

PARECER N.º 85/AMT/2021

DIREÇÃO DE SUPERVISÃO – AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E MONITORIZAÇÃO SETORIAL

[versão não confidencial]

I – DO OBJETO

1. Foi rececionada na Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT) uma comunicação da Câmara Municipal de Vieira do Minho (Município), corporizada em correio eletrónico datado de 16 de julho de 2021 (posteriormente aclarada, como decorrência das interações mantidas, por email datado de 25 de agosto de 2021) quanto ao *“Concurso público para a concessão de serviço público de transporte rodoviário de passageiros no concelho de Vieira do Minho”*, acompanhada de um estudo da contratualização, do Caderno de Encargos e respetivos 15 (quinze) anexos, bem como do Programa de Concurso e respetivos 4 (quatro) anexos.
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 estatutos da AMT (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 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, mas também de apoio ao Governo na implementação e avaliação das políticas referentes ao *Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes* e, mais especificamente, na atribuição concreta estabelecida na alínea b) do n.º 2 do artigo 34.º dos Estatutos.
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 serviço;¹

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

5. Aliás, e em rigor, o presente parecer inscreve-se também no âmbito da reforma estrutural consubstanciada na Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, que aprovou o Regime Jurídico do Serviço Público de Transportes de Passageiros (RJSPTP), que veio alterar um sistema que vigorava desde 1945/1948, bem como do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho de 23 de outubro de 2007, alterado pelo Regulamento (EU) n.º 2016/2338, do Parlamento Europeu e do Conselho de 14 de dezembro de 2016 (Regulamento), relativo aos serviços públicos de transporte ferroviário e rodoviário de passageiros, e que consubstancia claramente uma reforma de enorme envergadura, designadamente pelas exigências atinentes à necessidade de contratualização da prestação de serviços públicos de transporte de passageiros.

6. Acresce ainda ao necessário enquadramento:

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

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

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

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

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

- O Código dos Contratos Públicos (CCP), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, na sua atual redação e as Diretivas da União Europeia em matéria de contratação pública;
 - A Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, e a Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, que estabelecem o regime jurídico e financeiro das autarquias locais, comunidades intermunicipais e áreas metropolitanas;
 - A Lei n.º 19/2012, de 8 de maio, que aprovou o novo Regime Jurídico da Concorrência.
7. Nesta análise, procurar-se-á aprofundar e avaliar não apenas as diversas questões regulatórias subjacentes ao pedido de parecer, como também o que respeita aos instrumentos contratuais e legais enquadradores para os efeitos da alínea b) do n.º 2 do artigo 34.º dos Estatutos, que estabelece que compete à AMT *“emitir parecer prévio vinculativo sobre peças de procedimento de formação dos contratos de concessão ou de prestação de serviços públicos nos setores regulados, ou sobre alterações promovidas aos contratos em vigor”*.
 8. Em primeiro lugar, o enquadramento e a *compliance* com o estabelecido no RJSPTP e no Regulamento e na demais legislação aplicável à descentralização administrativa e subvenções públicas, designadamente, no Decreto-Lei n.º 167/2008, de 26 de agosto, alterado pela Lei n.º 64/2013, de 27 de agosto. Note-se que este quesito de conformidade/*compliance* com as disposições legais aplicáveis no ordenamento jurídico é condição necessária à emissão do presente parecer. Assim, apenas depois da sua verificação positiva se torna legítimo à AMT prosseguir a análise das questões regulatórias e *jus* concorrenciais subsequentes.
 9. Em segundo lugar, pretende-se contribuir para o suprimento de “falhas de mercado”, sem gerar “falhas de Estado” ou de entidades e/ou atos normativos que de algum modo o representam, e construir um paradigma de concorrência não falseada, sem restrições ou distorções, protegendo o bem público da mobilidade inclusiva, eficiente e sustentável, promovendo ainda a confluência dos paradigmas sociais subjacentes às diferentes racionalidades plurais e não aditivas, cada qual na sua autonomia própria e de verificação cumulativa: a dos investidores; a dos profissionais/ utilizadores/ utentes/ consumidores e/ou cidadãos; e a dos contribuintes.
 10. Note-se que os fatores determinantes destes equilíbrios são absolutamente diferenciados, seja no objeto, seja ao nível das metodologias, bem como nos contextos

relevantes em que cada uma daquelas racionalidades possui uma vincada autonomia. Daqui preluza que a qualidade intrínseca dos atos regulatórios da AMT corporiza a visão integrada daqueles equilíbrios, não havendo lugar à consideração de qualquer mecanismo aditivo que dissolva as especificidades de uma racionalidade em prejuízo de qualquer uma das outras.

11. A aplicação deste racional regulatório visa contribuir para a consolidação de um ambiente incentivador do investimento assente, por um lado, (1) na adoção de regras e procedimentos claros, assertivos, coerentes, credíveis, transparentes, com um elevado ciclo de vida, sindicáveis, que tenham impacto positivo nos Mercados Relevantes da Mobilidade, que promovam a competitividade e, por outro lado, (2) na inovação e na antecipação de novos mercados, procurando sempre construir um paradigma de concorrência inclusiva - que corresponde ao descrito nos Tratados fundacionais da Construção Europeia pela expressão “concorrência não falseada”, ou seja, sem restrições nem distorções.

II – FUNDAMENTAÇÃO DA OPERAÇÃO

12. A documentação remetida pelo Município enquadra-se nos princípios de diagnóstico e fundamentação recomendados pela AMT⁵, incluindo (i) caracterização sumária da situação atual relativa ao transporte público de passageiros; (ii) Estudo das principais hipóteses de estruturação do procedimento concursal, bem como apresentação dos fundamentos subjacentes às opções tomadas; (iii) Análise da viabilidade económico-financeira; (iv) Análise do *Value for Money* e (v) Estimativa dos principais custos e benefícios.
13. O Município enviou um documento denominado “*Serviço público de transporte rodoviário de passageiros no Município de Vieira do Minho - Estudo da contratualização*”, que aqui se dá por integralmente reproduzido para todos os devidos efeitos, o qual se encontra dividido na análise das seguintes matérias:
 - Enquadramento
 - Caracterização da rede
 - Objetivos da concessão

⁵ Como consta de http://www.amt-autoridade.pt/media/1505/site_informação_stakeholders.pdf.

- Lotes
 - Prazo
 - Frota
 - Pessoal
 - Tarifários e Bilhética
 - Transportes escolares
 - Terminais Rodoviários
 - Modelo de remuneração e risco
 - Operação Privada
 - Operação Pública
 - Comparação Público vs Privada
 - Encargos para a CM de Vieira do Minho
 - Preço Base
 - Custos vs Benefícios
14. A rede de transportes públicos de passageiros no Município inclui 18 (dezoito) linhas, com uma extensão total de 935 (novecentos e trinta e cinco) km (ida e volta), sendo que, a esta luz, a produção anual estimada é de aproximadamente 389.430 (trezentos e oitenta e nove mil quatrocentos e trinta) veículos.km/ano para os três lotes a concursar.
15. A documentação apresentada, designadamente o suprarreferido Estudo, atesta o objetivo de redesenhar a rede de transportes públicos de passageiros nesta Região em torno dos seguintes vetores essenciais:
- Convolução de duas antigas linhas especiais (contratadas pelo Município para assegurar o transporte escolar dos alunos) em linhas de transporte público de passageiros, o que permitirá que a população abrangida por estas duas linhas possa também utilizar estes serviços de transporte, alargando a cobertura e melhorando os níveis de mobilidade e acessibilidade das populações;
 - Divisão da rede de serviço de transporte público de passageiros em 3 (três) Lotes, o que, conforme indica o Município, propicia uma maior participação de pequenos operadores, mitiga o risco de ficar na dependência de um único

operador, e, do mesmo passo, não havendo limites ao número de lotes passíveis de ganhar pelo mesmo concorrente, tal pode solucionar a questão de perdas de eficiência pela separação em lotes;

- Assegurar novos níveis de qualidade do serviço de transportes, designadamente quanto à frota a utilizar;
- Asseverar a sustentabilidade financeira do serviço público para Operador e Município.

16. Acresce que é sublinhado que a exploração do serviço público em apreço, que consiste na exploração, por meio de autocarro, do serviço público de transporte rodoviário regular de passageiros de Âmbito Municipal, é *“realizada em regime de exclusivo, durante o Período de Exploração, nos termos do artigo 27.º do Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros, exceto no que diz respeito:*

- a) *Às linhas e percursos coincidentes ou sobrepostas com as linhas e percursos de outros Lotes;*
- b) *Aos serviços públicos de transporte rodoviário de passageiros do tipo flexível, complementares ao Serviço Público, desde que os lugares de paragem e horários das Circulações dos transportes flexíveis cumpram, pelo menos, uma das seguintes condições:*
 - I. *Os lugares de paragem dos serviços flexíveis não são servidos pela rede do Serviço Público (à exceção da sede de Município);*
 - II. *Nos dias em que se realizem as Circulações dos serviços flexíveis, não existem Circulações do Serviço Público que sirvam os lugares onde os primeiros realizem paragem (à exceção da sede de Município);*
 - III. *Nos dias em que se realizem as Circulações dos serviços flexíveis, existem Circulações do Serviço Público que sirvam os lugares onde os primeiros realizem paragem. Porém, o intervalo de tempo entre as Circulações do Serviço Público e as Circulações dos serviços flexíveis são iguais ou superiores a 2 horas.*
- c) *Aos serviços públicos de transporte rodoviário de passageiros de carácter social, dirigidos exclusivamente a cidadãos séniores ou com mobilidade reduzida;*
- d) *Aos serviços públicos de transporte rodoviário de passageiros de carácter ocasional, especializado ou expresso.*

e) *Aos serviços públicos de transporte rodoviário de passageiros de Âmbito Intermunicipal, operados por terceiros operadores.”.*

17. Neste sentido, cumpre também notar que, conforme sublinhado pelo Município, “*Não está incluída na Concessão a realização de serviços de transportes especializados escolares, da competência dos respetivos Municípios, os quais não são abrangidos pelo regime de exclusividade previsto no número anterior.”.*
18. Ora, compulsados os elementos relevantes disponibilizados pelo Município, existem diversas medidas estruturais que impactam no redesenho da oferta:
 - Até aqui os Transportes Escolares eram organizados da seguinte forma:
 - Nos lugares com cobertura da rede de transportes públicos, com recurso a passes escolares;
 - Nos lugares sem cobertura da rede de transportes públicos, com recurso a circuitos especiais.
 - Com a presente concessão, e como já referido, o Município decidiu convolar as duas linhas de circuitos especiais até aqui existentes em linhas de transporte público de passageiros, integrando-as na concessão;
 - O novo modelo de rede a adotar pelo(s) futuro(s) Concessionário(s) implicará que todos os passageiros (quer sejam estudantes ou não) possam utilizar as duas novas linhas de transporte público, passando a beneficiar todos os lugares servidos pelas mesmas;
19. O Município promoveu ainda uma comparação entre modelos de operação pública e de operação privada, comparando vantagens e desvantagens.
20. Nesta sequência, considerou-se que o modelo concursal proposto para crivo da AMT apresenta maiores vantagens, seguindo, de acordo com o Município proponente, a experiência europeia onde os estudos já realizados mostram que os países que introduziram mecanismos de concorrência regulada no setor dos transportes públicos de passageiros terão logrado obter melhores resultados, assegurando que os níveis de serviço, acessibilidade, comportabilidade e integração entre redes são implementados em conjunto com a introdução de incentivos de mercado para o aumento da qualidade e redução de custos.

21. O Município baseia-se numa comparação com resultados de uma operação pública do serviço público de transporte de passageiros⁶ no Município no ano de 2021, tendo sido possível constatar que a opção pela operação privada é a que se revela mais económica para o erário público.
22. Na verdade, ao nível dos proveitos, consideraram-se as receitas com passes escolares existentes em 2021, acrescidas da estimativa de receitas de passes escolares com a convolação das linhas de transporte escolar dedicado em linhas de transporte público, tendo-se, adicionalmente, considerado a receita tarifária relativa a outros títulos, obtida com base nas informações relativas aos operadores incumbentes.
23. Com esta lente, o Município aponta que uma operação pública implicaria um total de proveitos que ascenderia a [confidencial] importando um montante de custos num montante de €[confidencial] Por seu turno, é indicado que a operação privada gera um total de proveitos de € [confidencial] a par de um montante de custos que ascende a €[confidencial]
24. Assim, o valor global do contrato é de € [confidencial] em que as remunerações/compensações a pagar ao(s) operador(es) ascendem, a preços correntes, a €[confidencial] Assim, o proponente conclui que o modelo de exploração através de concessão a atribuir por concurso público internacional apresenta maiores vantagens para a exploração de serviços públicos de transporte de passageiros nesta Região, porquanto:
 - O Município fica protegido do risco de procura, o que coincide com os objetivos dos Municípios de assegurar o equilíbrio financeiro do serviço público (inexistência de Indeminizações Compensatórias);
 - Transfere para o(s) operador(es) grande parte do nível de atuação tático, o que será mais enquadrável nesta fase de aquisição de competências por parte do Município;
 - Os concursos públicos podem promover o aumento da concorrência e a obtenção de preços mais baixos para a autoridade de transportes e para utilizadores;
 - A atribuição de serviços públicos de transporte de passageiros através de concurso público é a tendência seguida no resto da Europa – e prevista no Regulamento.

⁶ Referido no documento de fundamentação.

25. Foram igualmente efetuadas estimativas de custos da operação através de um comparador entre a operação pública e privada, de acordo com os custos de cada uma delas: fornecimentos e serviços externos; gastos com o pessoal; custos de materiais de manutenção em linha com valores médios do setor, tendo sido elaborado um modelo financeiro previsionial da concessão, que assume por base os pressupostos do Caderno de Encargos e respetivos anexos em que, entre outros pontos:
- Estabelece-se um prazo de concessão de 5 (cinco) anos e uma idade máxima da frota, em cada momento, igual ou inferior a 216 meses;
 - O dimensionamento do número de veículos está intimamente associado à otimização da exploração, a qual compete à Concessionária.
26. Por outro lado, o ora proponente optou por um modelo em que o operador propõe ao Município o plano de oferta de acordo com critérios específicos e detalhados constantes das peças procedimentais/contratuais, e com os Níveis Mínimos de Serviço de Âmbito Municipal relativos aos lugares servidos pelo(s) Lote(s) objeto do Contrato, o que permite:
- Ao Município ter um maior controlo sobre a oferta disponibilizada às populações e não necessitar de ter equipa afeta ao dimensionamento de oferta;
 - Ao operador implementar mais medidas de otimização dos custos de produção e de fomento da procura.
27. O Município ponderou ainda os diversos tipos de contrato:
- Contrato *gross cost*: o operador é contratado para realizar a operação do serviço, a autoridade de transportes mantém a totalidade ou a maioria do risco comercial, mas com incentivos ou *bonus/malus* associados ao cumprimento de objetivos relativos a qualidade, procura, receitas, etc;
 - Contrato *net cost*: o operador explora a concessão por sua conta e risco e está exposto ao risco industrial, mas também ao risco comercial, o que cria um forte incentivo para trabalhar no aumento da procura, condicionado por critérios mínimos de oferta, por forma a assegurar que o serviço público.
28. O Município acabou por considerar que o contrato *net cost*, procurando repartir de forma equilibrada os riscos da concessão, entre Município e futuro(s) operador(es) consubstanciava a melhor opção, porquanto, e como suprarreferido:

- O Município fica protegido do risco de procura, o que coincide com os objetivos de assegurar o equilíbrio financeiro do serviço público;
 - Transfere para o operador grande parte do nível de atuação tático, o que será mais enquadrável nesta fase de aquisição de competências por parte do Município.
29. O estudo refere ainda que a concessão será a forma de contratação mais adequada considerando os objetivos críticos do Município na medida em que:
- O operador assume riscos na exploração do serviço público;
 - A remuneração do operador provém (total ou parcialmente) das receitas tarifárias;
 - Possibilita mecanismos como o estabelecimento da concessão e respetiva transferência (pessoal, frota) e o resgate ou sequestro da mesma.
30. Sobre o tarifário, não se encontram previstos aumentos face aos atuais valores, sendo por isso o tarifário proposto semelhante ao atual. O Município pretende ainda implementar reduções tarifárias para os anos 2021 e subsequentes, sendo que tais reduções estarão dependentes das verbas PART que lhe venham efetivamente a ser disponibilizadas.
31. Pretende-se ainda assegurar a operacionalização de um sistema de bilhética intermodal, o qual caberá ao operador implementar de acordo com os requisitos definidos no Caderno de Encargos e mediante a prévia aprovação do Município.
32. A solução escolhida passa assim pela atribuição da exploração do serviço público através de concurso público internacional (Serviço Público + Atividades Acessórias), a qual apresenta um maior *Value for Money* para a Edilidade de Vieira do Minho em virtude de:
- O montante de compensações necessário ser inferior aos encargos resultantes para o Município, no cenário de operação pública;
 - A experiência europeia demonstrar que os concursos públicos resultam num aumento da concorrência e na obtenção de preços mais baixos para o erário público;
 - A operação privada permite ao Município transferir para o privado o risco de variação das receitas tarifárias e o risco de variação das receitas de atividades acessórias;

- A atribuição de serviços públicos de transporte de passageiros através de concurso público é a tendência seguida no resto da Europa – e prevista no Regulamento - promovendo melhores serviços públicos e um maior *Value for Money* dos contribuintes;
 - A concessão dos serviços públicos de transporte de passageiros evita a realização de um investimento avultado, por parte do Município, que seria necessário à estruturação de uma operação pública.
33. O modelo de remuneração a adotar na concessão, preconiza o seguinte:
- Os proveitos das atividades concessionadas e os proveitos das atividades acessórias constituem remuneração da Concessionária;
 - Tal como as compensações por Obrigações de Serviço Público pagas pelo Concedente;
 - E tal como outras compensações atribuídas pelo Estado, pela Comunidade Intermunicipal do Ave ou por qualquer outra entidade pública, relativas às atividades concessionadas.
34. O critério de adjudicação proposto será o da proposta economicamente mais vantajosa, de acordo com os fatores plasmados no competente Programa de Concurso, o qual também se dá por inteiramente reproduzido para todos os devidos efeitos.
35. Os encargos de informação constituem uma das obrigações de serviço público impostas, sendo que as mesmas são absolutamente imprescindíveis para a capacitação geral e ainda para a monitorização, fiscalização e avaliação pelo Município da execução da concessão, bem como para assegurar o cabal cumprimento das suas obrigações de informação/reporte perante outras entidades públicas.
36. Importa ainda referir que quanto à viabilidade económico-financeira da concessão, foram realizados estudos, nomeadamente o estudo dedicado à verificação da necessidade de atribuir compensações por obrigações de serviço público ao concessionário e ao respetivo cálculo, nos termos e para os efeitos previsto no artigo 416.º do CCP, do RJSPT e do Regulamento

III – DA PROPOSTA DE CADERNO DE ENCARGOS

37. A cláusula 4.^a do Caderno de Encargos determina o objeto do contrato e estabelece que a concessão do serviço público consiste na exploração do serviço público de transporte rodoviário de passageiros por autocarro, relativo a:
- a) Lote 1, conforme definido no Anexo 5 (Plano de Rede e Oferta);
 - b) Lote 2, conforme definido no Anexo 5 (Plano de Rede e Oferta);
 - c) Lote 3, conforme definido no Anexo 5 (Plano de Rede e Oferta).
38. A obrigações de serviço público genéricas encontram-se previstas de forma não taxativa no artigo 18.º do CE, destacando-se as seguintes :
- A exploração e prestação do Serviço Público, incluindo todos os meios e atividades necessárias para o efeito, de forma regular e continuada;
 - O cumprimento de, pelo menos, o Plano de Rede e Oferta aprovado pelo Concedente, nos termos da Cláusula 21.^a, que em cada momento estiver em vigor;
 - Assegurar um serviço de transporte rodoviário de passageiros de qualidade, segurança, fiabilidade e pontualidade, sem qualquer interrupção ou quebra, todos os dias do ano, ao longo de todo o período de vigência do Período de Exploração e de acordo com os critérios especificados no Plano de Rede e Oferta;
 - A prestação do Serviço Público a todos os utilizadores, sem qualquer discriminação nas condições de acesso e de realização para além das que sejam impostas por lei e pelo Contrato;
 - A exploração e adaptação do Serviço Público por forma a satisfazer as necessidades de mobilidade e acessibilidade das populações de modo adequado e eficiente, promovendo o aumento da procura e a transferência modal do transporte individual para o transporte público, contribuindo para a coesão e equidade social e territorial, nomeadamente em respeito das Clausulas 23.^a a 25.^a;
 - A disponibilização e manutenção dos meios de exploração necessários e adequados para a exploração do Serviço Público, para além daqueles que sejam disponibilizados pelo Município, nos termos previsto no Capítulo IV;

- A prestação do Serviço Público com condições de comodidade e conforto para os passageiros, designadamente no que concerte à limpeza e conservação dos veículos, equipamentos e instalações, nomeadamente conforme as cláusulas 30.^a e 31.^a e o Capítulo V;
- A emissão, comercialização e divulgação de Títulos de transporte e todas as atividades relacionadas, quer no que respeita a Títulos próprios do Serviço Público, quer no que respeita a eventuais Títulos intermodais que abranjam outros sistemas de transporte, bem como o controlo de acessos aos veículos utilizados na exploração do Serviço Público, assegurando que apenas viajam passageiros com Título válido, em respeito das cláusulas 47.^a a 50.^a;
- A gestão dos recursos humanos ao serviço da Concessão e a implementação de adequados procedimentos de higiene, segurança e saúde no trabalho;
- A gestão, aquisição e manutenção de todos os meios necessários à exploração do Serviço Público, nomeadamente da frota, instalações, sistemas e equipamentos, no cumprimento do disposto no presente Contrato;
- A articulação das responsabilidades e prestações com terceiros que interajam no, ou com, o Serviço Público;
- A gestão e monitorização da Circulação e a implementação de um sistema de apoio à exploração, nos termos do Capítulo VIII;
- O acatamento de condicionamentos ou limitações impostos pelo Concedente ou demais autoridades com competências legais para o efeito, nos termos que resultem da lei ou do Contrato;
- A prestação de informação e de apoio aos passageiros, incluindo aqueles com necessidades de assistência ou com mobilidade reduzida, estabelecendo procedimentos adequados para esse fim, nomeadamente conforme as cláusulas 24.^a, 25.^a e 28.^a a 31.^a;
- A disponibilização de livros de reclamações e o tratamento das reclamações recebidas, nos termos da cláusula 30.^a;
- O cumprimento das normas legais e regulamentares aplicáveis às atividades que exerça, bem como de instruções que lhe sejam transmitidas pelas entidades fiscalizadoras;

- O apoio ao Município, sempre que este o solicitar, designadamente nas suas relações com outras entidades;
 - A prestação imediata de informação ao Município de qualquer circunstância que possa condicionar o normal desenvolvimento das atividades concessionadas;
 - A colaboração com o Município e com os Operadores encarregues da exploração do Serviço Público no momento anterior e posterior ao Período de Exploração, bem como a adoção de todas as medidas que se revelarem necessárias e adequadas durante os períodos de transição, por forma a mitigar os efeitos negativos sobre os passageiros e a exploração do Serviço Público decorrentes da transição entre Operadores, designadamente no que concerne à informação ao público, comercialização de suportes e títulos de transporte e demais matérias relativas à operacionalização da exploração do Serviço Público;
 - O cumprimento das Obrigações de Serviço Público constantes do presente Contrato, bem como daquelas que eventualmente venham a ser determinadas pelo Concedente durante a execução do Contrato.
39. Por seu turno, o artigo 19.º do CE prevê que o Município poderá determinar à Concessionária a realização de Obrigações de Serviço Público Adicionais às previstas no presente Contrato, nos termos estabelecidos no artigo 23.º do RJSPTP, e sujeitas ao cumprimento dos limites previstos no artigo 420.º-A do CCP, designadamente:
- A determinação de exploração de novas linhas ou serviços;
 - A disponibilização de tarifários bonificados relativamente aos previstos no Anexo 7 (Títulos e Tarifas).
40. A eventual determinação de Obrigações de Serviço Público Adicionais, nos termos previstos no número anterior, deverá realizar-se, exclusiva e obrigatoriamente, mediante alteração ao presente Contrato se da mesma resultar qualquer pagamento do, ou encargo para o, Município, devendo essa eventual adenda ao Contrato ser sujeita a parecer prévio vinculativo da AMT e a fiscalização prévia do Tribunal de Contas, nos termos do legalmente prescrito.
41. O capítulo V enuncia ainda obrigações atinentes aos meios afetos à exploração (bilhética, frota, paragens e terminais) e à operação (segurança e sistema de apoio à exploração e articulação entre transportes municipais e intermunicipais).

42. Neste particular, o Concessionário obriga-se a estabelecer uma estrutura de recursos humanos adequada para o exercício das atividades que constituem objeto da concessão em apreço, assegurando que dispõem de um nível de qualificações, habilitações e certificações nos termos legais, experiência profissional e planos de formação apropriados para o cumprimento dos procedimentos, exigências e finalidades do Contrato, comprometendo-se com o integral cumprimento da legislação laboral, prestando toda a informação que seja necessária, e se solicitada, à Autoridade para as Condições do Trabalho.
43. Sublinhe-se que na data de início do Período de Exploração, a Concessionária obriga-se a integrar os trabalhadores afetos ao Estabelecimento da Concessão constantes do Anexo 2 ao CE (Lista de trabalhadores – não nominativa) que se encontrarem no ativo nos respetivos operadores.
44. A transmissão dos trabalhadores a que se faz menção no ponto precedente realiza-se nos termos da legislação e convenções laborais aplicáveis, mantendo, no momento da transmissão, os direitos, retribuições, regalias e convenções existentes, nomeadamente quanto à antiguidade e categoria profissional.
45. O capítulo VI determina o regime económico e financeiro da concessão, e estabelece as obrigações ao nível do tarifário, bilhética e gestão de sistemas, bem como o equilíbrio financeiro da concessão.
46. A partilha de benefícios está regulamentada na cláusula 56.^a, cabendo ao Município o direito a uma partilha de 50% (cinquenta por cento) dos benefícios financeiros anormais e imprevisíveis ocorridos para a operadora que não resultem da sua eficiente gestão e das oportunidades por si criadas, bem como a uma partilha de 50% (cinquenta por cento) dos benefícios da exploração do serviço público nos casos previstos no artigo 30.º do RJSPTP.
47. No que belisca ao direito à reposição do equilíbrio económico-financeiro, a cláusula 57.^a, determina que haverá lugar ao mesmo quando:
 - Em caso de modificação unilateral, imposta pelo Município das condições de desenvolvimento das atividades e serviços integrados no objeto da Concessão;
 - Em caso de aprovação de regulamentos municipais, de carácter específico sobre o Serviço Público, que tenham impacto direto sobre as receitas ou custos respeitantes às atividades e serviços integrados no objeto da concessão.

48. Importa sublinhar que as alterações à lei geral, designadamente à lei fiscal e à lei ambiental, alterações de trânsito e vias rodoviárias e alterações de paragens e interfaces da responsabilidade de terceiras entidades ficam excluídas do vertido no ponto precedente, e que, do mesmo passo, também se encontram excluídas do âmbito da reposição de equilíbrio financeiro as atividades acessórias, não incluídas no objeto da Concessão.
49. Outrossim, a alteração, criação ou supressão de determinado serviço público de transporte de passageiros explorado por terceiros, não abrangido no âmbito do Contrato, não confere direito à reposição do equilíbrio financeiro da Concessão, apenas havendo lugar à reposição do equilíbrio financeiro da Concessão se, em resultado direto e acumulado de um ou vários eventos referidos supra, resultar, comprovadamente, uma diminuição das receitas ou aumento dos custos resultantes da execução do Contrato que provoque uma variação do VAL Acionista superior a [confidencial] desde a data em que ocorreu o evento gerador da reposição do equilíbrio financeiro até ao termo da Concessão.
50. A possibilidade de executar a caução por incumprimento das obrigações contratuais encontra-se prevista na cláusula 62.^a, e a contratação de seguro é determinada pela cláusula 61.^a, o qual deve abranger uma efetiva e completa cobertura dos riscos inerentes ao desenvolvimento das atividades integradas na exploração do serviço em apreço, nomeadamente:
- Seguro de responsabilidade civil relativo à atividade da Concessionária;
 - Seguro de responsabilidade civil automóvel, com proteção de condutor e ocupantes, relativo a todos os veículos utilizadas na exploração do serviço;
 - Seguro de acidentes de trabalho;
 - Seguro multirriscos relativo às instalações da Concessionária que sejam essenciais à exploração do Serviço Público.
 - Todos os demais seguros que sejam obrigatórios nos termos da lei.
51. No Capítulo IX encontram-se previstas as cláusulas relativas ao acompanhamento, fiscalização, direção e monitorização da operação.
52. Em rigor, nos termos da cláusula 65.^a, a atividade do Concessionário está sujeita à fiscalização e monitorização do Município, o qual pode promover, a todo o tempo e sem aviso prévio, as ações de fiscalização e auditorias que entender necessárias.

53. Paralelamente, tal atividade está também sujeita à fiscalização e auditoria das autoridades públicas com competências legais na matéria, designadamente da Inspeção Geral de Finanças, Instituto da Mobilidade e dos Transportes, AMT e Tribunal de Contas.
54. Cumpre vincar que, para além da fiscalização promovida pelas autoridades públicas competentes, o Município fiscalizará, no âmbito dos seus poderes de fiscalização, entre outros aspetos, a atividade da Concessionária com vista à verificação, designadamente:
- Da exploração do Serviço Público nos termos do Contrato, em condições de segurança, operacionalidade, pontualidade, eficiência e comodidade dos meios de exploração;
 - Do cumprimento das Obrigações de Serviço Público;
 - Da adequação da capacidade de transporte aos níveis da procura, em condições de perfeita fiabilidade e pontualidade;
 - Do livre acesso de todos os utilizadores ao Serviço Público, sem qualquer discriminação quanto às condições de acesso e realização, para além das impostas pelo presente Contrato e pela lei;
 - Do cumprimento de todas as normas legais, regulamentares e contratuais aplicáveis à exploração do Serviço Público, bem como das imposições e diretrizes impostas pelas Autoridades de Transportes;
 - Da correção das informações prestadas pela Concessionária.
55. O Capítulo X regula o regime do incumprimento e força maior, encontrando-se previstas multas contratuais a aplicar (cláusula 71ª), cujo montante variará entre um mínimo de 100€ (cem euros) e um máximo de 20.000€ (vinte mil euros), por cada situação de incumprimento, sendo que, o Município pode optar, se as circunstâncias do incumprimento referidas anteriormente o aconselharem, designadamente em função do benefício económico que possa ser obtido pela Concessionária com o incumprimento, mora e/ou cumprimento defeituoso, pela fixação de uma sanção pecuniária diária cujo montante variará entre um mínimo de 10€ (dez euros) e um máximo de 2.000€ (dois mil euros), por cada situação de incumprimento.
56. Sem prejuízo das sanções previstas no ponto precedente, o não cumprimento dos indicadores de desempenho constantes do Anexo 10 (Indicadores de desempenho)

determina a ocorrência de uma falha de desempenho, tendo o Município o direito de proceder à aplicação de sanções pecuniárias, nos termos definidos no referido Anexo

57. O Capítulo XI regulamenta as situações de modificação e extinção do contrato e estabelece, na cláusula 74^a, as situações em que o Município poderá resgatar a concessão, por razões de interesse público, decorrido um ano de vigência do contrato, sem prejuízo do direito a uma indemnização correspondente aos danos emergentes e aos lucros cessantes, devendo, quanto a estes, deduzir-se o benefício que resulte da antecipação dos ganhos previstos.
58. O sequestro, encontra-se previsto na cláusula 76.^a e poderá ocorrer quando por motivos imputáveis à concessionária, ocorra ou esteja iminente a cessação ou suspensão, total ou parcial, das atividades concedidas e ainda quando se verifiquem perturbações ou deficiências graves na organização e regular desenvolvimento das atividades concedidas ou no estado geral das instalações e equipamentos, que comprometam a continuidade ou a regularidade das referidas atividades ou a integridade e segurança de pessoas e bens.
59. É ainda prevista na cláusula 77.^a, a resolução do contrato pelo Município quando ocorra qualquer dos seguintes factos:
- Incumprimento grave e reiterado por parte da Concessionária das obrigações legais, regulamentares ou decorrentes do Contrato a que está obrigada a cumprir;
 - Aplicação do montante máximo de penalidades previsto na já aludida cláusula 70.^a;
 - A Concessionária se apresente a processo de insolvência ou esta seja declarada por tribunal e não exista decisão de recuperação;
 - Se for retirado à Concessionária, seja por que forma jurídica for, o alvará comprovativo da autorização para o exercício da atividade objeto do Contrato;
 - Se a Concessionária ceder a respetiva posição contratual a terceiro ou celebrar qualquer subcontrato em violação grave do disposto no Contrato;
 - Situação de força maior, nos termos previstos no n.º 7 da Cláusula 73.^a;
 - Motivos de interesse público;
 - Demais situações contratualmente previstas.

60. A cláusula 80.^a determina que, com a extinção da concessão, os bens e direitos integrantes daquela reverterem gratuitamente e livres de quaisquer ónus ou encargos para o Município, no termo do Período de Exploração, exceto quando o contrário resulte expressamente do Contrato, devendo os bens ser-lhe entregues em bom estado de funcionamento e com total operacionalidade tendo em conta o desgaste normal que seria expectável, decorrente da sua idade e de um uso prudente dos mesmos, em cumprimento pontual do plano de manutenção estabelecido pelo fabricante.
61. Ressalva-se ainda na mesma cláusula que, com o termo do período de exploração, ou no momento da extinção da exploração, os recursos humanos que, à data, se encontrem afetos ao estabelecimento da exploração, serão transmitidos para a entidade que suceder à concessionária na exploração do Serviço Público, realizando-se tal transmissão nos termos da legislação laboral e convenções laborais aplicáveis.
62. Densificando, o Município obriga-se a assegurar que os termos do procedimento pré-contratual para a seleção do operador que vier a suceder à Concessionária na exploração do Serviço Público prevejam a reversão dos recursos humanos afetos ao Estabelecimento da Concessão nas condições ora estabelecidas.
63. Sem prejuízo do antedito, é expressamente previsto nesta sede que os bens, direitos e obrigações privativos da Concessionária, bem como os trabalhadores não afetos ao Estabelecimento da Concessão, não reverterem para o Município no termo da Concessão.

IV - DA PROPOSTA DE PROGRAMA DE CONCURSO

64. De acordo com o artigo 10.º, as propostas devem ser constituídas, sob pena de exclusão, pelos seguintes documentos:
 - Documento Europeu Único de Contratação Pública aprovado pelo Regulamento de Execução (UE) 2016/7 da Comissão, de 5 de janeiro de 2016, nos termos do expresso na Circular Informativa n.º 1/IMPIC/2016, de 29 de junho de 2016 (o «DEUCP»); caso o(s) concorrente(s) revista(m) a forma de agrupamento, deve ser apresentado um DEUCP distinto que contenha as informações exigidas nas partes II a V relativamente a cada um dos operadores económicos participantes;
 - Proposta de Exploração do Serviço Público em conformidade com o previsto no Anexo I;

- Caso se trate de agrupamento Concorrente, declaração com a indicação da participação que cada um dos membros do agrupamento deterá no capital social da Sociedade Cocontratante, elaborada em conformidade com o modelo constante do Anexo II ao Programa do Procedimento;
 - Se aplicável, Instrumento de mandato do representante do(s) Concorrente(s) ou instrumentos de mandato do representante do agrupamento Concorrente emitidos por cada um dos seus membros;
65. Atento o vertido no artigo 13.º, e como já referido, o concurso é constituído por 3 (três) lotes, conforme identificados no plano de rede e oferta, do anexo 5 do Caderno de Encargos, sendo que cada concorrente tem a liberdade de incluir na sua proposta apenas os lotes para os quais pretenda concorrer, inexistindo qualquer obrigação ou limitação quanto ao número mínimo ou máximo de lotes a incluir na proposta de cada concorrente.
66. Nesta linha, o artigo 14.º consagra que o Município considera os seguintes preços base das compensações por obrigações de serviço público:
- Lote 01: um preço base [confidencial];
 - Lote 02: um preço base [confidencial] ;
 - Lote 03: um preço base [confidencial];
67. Do mesmo passo, são considerados os seguintes preços base unitários, aos quais acrescem IVA à taxa legal em vigor:
- Valor diário de custos de preparação do veículo disponibilizado pelo Concedente: [confidencial]
 - Valor diário de prestação de serviço de motorista para o veículo disponibilizado pelo Concedente, até ao máximo de 5 horas: [confidencial]
 - Valor diário de prestação de serviço de motorista para o veículo disponibilizado pelo Concedente, até ao máximo de 9 horas: [confidencial]
68. Segundo o artigo 15.º, o critério de adjudicação é o da proposta economicamente mais vantajosa, de acordo com o previsto no artigo 139.º do CCP determinado pela modalidade de melhor relação qualidade-preço, através da aplicação da fórmula matemática com os seguintes fatores e os subfactores que densificam o critério de adjudicação:

$$PGP = 60\% \times P_{\text{preço}} + 40\% \times P_{\text{qualidade}}$$

Em que:

- a) “PGP” corresponde à Pontuação Global da proposta do concorrente;
- b) “ $P_{\text{Preço}}$ ” corresponde à pontuação do fator “Preço”, o qual é dado pela aplicação da fórmula seguinte:

$$P_{\text{Preço}} = 85\% \times P_{\text{COSP}} + 5\% \times P_{\text{Diário}} + 5\% \times P_{\text{Motorista}_{5H}} + 5\% \times P_{\text{Motorista}_{9H}}$$

Em que:

- i. “ P_{COSP} ” corresponde à pontuação do fator “Compensação Anual por Obrigações de Serviço Público”, o qual é dado pela aplicação da fórmula seguinte:

$$P_{\text{COSP}} = \frac{\text{PreçoBase} - \text{COSP}}{\text{PreçoBase}} \times 100$$

Em que:

- “PreçoBase” corresponde ao preço base anual de Compensação por Obrigação de Serviço Público constante do artigo 14.º do presente Programa de Procedimento, relativo ao Lote em questão.
 - “COSP” corresponde ao valor anual de compensação por obrigação de serviço público constante do ponto 1.1 da Proposta de Exploração do Serviço Público apresentada pelo concorrente, relativo ao Lote em questão.
- ii. “ $P_{\text{Diário}}$ ” corresponde à pontuação do fator “Valor diário por custos de preparação do veículo disponibilizado pelo Concedente”, o qual é dado pela aplicação da fórmula seguinte:

$$P_{\text{Diário}} = \frac{\text{PreçoBase} - \text{Diário}}{\text{PreçoBase}} \times 100$$

Em que:

- “Diário” corresponde ao valor diário de custo de utilização da viatura disponibilizada pelo Concedente, constante do ponto 1.2 da Proposta de Exploração do Serviço Público apresentada pelo concorrente.
 - “PreçoBase” corresponde ao respetivo preço base, constante do artigo 14.º do presente Programa de Procedimento.
 - Para os Lotes 2 e 3, este subfator tem a pontuação de 100 pontos.
- iii. “ $P_{\text{Motorista}_{5H}}$ ” corresponde à pontuação do fator “Valor diário de prestação de serviço de motorista para o veículo disponibilizado pelo Concedente, até ao máximo de 5 horas”, o qual é dado pela aplicação da fórmula seguinte:

$$P_{\text{Motorista}_{5H}} = \frac{\text{PreçoBase} - \text{Motorista}_{5H}}{\text{PreçoBase}} \times 100$$

Em que:

- “Motorista_{5H}” corresponde ao valor diário de serviço de motorista para o veículo disponibilizado pelo Concedente, até ao máximo de 5 horas, constante do ponto 1.3 da Proposta de Exploração do Serviço Público apresentada pelo concorrente.
 - “PreçoBase” corresponde ao respetivo preço base, constante do artigo 14.º do presente Programa de Procedimento.
 - Para os Lotes 2 e 3, este subfator assume a pontuação de 100 pontos.

- c) “PQualidade” corresponde à pontuação do fator “Qualidade do Serviço Público”, o qual é dado pela aplicação da fórmula seguinte:

$$P_{Qualidade} = 50\% \times P_{IdadeMédia} + 50\% \times P_{Emissões}$$

Em que:

- i. “ $P_{IdadeMédia}$ ” corresponde à pontuação do subfactor “Idade Média da Frota no Serviço Público”, o qual é dado pela aplicação da fórmula seguinte:

$$P_{IdadeMédia} = \frac{216 - IdadeMédia}{216} \times 100$$

Em que:

- “IdadeMédia” corresponde à idade média da frota no Serviço Público constante do ponto 2.1 da Proposta de Exploração do Serviço Público apresentada pelo concorrente, relativa ao Lote em questão.
- ii. “PEmissões” corresponde à pontuação do subfactor “Emissões da Frota no Serviço Público”, o qual é dado pela aplicação da fórmula seguinte

$$P_{Emissões} = \frac{Emissões - 2}{8} \times 100$$

Em que:

- “Emissões” corresponde à Classe Global de Emissões Ponderada no Serviço Público constante do ponto 2.2 da Proposta de Exploração do Serviço Público apresentada pelo concorrente, relativa ao Lote em questão.

69. De acordo com o artigo 21.º, no caso de a adjudicação implicar uma operação de concentração sujeita a notificação prévia nos termos previstos no direito nacional e europeu da concorrência aplicável, deve o Adjudicatário notificar a Autoridade da Concorrência, no prazo máximo de 10 (dez) dias após a notificação da adjudicação e simultaneamente o Município.

V – DO PARECER

Autoridade de Transportes

70. O artigo 3.º do RJSPTP, em consonância com o plasmado no artigo 2.º do Regulamento estabelece que «Autoridade de transportes» é uma qualquer autoridade pública com atribuições e competências em matéria de organização, exploração, atribuição, investimento, financiamento e fiscalização do serviço público de transporte de passageiros, bem como de determinação de obrigações de serviço público e de tarifários numa determinada zona geográfica de nível local, regional ou nacional, ou

qualquer entidade pública por aquela investida dessas atribuições e competências, sendo que esta expressão pode também referir-se a um agrupamento de autoridades.

71. Nos termos do artigo 6.º do RJSPTP, os municípios são as autoridades de transportes competentes quanto aos serviços públicos de transporte de passageiros municipais⁷ e, nos termos do artigo 7.º, as comunidades intermunicipais são as autoridades de transportes competentes quanto aos serviços públicos de transporte de passageiros intermunicipais⁸.
72. Neste âmbito, nos termos do artigo 10.º do RJSPTP todas as autoridades de transportes podem delegar, total ou parcialmente, as respetivas competências noutras autoridades de transportes, podendo acordar entre si o exercício partilhado de parte ou da totalidade das competências que lhes estão cometidas, designadamente através de contratos interadministrativos, respeitando, igualmente, o preceituado na Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro e na Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro⁹, com as devidas adaptações¹⁰.
73. Encontra-se inscrita na disponibilidade dos Estados-membros da União Europeia optar pelos modelos de organização do Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes, seja ao nível institucional, seja quanto à forma de atribuição de prestação de serviços de transporte de passageiros, desde que cumpridos os requisitos legais nacionais e europeus¹¹.

⁷ De acordo com o RJSPTP «Serviço público de transporte de passageiros municipal» é o serviço público de transporte de passageiros que visa satisfazer as necessidades de deslocação dentro de um município e que se desenvolve integral ou maioritariamente dentro da respetiva área geográfica, mesmo que existam linhas secundárias e complementares ou outros elementos acessórios dessa atividade que entrem no território de municípios imediatamente contíguos.

⁸ De acordo com o RJSPTP, «Serviço público de transporte de passageiros intermunicipal», o serviço público de transporte de passageiros que visa satisfazer as necessidades de deslocação entre diferentes municípios e que se desenvolve integral ou maioritariamente dentro da área geográfica de uma comunidade intermunicipal ou de uma área metropolitana, sem prejuízo da possibilidade de existirem linhas secundárias de interligação que entrem no território de comunidades intermunicipais ou áreas metropolitanas contíguas».

⁹ Com a última alteração pela Lei n.º 51/2018, de 16 de agosto e Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto.

¹⁰ De acordo com o artigo 121.º e 115.º da Lei n.º 75/2013, a negociação, celebração, execução e cessação de contratos interadministrativos obedece aos princípios de (i) igualdade; (ii) não discriminação; (iii) estabilidade; (iv) prossecução do interesse público; (v) Continuidade da prestação do serviço público; (vi) Necessidade e suficiência dos recursos, prevendo expressamente os recursos humanos, patrimoniais e financeiros necessários e suficientes ao exercício das competências em causa, fontes de financiamento e com base em estudos que demonstrem (i) não aumento da despesa pública global; (ii) o aumento da eficiência da gestão dos recursos; (iii) os ganhos de eficácia do exercício das competências (iv) a articulação entre os diversos níveis da administração pública.

¹¹ De acordo com as Orientações da Comissão Europeia: "O artigo 14.º do TFUE e o Protocolo n.º 26 relativo aos serviços de interesse geral, apenso a este Tratado, estabelecem os princípios gerais que devem presidir à definição dos serviços de interesse económico geral e à sua prestação pelos Estados-Membros. Conforme dispõe o artigo 14.º do TFUE, «a União e os seus Estados-Membros, dentro do limite das respetivas competências e no âmbito de aplicação dos Tratados, zelarão por que esses serviços [de interesse económico geral] funcionem com base em condições, nomeadamente económicas e financeiras, que lhes permitam cumprir as suas missões». De acordo com o Protocolo n.º 26, as autoridades nacionais, regionais e locais têm um papel essencial e gozam de um amplo poder de apreciação na prestação, execução e organização de serviços de interesse económico geral de uma forma que atenda tanto quanto possível às necessidades dos utilizadores."

74. Neste âmbito, o artigo 13.º do RJSPTP estabelece que o planeamento¹² 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.”*.
75. Neste contexto, tem-se vindo a considerar que uma adequada articulação entre autoridades de transportes¹³ pode potenciar o aumento da eficiência e da eficácia na gestão de recursos públicos, bem como a otimização administrativa, aproximação de decisões aos cidadãos, promoção da coesão territorial, reforço da solidariedade intermunicipal e melhoria dos serviços prestados às populações.¹⁴
76. No caso concreto, constata-se que o procedimento foi objeto da prévia e necessária articulação entre a Comunidade Intermunicipal do Ave e o Município, conforme resulta das evidências apresentadas, nomeadamente do estudo de fundamentação do procedimento pré-contratual.
77. Considera-se que estão assim asseguradas as premissas necessárias para uma efetiva e vantajosa.¹⁵ potenciação dos objetivos da política de transportes, da coordenação e da integração física, tarifária e lógica de todos os modos de transporte, mas também:

¹² 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.

¹³ Tal como refere o Guião 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.”*

¹⁴ Princípios estes também decorrentes da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, e Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro.

¹⁵ 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.”*

- 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 público¹⁶;
- Da maximização de economias de escala, profissionalizando a gestão dos contratos públicos e otimizando os custos administrativos necessários à gestão do sistema, diminuindo o risco de intervenção descoordenada, incoerente e imprevisto no mercado.

Do contrato de serviço público e compensações

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

79. 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;

¹⁶ 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.”

- «Obrigação de serviço público» é a imposição definida ou determinada por uma autoridade de transportes, com vista a assegurar determinado serviço público de transporte de passageiros de interesse geral que um operador, caso considerasse o seu próprio interesse comercial, não assumiria, ou não assumiria na mesma medida ou nas mesmas condições, sem contrapartidas;
 - «Compensação por obrigação de serviço público» é uma qualquer vantagem, nomeadamente financeira, concedida, direta ou indiretamente, por uma autoridade de transportes a um operador de serviço público, através de recursos públicos, durante o período de execução de uma obrigação de serviço público ou por referência a esse período.
80. Por sua vez, o artigo 23.º do RJSPTP determina, por seu turno, que *“as autoridades de transportes competentes podem impor obrigações de serviço público¹⁷ ao operador de serviço público, as quais devem ser formuladas de forma expressa e detalhada, por referência a elementos específicos, objetivos e quantificáveis”*.¹⁸
81. Noutro prisma, o artigo 24.º do RJSPTP estabelece que *“o cumprimento de obrigações de serviço público pode conferir o direito a uma compensação por obrigação de serviço público, a atribuir pela autoridade de transportes competente ao operador de serviço público respetivo (...) nos termos do anexo ao Regulamento e do Decreto-Lei n.º 167/2008, de 26 de agosto, alterado pela Lei n.º 64/2013, de 27 de agosto.”*
82. Acresce, segundo o previsto no artigo 20.º do RJSPTP, que o contrato de serviço público pode assumir a natureza de contrato de concessão de serviço público de transporte de passageiros e de contrato de prestação de serviço público de transporte de passageiros, sendo que:
- *“Considera-se contrato de concessão de serviço público de transporte de passageiros aquele em que o operador de serviço público se obriga a explorar o serviço público de transporte de passageiros, em condições e por um período*

¹⁷ Tal como referem as Orientações da Comissão “Conforme dispõe o artigo 14.º do TFUE, «a União e os seus Estados-Membros, dentro do limite das respetivas competências e no âmbito de aplicação dos Tratados, zelarão por que esses serviços [de interesse económico geral] funcionem com base em condições, nomeadamente económicas e financeiras, que lhes permitam cumprir as suas missões»”. De acordo com o Protocolo n.º 26, as autoridades nacionais, regionais e locais têm um papel essencial e gozam de um amplo poder de apreciação na prestação, execução e organização de serviços de interesse económico geral de uma forma que atenda tanto quanto possível às necessidades dos utilizadores (...). Assim, no quadro definido pelo Regulamento, os Estados-Membros beneficiam de uma ampla margem de discricionariedade na definição das obrigações de serviço público em sintonia com as necessidades dos utentes.

¹⁸ O artigo 21.º do RJSPTP estabelece que o contrato de serviço público é obrigatoriamente reduzido a escrito, dele devendo constar de forma clara os direitos e obrigações de cada uma das partes e as características do serviço público de transporte a prestar, designadamente, e quando aplicável, o modelo de remuneração do operador de serviço público, incluindo a eventual compensação por obrigações de serviço público previstas no contrato e os critérios para a sua determinação, quando sejam impostas.

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

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

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

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

84. Quanto a este propósito, refere a Comunicação da Comissão Europeia¹⁹, quanto à implementação do Regulamento:

- *“Segundo o artigo 5.º, ponto 1, alínea b), da Diretiva 2014/23/UE, «concessão de serviços» é um contrato a título oneroso celebrado por escrito, mediante o*

¹⁹ 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.

qual uma ou mais autoridades ou entidades adjudicantes confiam a um ou mais operadores económicos a prestação e a gestão de serviços distintos da execução de obras a que se refere a alínea a) do mesmo artigo e cuja contrapartida consiste, quer unicamente no direito de exploração dos serviços que constituem o objeto do contrato, quer nesse direito acompanhado de um pagamento. A mesma disposição precisa ainda que a adjudicação de uma concessão de obras ou de serviços envolve a transferência para o concessionário de um risco de exploração dessas obras ou serviços que se traduz num risco ligado à procura, à oferta, ou a ambas, que se considera que o concessionário assume o risco de exploração quando, em condições normais de exploração, não há garantia de que recupere os investimentos efetuados ou as despesas suportadas com a exploração das obras ou serviços que são objeto da concessão e que a parte do risco transferido para o concessionário deve envolver a exposição real à imprevisibilidade do mercado, o que implica que quaisquer perdas potenciais incorridas pelo concessionário não sejam meramente nominais ou insignificantes.

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

85. Nesse sentido, e numa aceção genérica, a distinção entre uma concessão de serviço público e uma prestação de serviços^{20 21} assenta, sobretudo, na distribuição do risco e na detenção da receita tarifária, sendo que no cenário da concessão o operador é o maior responsável por ambos, salvaguardando a autoridade a sua posição através da obtenção do melhor preço resultante de um procedimento concursal, aberto, transparente e não discriminatório.

86. No caso concreto, como já sublinhado, o Município optou por um modelo *net cost* (concessão) com um operador de serviço público selecionado através de um procedimento concursal por considerar que o mesmo oferece um menor risco de procura, o que coincide com os objetivos de assegurar o equilíbrio financeiro do serviço

²⁰ Comunicação interpretativa da Comissão sobre a aplicação do direito comunitário em matéria de contratos públicos e de concessões às parcerias público-privadas institucionalizadas (PPPI). (Texto relevante para efeitos do EEE) (2008/C 91/02).

²¹ A ambos os tipos de contrato aplicam-se as regras do Regulamento, sendo que para as especificidades procedimentais de contratação pública aplica-se o CCP, uma vez que a Comissão Europeia o considera como uma medida nacional de implementação do Regulamento.

público, e, do mesmo passo, transfere para o operador grande parte do nível de atuação tático, o que será mais enquadrável nesta fase de aquisição de competências por parte da Edilidade.

87. Outrossim, independentemente da aplicação específica dos requisitos constantes do anexo ao Regulamento²² no que se refere ao cálculo de compensações financeiras pela prática de obrigações de serviço público, as obrigações de transparência e objetividade na definição de obrigações contratuais que dali decorrem são essenciais para o próprio exercício de diagnóstico sobre a necessidade, ou não, de pagamento de compensações e de definição do nível de serviço que se pretende, sendo essa transparência necessária não só para aferir da conformidade legal, mas também jurisprudencial²³.
88. No que diz respeito ao pagamento de compensações financeiras, a Comissão Europeia refere que 24, *“contrariamente ao que acontece noutros setores, à compensação por obrigações de serviço público no setor dos transportes terrestres aplica-se o artigo 93.º e não o artigo 106.º, n.º 2, do TFUE. Consequentemente, as regras da União relativas à compensação por serviços de interesse económico geral²⁵ que têm por base o artigo 106.º, n.º 2, do Tratado, não se aplicam aos transportes terrestres”*.²⁶ (...) *Tratando-se de serviços de transporte público ferroviário ou rodoviário de passageiros, e acordo com o artigo 9.º, n.º 1, do regulamento (CE) n.º 1370/2007, desde que sejam pagas nas condições estabelecidas no regulamento, as compensações por esses serviços são consideradas compatíveis com o mercado interno e não carecem da notificação prévia exigida pelo artigo 108.º, n.º 3, do TFUE.”*.
89. No caso do Regulamento, o Anexo ao mesmo estabelece, na generalidade, que:
 - As compensações ligadas a contratos de serviço público não podem exceder um montante que corresponda ao efeito financeiro líquido decorrente da soma das

²² De acordo com o artigo 5.º do Regulamento, *“Os contratos de serviço público devem ser adjudicados de acordo com as regras estabelecidas no presente regulamento. No entanto, os contratos de serviços ou os contratos públicos de serviços, tal como definidos nas Diretivas 2004/17/CE ou 2004/18/CE, para o transporte público de passageiros por autocarro ou elétrico, devem ser adjudicados nos termos dessas diretivas na medida em que tais contratos não assumam a forma de contratos de concessão de serviços, tal como definidos nessas diretivas. Sempre que os contratos devam ser adjudicados nos termos das Diretivas 2004/17/CE ou 2004/18/CE, não se aplica o disposto nos n.ºs 2 a 6 do presente artigo.”*

²³ A título de exemplo, do Tribunal de Justiça da União Europeia, o Processo C-280/00, Altmark Trans GmbH e Regierungspräsidium Magdeburg contra Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH (Coletânea 2003, p. I-7747).

²⁴ Comunicação da Comissão “Orientações para a interpretação do Regulamento”.

²⁵ Nomeadamente a Decisão da Comissão relativa à aplicação do artigo 106.º, n.º 2, do TFUE aos auxílios estatais sob a forma de compensação de serviço público concedidos a certas empresas encarregadas da gestão de serviços de interesse económico geral (JO L 7 de 11.1.2012, p. 3) e o Enquadramento da União Europeia aplicável aos auxílios estatais sob a forma de compensação de serviço público (JO C 8 de 11.1.2012, p. 15).

²⁶ Aplica-se-lhes, contudo, o Regulamento (UE) n.º 360/2012 da Comissão, de 25 de abril de 2012, relativo à aplicação dos artigos 107.º e 108.º do TFUE aos auxílios de *minimis* concedidos a empresas que prestam serviços de interesse económico geral (JO L 114 de 26.4.2012, p. 8).

incidências, positivas ou negativas, da execução da obrigação de serviço público sobre os custos e as receitas do operador de serviço público;

- As incidências devem ser avaliadas comparando a situação em que é executada a obrigação de serviço público com a situação que teria existido se a obrigação não tivesse sido executada. Para calcular as incidências financeiras líquidas, devem ser tidos em conta os custos incorridos em relação a obrigações de serviço público impostas pela autoridade competente, incluídas num contrato de serviço público e/ou numa regra geral, menos as incidências financeiras positivas geradas na rede explorada ao abrigo das obrigações de serviço público em causa, menos as receitas decorrentes da aplicação do tarifário ou quaisquer outras receitas decorrentes do cumprimento da obrigação ou obrigações de serviço público em causa, acrescido de um lucro razoável²⁷, igual ao efeito financeiro líquido.
- Acrescenta ainda a Comissão que *“a presunção de compatibilidade e a exoneração a que faz referência o parágrafo anterior, não excluem a possibilidade de as compensações pela prestação de serviços de transporte público constituírem auxílio estatal. Para não o serem, as compensações terão de satisfazer as quatro condições estabelecidas pelo Tribunal de Justiça no acórdão Altmark^{28 29}”,* cujos princípios estão acolhidos nos requisitos legais constantes do Regulamento e que, entre outras, estabelece que (i) Os parâmetros com base nos quais o montante exato de compensação é calculado devem ser previamente estabelecidos, de forma objetiva e transparente, a fim de evitar uma vantagem económica suscetível de favorecer a empresa

²⁷ Por «lucro razoável» entende-se uma taxa de remuneração do capital que seja habitual no setor de um determinado Estado-Membro, e que deve ter em conta o risco, ou a inexistência de risco, incorrido pelo operador de serviço público devido à intervenção da autoridade pública.

²⁸ 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).

²⁹ O Tribunal entendeu que: (i) Existe a necessidade de definir e atribuir, de modo claro e transparente, as obrigações de serviço público desde o início para que se possa deduzir com exatidão quais as obrigações de serviço público impostas às empresas; (ii) Os parâmetros com base nos quais o montante exato de compensação é calculado devem ser previamente estabelecidos, de forma objetiva e transparente, a fim de evitar que inclua uma vantagem económica suscetível de favorecer a empresa beneficiária em relação às empresas concorrentes; (iii) É necessário efetuar um juízo de proporcionalidade entre o montante da compensação atribuída e o custo suplementar suportado com o cumprimento das obrigações de serviço público com o intuito de evitar casos de compensação excessiva; (iv) Assim, a compensação não pode ultrapassar o que é necessário para cobrir total ou parcialmente os custos ocasionados pelo cumprimento das obrigações de serviço público, tendo em conta as receitas obtidas, assim como um lucro razoável pela execução destas obrigações; (v) Como critério de eficiência deve existir num procedimento de contratação pública que possibilite selecionar o candidato que apresente as melhores condições para proceder ao fornecimento de um serviço de interesse económico geral ao menor custo possível para a coletividade e, alternativamente, quando não seja empregue o procedimento de concurso público, o nível da compensação deve basear-se na análise dos custos que uma empresa média, bem gerida e adequadamente equipada em meios de transporte para poder satisfazer as exigências 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.

beneficiária em relação a concorrentes; (ii) A compensação não pode ultrapassar o que é necessário para cobrir total ou parcialmente os custos ocasionados pelo cumprimento das obrigações de serviço público, tendo em conta as receitas obtidas, assim como um lucro razoável³⁰ pela execução destas obrigações; (iii) Deve existir um procedimento de contratação pública que possibilite selecionar o candidato que apresente as melhores condições ao menor custo possível para a coletividade³¹.

90. E tendo em conta o antedito, o Município, cumprindo os ditames legais e jurisprudenciais, teve em conta os gastos e rendimentos associados atualmente à exploração do sistema de transportes da região, bem como as externalidades positivas e negativas associadas ao serviço público, o que permitiu definir o nível de serviço público que se pretende disponibilizar e as obrigações associadas.
91. Com vista a asseverar a viabilidade económico-financeira, foi realizada a respetiva análise técnica, no âmbito da qual foi materializado um estudo circunstanciado nomeadamente quanto à necessidade de atribuir compensações por obrigações de serviço público à concessionária e ao seu respetivo cálculo, nos termos e para o efeito do artigo 416.º do CCP, do RJSPT e do Regulamento.
92. No estudo apresentado, o Município procura resumir o trabalho de análise das várias questões e dimensões que se colocaram na estruturação do modelo de contratualização da exploração dos serviços públicos de transporte de passageiros no seu território, bem como fundamentar as opções tomadas.
93. De sublinhar as preocupações do Município quanto à escolha de um modelo contratual conservador, fruto também da experiência obtida, entre outros aspetos, com a implementação do PART, desde 2019, e com a gestão de serviços essenciais em 2020, nos termos do Decreto-lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril.
94. Face à documentação apresentada e às propostas de peças processuais exibidas, é possível concluir que estamos perante um procedimento concorrencial de escolha de um ou mais concorrentes para prestar um serviço público, com obrigações de serviço público prévia e objetivamente definidas, tendo em conta o interesse comercial do

³⁰ De acordo com as Orientações da Comissão: “Em qualquer caso, dependendo das circunstâncias específicas de cada contrato de serviço público, impõe-se uma avaliação casuística pela autoridade competente, para determinar o nível adequado de lucro razoável. Entre outros fatores, há que ter em conta as características específicas da empresa, a remuneração normal de mercado para serviços semelhantes e o nível de risco associado a cada contrato de serviço público.”

³¹ Enquadramento legal e jurisprudencial aplicável a Auxílios de Estado e compensações por obrigações serviço público no setor dos transportes-- https://www.amt-autoridade.pt/media/1955/auxilios_estado_osp_transportes.pdf

operador, a sua justa remuneração, bem como a sustentação de um serviço público de qualidade na perspetiva pública.

95. Afigura-se que o procedimento está elaborado em termos equitativos para qualquer empresa que decida concorrer ao procedimento, afigurando-se dele não decorrer qualquer vantagem económica suscetível de favorecer uma determinada empresa em relação a empresas concorrentes em igualdade de circunstâncias, sendo que o modelo adotado e as perspetivas de rentabilidade exibem condições de incentivo ao operador para que este procure a eficiência na prestação de serviços.
96. Acresce que com o lançamento de um procedimento concursal estará, à partida, afastado um cenário de sobrecompensação, já que o preço, bem como outros fatores associados à performance, é submetido à concorrência.
97. Segundo as Orientações da Comissão Europeia para a interpretação do Regulamento³² relativo aos serviços públicos de transporte ferroviário e rodoviário de passageiro, *“é de encorajar, em geral, a utilização de incentivos à eficiência no mecanismo de compensação. Sublinhe-se que os regimes de compensação que se limitam a cobrir os custos realmente incorridos não dão grande incentivo à empresa de transportes para que siga uma política de contenção de custos ou se esforce por ganhar eficiência”* pelo que o interesse comercial do serviço deverá ser aferido na apresentação de propostas ao procedimento concursal.
98. Quanto a este aspeto, saúda-se vivamente a imposição de implementação de contabilidade analítica³³ por centros de resultados, devidamente auditada ou certificada nos termos exigidos pela legislação comercial, de forma a evidenciar, separadamente, as contas de exploração relativas ao serviço público face a outras atividades desenvolvidas, devendo fundamentar os critérios utilizados para imputação dos custos comuns.

³² Publicado no Jornal Oficial da União Europeia - (2014/C 92/01) 29.3.2014

³³ 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 (...)”*.

99. Nesta decorrência, considera-se que a partilha dos benefícios económicos da concessionária não constitui um desincentivo a uma exploração eficiente, pois não incidem sobre toda a rentabilidade do projeto, mas sim sobre os benefícios financeiros anormais e imprevisíveis que não resultem da eficiente gestão e das oportunidades criadas pela operadora e nos casos previstos no artigo 30.º do RJSPTP.³⁴
100. Do mesmo passo, o pagamento de contrapartida financeira pelo direito de exploração, destinada a financiar os custos de estrutura incorridos pelo concedente no exercício das suas competências de autoridade de transportes e de gestão do Contrato, encontram respaldo legal, designadamente, no n.º 2 do artigo 4.º e no n.º 1 do artigo 11.º do RJSPTP.
101. No caso concreto, afigura-se que as questões referidas estão devidamente acauteladas, pois não só foram apurados os custos da operação que devem vir a ser cobertos por via de compensação, como ainda é tido em conta o adequado retorno ao operador, o qual, nos termos do Estudo de contratualização apresentado pelo Município se cifra em 6% (seis por cento). Aliás, face aos dados apresentados pode-se estimar que existe rentabilidade acionista do projeto, permitindo ao operador sustentar o sistema com garantias efetivas de qualidade.
102. De referir que a AMT tem assumido como referência o valor médio da taxa de rendibilidade do ativo em 2019 do setor (H) das empresas de transportes e armazenagem¹, que é de 10%³⁵ Esta taxa de remuneração, por se tratar do valor de referência do setor em Portugal, acautela o risco incorrido pelo operador de transportes devido à intervenção da autoridade pública e, por isso, é considerado como o lucro razoável¹ associado à execução deste serviço público de transporte de passageiros. Tal não significa no entanto que aquela percentagem deva, obrigatoriamente, ser alcançada. Por essa razão, a taxa de 6% prefigura-se aceitável.
103. Quanto a este aspeto, afigura-se não ser despiciendo relevar que os contratos de serviço público celebrados no âmbito do RJSPTP estão assaz condicionados pelos circunstancialismos locais relativos aos múltiplos sistemas de transportes públicos de passageiros, que assumem matrizes muito diversos ou com uma grande amplitude de

³⁴ De acordo com as Orientações da Comissão: "Os incentivos à eficiência deverão, todavia, ser proporcionados e não exceder um nível razoável à luz da dificuldade em realizar os objetivos de eficiência. Uma forma de o assegurar seria, por exemplo, repartir equilibradamente os proveitos decorrentes dos ganhos de eficiência pelo operador, os poderes públicos e/ou os utentes. Em qualquer caso, deve haver um mecanismo que assegure que a empresa não poderá conservar proveitos de eficiência desproporcionados. Os parâmetros destes regimes de incentivo devem, aliás, estar inteira e precisamente definidos nos contratos de serviço público."

³⁵ Publicada pelo Banco de Portugal, nas estatísticas dos quadros do setor (setor H), disponível no site do BP, em <https://www.bportugal.pt/QS/qsweb/Dashboards>

cambiantes, sendo, por isso, 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.

104. Por outro lado, os dados utilizados para a definição de obrigações de serviço público baseiam-se no levantamento dos indicadores relevantes do sistema de transportes e do território em causa, o que permite concluir por uma adequada aderência à realidade, tendo não apenas em conta indicadores financeiros, mas também económicos e todos os referentes às diversas externalidades associadas ao Ecossistema. De referir ainda quanto a este aspeto que o lançamento do procedimento concursal também será outra sede idónea para aferir da adequação à realidade do que ora é proposto.
105. Recorde-se que, sem prejuízo das atribuições próprias das instâncias nacionais e europeias competentes, os critérios enunciados para aferição da legalidade de fluxos financeiros apenas se consideram cumpridos, na perspetiva da temática dos auxílios de Estado, se ao longo da execução contratual forem efetiva e corretamente aplicados os critérios de cálculo e pagamento das compensações, face às circunstâncias concretas da prestação do serviço que as fundamentam, e são esses os factos que devem ser de verificação permanente e sistemática pela autoridade de transportes, mas também pela AMT, designadamente na sequência de remissão, por parte daquela, do Relatório previsto no artigo 7.º do Regulamento.
106. Nesta linha, a aferição da *compliance* dos instrumentos pré-contratuais e contratuais não se perfila como meramente formal, estendendo-se à execução desses mesmos instrumentos, o que, neste caso concreto, se afigura estar asseverado.

Obrigações Contratuais/Indicadores

107. A AMT tem rotulado de fundamental a existência de informação de reporte³⁶, nomeadamente dados económicos, financeiros e de exploração que permitam às entidades de supervisão e de fiscalização aferir da conformidade do cumprimento das regras europeias quanto ao pagamento de compensações, designadamente à AMT, nos termos da alínea c) do n.º 3 do artigo 34.º do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio. Sublinhe-se também que a AMT pretende fazer a supervisão da implementação destes

³⁶ Ver: Acompanhamento da implementação do Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros - Ponto de situação 2016-2020 - https://www.amtautoridade.pt/media/2908/acompanhamento_implementacao_rsptp_2016-2020.pdf ; Relatórios de Obrigações de Serviço Público: https://www.amtautoridade.pt/media/2970/regulamento_n273_2021_de_23_de_marco.pdf e Controlo das compensações financeiras no serviço público de transporte de passageiros - <https://www.amtautoridade.pt/media/2922/compensacoesfinanceiras.pdf>

indicadores de forma periódica, anualmente, e pelo menos semestral no decurso dos dois primeiros anos de vigência do contrato e levando em linha de conta o relatório a elaborar pela autoridade de transportes, nos termos do previsto no artigo 7.º do Regulamento.

108. No processo em apreço, constata-se pelo conteúdo do Anexo IX ao Caderno de Encargos que o Município teve parcialmente em conta as orientações da AMT quando ao elenco de indicadores relevantes para efeitos de monitorização de contratos de serviço público³⁷, tendo definido procedimentos e indicadores precisos e de transmissão periódica e sistemática da informação relevante, designadamente, e numa base mensal, o número de passageiros transportados, de veículos.km comerciais produzidos, a indicação Receita tarifária total e número de reclamações recebidas, o que lhe permite efetuar uma monitorização³⁸ eficaz da execução contratual³⁹ e do mesmo passo lograr obter informação adicional para um futuro contrato de serviço público⁴⁰.
109. Ademais, são estabelecidas diversas obrigações de certificação dos dados relevantes – não apenas financeiros - por um Revisor Oficial de Contas, o que fornece garantias de uma gestão exigente do serviço público.
110. No que se refere a indicadores de performance, bem como a penalidades contratuais, designadamente a nível operacional, a AMT considera que as mesmas devem permitir isolar/identificar com matriz cirúrgica os desvios e permitir encontrar as causas de disrupções, e, eventualmente, ajustar os horários e frequências afixadas, tornando mais transparente a oferta de transporte público que se consegue efetivamente disponibilizar e não aquela que apenas se estimava disponibilizar. Noutra via, estes indicadores podem servir de base à definição de incentivos à procura, à otimização da produção ou

³⁷ https://www.amt-autoridade.pt/media/1777/csite_indicadores_monitorizacao_supervisao_at.pdf

³⁸ 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.”

³⁹ Desta forma também se proporciona uma eficaz supervisão e fiscalização do serviço de transportes, designadamente pela AMT, no âmbito, entre outros, da alínea c) do n.º 3 do artigo 34.º do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, no que se refere, a título exemplificativo, ao controlo anual das compensações concedidas às entidades que asseguram os serviços de interesse económico geral nos setores regulados, como já anteriormente referido. Se os dados relativos à gestão contratual forem sempre sujeitos a imperativos de maior especificidade, atualidade e certeza, também os dados que possam a ser vir transmitidos para a AMT, ou outras entidades fiscalizadoras, estarão sujeitos a tais imperativos.

⁴⁰ Também desta forma se dá cumprimento ao n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento e ao ponto 2.5.1. das Orientações da Comissão: “o artigo 7.º, n.º 1, do regulamento prevê que cada autoridade competente publique um relatório anual circunstanciado sobre as obrigações de serviço público que são da sua competência, os operadores de serviços públicos selecionados e as compensações e os direitos exclusivos concedidos a estes como contrapartida.

ao combate à fraude, sobretudo se existirem deduções associadas a indicadores de desempenho do operador, pelo eventual incumprimento dos mesmos.

111. No quadro em avaliação, esta aferição afigura-se ser possível tendo em conta os sistemas de apoio à exploração previstos contratualmente, podendo também o(s) operador(es) promover uma comunicação com os passageiros de forma mais adequada e transparente, permitindo ainda desagregar, de forma objetiva, os dados tendentes a apurar o cumprimento de horários e frequências.
112. Cremos ainda ser de notar que o projeto de caderno de encargos remetido prevê uma graduação de incumprimentos, como tem sido recomendado pela AMT em outros procedimentos, admitindo-se que os critérios de definição do valor objetivo da sanção estejam sujeitos à ponderação do superior interesse público, à gestão dinâmica e flexível do serviço público, à análise casuística ao exercício de proporcionalidade e adequação deste com o eventual benefício económico que derive da conduta infratora.

Do contrato de serviço público e distintos aspetos contratuais

113. Importa neste contexto aludir ao PART, que estabelece mecanismos de financiamento das autoridades de transportes, dispondo, contudo que a fixação dos tarifários, incorporando o financiamento referido nos números anteriores, é da competência das autoridades de transportes de cada área metropolitana e comunidade intermunicipal, nos termos do RJSPTP.
114. Por seu turno, no que se refere ao prazo contratual, é de sublinhar que além de se encontrar em conformidade com disposto no Regulamento, foram tidos em conta os elementos que condicionam as opções públicas nesta matéria como sejam os bens móveis e imóveis afetos à exploração e os direitos e obrigações destinados à realização do interesse público.
115. Ainda nesta sede, note-se que não é obrigatório que o prazo contratual deva ser equivalente ao prazo necessário a uma recuperação total de investimento, pois acrescendo à remuneração obtida com a prestação do serviço, tal poderia implicar uma sobrecompensação, o que não é permitido pelo artigo 413.º do CCP (sobre a partilha de riscos), pelo Regulamento e pelas próprias recomendações da Comissão Europeia a este propósito, revestindo um carácter manifestamente prejudicial para a prossecução do superior interesse público.
116. Outrossim, no que se alude a terminais rodoviários, o Município indica que as instalações existentes serão suficientes para permitir a execução contratual, devendo a

sua utilização obedecer aos princípios vertidos no Decreto-lei n.º 140/2019, de 18 de setembro⁴¹, que regula as condições de acesso e de exploração de serviço público de transporte de passageiros expresso.

117. Relativamente à relação com o passageiro, considera-se que o caderno de encargos dá execução ao Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro, que estabelece as condições que devem ser observadas no contrato de transporte rodoviário de passageiros e bagagens, em serviços regulares, bem como ao Regulamento (UE) n.º 181/2011, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro de 2011, tendo o cuidado de promover um nível elevado de exigência, patente em aspetos como:

- Previsão exaustiva das obrigações de cumprimento aos serviços mínimos previstos no RJSPTP;
- Previsão de obrigações de prestação de assistência permanente aos passageiros, atendendo, designadamente, às diferentes necessidades dos mesmos;
- Introdução de Sistema de Gestão de Reclamações, acessível aos reclamantes;
- Implementação de uma rede de vendas adequada, constituída por postos de venda próprios, agentes de venda, e ainda de máquinas de venda/carregamento automático de Títulos;
- Previsão exaustiva de conteúdos de website, App, sinalética e outra informação ao público.

118. Nesta esteira ainda, e sem prejuízo dos critérios de qualidade já previstos, julga-se que assume relevo que, com recurso a instrumento regulamentar, administrativo ou contratual, se equacione, na medida do possível e no respeito da economia do contrato, o progressivo reforço dos critérios de qualidade do serviço público de transporte, designadamente através da ponderação da implementação das normas produzidas pelo IPQ – Instituto Português da Qualidade, na medida em que reconhecidamente constituem boas práticas e referências transversais para o setor, quanto a fiabilidade e critérios de qualidade, bem como quanto à sua medição. Por dever de clareza, destacam-se, a título meramente exemplificativo as seguintes:

⁴¹ Projeto de Regulamento sobre Análise Económica Simplificada “Serviços Expresso” - https://www.amt-autoridade.pt/media/2764/consultapublica_projeto_regulamento_analiseeco_servicosexpresso.pdf

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

119. Recorda-se também que o Município deverá dar cumprimento ao consignado no artigo 7.º do Regulamento que estatui com meridiana clareza que *“Cada autoridade competente torna público, anualmente, um relatório circunstanciado sobre as obrigações de serviço público da sua competência. Esse relatório inclui a data de início e a duração dos contratos de serviço público, os operadores de serviço público selecionados e as compensações e os direitos exclusivos que lhes são concedidos como contrapartida. O relatório estabelece a distinção entre transporte por autocarro e por caminho-de-ferro, possibilita o controlo e a avaliação do desempenho, da qualidade e do financiamento da rede de transportes públicos, e, se adequado, presta informações sobre a natureza e a extensão dos direitos exclusivos concedidos. O relatório toma em consideração os objetivos estratégicos enunciados em documentos sobre a política de transportes públicos nos Estados-Membros em causa.”*.

120. Deverá ainda o Município dar cumprimento aos competentes requisitos de autorização de despesa e garantia da sua comportabilidade, bem como a competente fundamentação, designadamente nos termos da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro e Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro⁴², do CCP e do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho.

Documentação a disponibilizar aos concorrentes no âmbito do procedimento concursal

121. A Comissão Europeia, nas suas orientações já amplamente citadas, refere expressamente que *“Para tornar o processo de concurso mais transparente, as autoridades competentes deverão fornecer aos concorrentes potenciais todos os dados técnicos e financeiros pertinentes, incluindo as informações sobre a repartição de custos e receitas, para os ajudar a prepararem as suas propostas. Relativamente a essa*

⁴² Com a última alteração pela Lei n.º 66/2020, de 4 de novembro.

informação, importa, contudo, acautelar a legítima proteção dos interesses comerciais de terceiros”.

122. Ora, resulta evidente que os elementos que assumem uma matiz estruturante da proposta são da responsabilidade dos próprios concorrentes, que têm por dever conhecer as informações próprias do setor, o mesmo se aplicando às estruturas de custos adequadas para uma determinada oferta, mas tal ponderação surge da necessidade de garantir o estrito respeito pelos princípios da concorrência e da igualdade no contexto do concurso público, devendo garantir-se que a informação essencial não é detida apenas por um único.
123. Independentemente, é absolutamente incontornável a existência de vantagens concorrenciais de operadores incumbentes que não podem ser totalmente anuladas, tal como decorre da posição Tribunal de Justiça da União Europeia⁴³ 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”*.
124. Por outro lado, quanto a este aspeto haverá que referir que não obstante as atribuições e competências próprias da AdC e da AMT, também cabe às autoridades de transportes criar e implementar as condições legais e contratuais de base⁴⁴ que permitam a disponibilização de serviços de transporte enquadrados em termos concorrenciais equitativos, tanto na preparação como na execução daqueles, pela ação de parceiros privados, mas também dos parceiros públicos.
125. Sublinha-se, por isso, que a disponibilização de informação mínima sobre o território, a procura e receitas associadas ao sistema., ou mesmo de taxas associadas à utilização de infraestruturas, é relevante para que se garanta que qualquer concorrente tem a informação mínima para poder elaborar uma proposta.
126. Ademais, regista-se positivamente a referência feita ao cumprimento do procedimento de controlo prévio de concentração de empresa previsto no artigo 36.º da Lei n.º 19/2012, de 8 de maio⁴⁵, caso se venha a justificar, o qual é da responsabilidade do

⁴³ Cfr. Processo T-345/03 *Evropaïki Dynamiki*, disponível em <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A62003TJ0345>

⁴⁴ Na verdade, uma das ações possíveis e de âmbito preventivo, seria que, no âmbito do procedimento concursal, todos os concorrentes declarassem, junto do júri do concurso, não estarem em situação de cumprir quaisquer das situações que possam constituir práticas concorrenciais ilegais, designadamente as previstas na Lei n.º 19/2012 de 8 de maio.

⁴⁵ Ver Linhas de Orientação relativas à Avaliação Prévia de Controlo de Concentrações da Autoridade da Concorrência http://www.concorrenca.pt/vPT/A_AdC/legislacao/Documents/Nacional/Linhas%20de%20Orientacao%20Relativas%20a%20Avaliacao%20Previa.pdf.

operador, prevendo-se que a autoridade de transportes tenha conhecimento, em tempo, do andamento do processo.

127. No caso em apreço afigura-se que a informação transmitida é relevante, sem prejuízo de poder ser aportada informação adicional, designadamente a recolhida no âmbito da aplicação do PART, do Decreto-Lei n.º 14-C/2020 e do Regulamento n.º 430/2019⁴⁶.
128. Note-se ainda que, por dever de rigor, foram solicitados diversos esclarecimentos sobre alguns aspetos do estudo da concessão e das peças processuais, os quais foram cabal e atempadamente respondidos.

Disposições laborais

129. De acordo com o previsto ponto 2.2.8. das Orientações da Comissão já sobejamente referidas, o nº5 do artigo 4.º 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.”.*
130. Acrescentam ainda estas Orientações⁴⁷ da Comissão Europeia que as autoridades competentes dispõem de diversos mecanismos tendentes a promover a proteção do

⁴⁶ Regulamento n.º 430/2019, de 16 de maio, que aprova regras gerais tarifárias e procedimentos de recolha e transmissão de informação à Autoridade da Mobilidade e dos Transportes - https://www.amt-autoridade.pt/media/2971/1%C2%AA-altera%C3%A7%C3%A3o_regulamento_430-2019.pdf

⁴⁷ “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

peçoal em caso de mudança de operador, tais como sejam (i) Nada fazer, relegando para as regras gerais aplicáveis à transmissão de estabelecimento, (ii) Exigir a transferência do peçoal anteriormente contratado para prestar os serviços, com os direitos que aquele teria caso se tivesse efetuado uma transferência (iii) Exigir ao operador que respeite as normas sociais relativamente a todo o peçoal envolvido na prestao dos serviços de transporte público.

131. Aliás, dispõem ainda que *“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 adjudicao de contratos de serviços público. Nos setores de atividade assentes em ativos corpóreos, como o transporte rodoviário ou ferroviário, a diretiva  aplicável se forem transferidos ativos corpóreos importantes.”*.
132. Tem sido entendimento da AMT que a fundamentao das opções propostas, consideradas relevantes, designadamente a garantia de cumprimento de legislao e regulamentao laboral (onde se inclui a transmissão da empresa, estabelecimento e peçoal) se traduz num fator da maior relevância, em ordem a asseverar o cumprimento de diversos princípios estruturais de sustentabilidade social no seio do Ecossistema da Mobilidade e dos Transportes.
133. Saída-se assim a existência de mecanismos contratuais previstos ao nível dos recursos humanos, devendo o Município, a par do(s) operador(es), propugnar pelo cabal cumprimento da legislao laboral⁴⁸, prestando toda a informao que seja necessária, e, se solicitada, à Autoridade para as Condições do Trabalho, tendo em conta as atribuições que a Lei lhe comete, designadamente de colaborar com outros organismos da administrao pública com vista ao respeito integral das normas laborais nos termos previstos na legislao europeia e nas convenções da Organizao Internacional do Trabalho, ratificadas por Portugal⁴⁹, bem como em instrumentos de contratao coletiva de trabalho celebrados.

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.”

⁴⁸ 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 proteo 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 proteo 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”.*

⁴⁹ 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

Racionalidades basilares

134. Atento o enquadramento recenseado nos pontos precedentes, afigura-se que a operação em apreço exhibe diversas vantagens e apresenta resposta favorável a cada uma das racionalidades basilares e estruturantes da metodologia de regulação económica independente prosseguida pela 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 formuladas pela AMT e da verificação da manutenção destes benefícios através de um aturado acompanhamento da execução contratual.
135. Quanto aos investidores, atento o teor dos elementos disponibilizados, afigura-se que esta operação é potencialmente geradora de adequadas condições para o desenvolvimento sustentável da prestação de serviço de transporte rodoviário de passageiros de âmbito municipal e do perímetro urbano de Vieira do Minho, 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 asseverar o cumprimento das obrigações de serviço público com cobertura dos custos operacionais, bem como a remuneração adequada do capital investido.
136. Saliente-se que se perfila resultar da operação a garantia de uma partilha objetiva e justificada de benefícios e responsabilidades entre o Município e o(s) concessionário(s), oferecendo, em acréscimo, incentivos para o investidor/operador ser eficiente, sendo que face ao atual quadro de recuperação económica e à implementação de um modelo contratual mais completo, bem como a introdução de reduções tarifárias a nível nacional, afigura-se legítimo esperar uma evolução favorável da procura.
137. No que belisca aos contribuintes, e particularmente à resiliência da sociedade e da economia face à carga fiscal, perfila-se estarem reunidas condições para a existência de um melhor serviço, o que potencia o crescimento do transporte de passageiros e

de transporte ferroviário de passageiros, que "(13)Tendo em vista a integração adequada dos requisitos sociais e laborais nos procedimentos de adjudicação de contratos de serviço público para a prestação de serviços públicos de transporte de passageiros, os operadores de serviço público deverão cumprir, no âmbito da execução de contratos de serviço público, as obrigações no domínio da legislação social e laboral que se apliquem no Estado-Membro em que o contrato de serviço público é adjudicado e que decorram de disposições legislativas e regulamentares e de decisões, tanto a nível nacional como a nível da União, bem como de acordos coletivos aplicáveis, desde que essas regras nacionais e a sua aplicação respeitem o direito da União. (14) Caso os Estados-Membros exijam que o pessoal contratado pelo operador anterior seja transferido para o novo operador de serviço público, deverão ser conferidos ao referido pessoal os direitos de que beneficiariam se tivesse sido realizada uma transferência na aceção da Diretiva 2001/23/CE do Conselho (1). Os Estados-Membros deverão ter a liberdade de adotar essas disposições."

estimula o desenvolvimento da produção de valor acrescentado, do qual poderá resultar um aumento da consequente receita fiscal.

138. O reforço e aplicação rigorosos de mecanismos efetivos de monitorização e fiscalização devem contribuir ativamente para dissuadir o incumprimento de obrigações 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, se anteveem positivos.
139. No que tange a utilizadores/ utentes/ consumidores e/ou cidadãos, o facto de o serviço passar a ser gerido por uma entidade com maior proximidade e com melhor conhecimento das reais necessidades dos utilizadores, poderá potenciar uma melhor oferta, adequando de forma mais profícua a oferta à procura, atento ao facto de os municípios deterem competências na gestão do espaço público e no planeamento e ordenamento do território sob sua alçada.
140. Cumprirá ainda salientar que o exercício dos poderes regulatórios da AMT em articulação com os poderes organizacionais do Município, poderá ser indutor de uma melhor promoção dos direitos e interesses dos consumidores, utilizadores do transporte público, mas também, indiretamente, daqueles que possam beneficiar da existência de uma rede de transportes públicos integrada e eficiente na sua região.
141. E 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 robustecer uma melhor gestão dos dinheiros públicos e, consequentemente, assegurar a sustentabilidade atual e futura da oferta de transportes à população.
142. Atentos os contornos 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 em exclusivo ao seu interesse comercial.
143. Havendo mais e melhores alternativas de transportes, tal poderá representar uma poupança de custos para os consumidores face a outros modos de transporte

alternativos, mas também para a sociedade em geral, através da diminuição dos custos inerentes a um sistema baseado na utilização da viatura privada.

144. Na perspetiva dos profissionais a operação em apreço também deixa antever 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 ao nível das populações locais.

VI – RECOMENDAÇÕES E DETERMINAÇÕES

145. 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 e com observância das racionalidades supra referidas e eventuais impactos jus concorrenciais, diretos e indiretos
146. Os contratos de serviço público celebrados no âmbito do RJSPTP estão condicionados pelos circunstancialismos locais relativos aos múltiplos sistemas de transportes públicos de passageiros, que são muito diversos ou com uma grande amplitude/cambiantes, sendo, por isso, 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.
147. Os dados utilizados para a definição de obrigações de serviço público baseiam-se no levantamento dos indicadores relevantes do sistema de transportes e do território em causa, o que permite concluir, com algum grau de 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.
148. De sublinhar 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 eventual risco de lançar procedimentos que possam não ser atrativos para o mercado.

149. Não obstante a extensão e o rigor demonstrados na documentação apresentada, **determina-se:**

- Divulgar informação mínima a concorrentes, designadamente, de caracterização do território, procura e receitas;
- Dar cumprimento ao artigo 7.º do Regulamento, nos termos previstos no Regulamento 430/2019, de 26 de maio^{50 51};; quanto à elaboração de relatório anual circunstanciado sobre as obrigações de serviço público em ordem a garantir uma adequada monitorização de todos os pressupostos e variáveis necessários ao cálculo de indicadores de performance⁵²
- Garantir o cabal 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;
- Garantir o cumprimento das obrigações relativas ao livro de reclamações, no formato físico e eletrónico, nos termos do Decreto-Lei n.º 156/2005, de 15 de setembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 74/2017, de 21 de junho;
- Garantir o cumprimento do Decreto-lei n.º 140/2019, de 18 de setembro, no que se refere a acesso livre e não discriminatório a terminais e interfaces de passageiros;

150. Prosseguindo nesta linha, com base nos mecanismos previstos, considera-se que deve ser elaborado um relatório anual de execução contratual⁵³, tendo em conta os indicadores de desempenho, o qual deverá também proceder à confirmação de que os pressupostos tidos para o cálculo de compensações correspondem à realidade e que cumprem os princípios para o efeito previstos no RJSPT e no Regulamento, e que o défice operacional resulta das imposições públicas e não faz parte do risco do operador ou que este aceita como comportável no âmbito do seu interesse comercial.

151. Finalmente, deverá o Município:

⁵⁰ http://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes_amt_obrigacoes_reporte_relatorios_publicos.pdf

⁵¹ https://www.amt-autoridade.pt/media/2971/1%C2%AA-altera%C3%A7%C3%A3o_regulamento_430-2019.pdf

⁵² Ver Orientações da AMT: https://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes_amt_obrigacoes_reporte_relatorios_publicos.pdf

⁵³ Tendo em conta os indicadores de monitorização e supervisão que constam da Informação às Autoridades de Transportes de 27 de setembro de 2018 na gestão contratual e remeter tal informação à AMT.

- Propugnar, a todo o tempo, pelo integral cumprimento da legislação laboral, prestando toda a informação que seja necessária, incluindo, se solicitada, à Autoridade para as Condições do Trabalho;
- Assegurar o cumprimento dos 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 da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, do CCP e do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho;
- Promover um acompanhamento aturado no sentido de aferir, a todo o tempo, incluindo no desenvolvimento do procedimento concursal, a *compliance* com as normas legais nacionais e europeias, bem como das disposições contratuais, sem prejuízo da avaliação prévia à celebração contratual, nos termos da Lei n.º 19/2012, de 8 de maio⁵⁴.

VII – DAS CONCLUSÕES

152. Atenta a matéria vertida supra, e em ritmo de conclusão:

- No que concerne ao objeto específico deste parecer, afigura-se que as peças procedimentais relativas ao procedimento concursal a lançar pelo Município de Vieira do Minho estão em *compliance* com os enquadramentos legais citados, sendo por isso **favorável**;
- No caso concreto, foi aduzida informação relevante que permite considerar fundamentado o valor do contrato € [confidencial] e as remunerações/compensações correspondentes, no valor de €[confidencial] anuais para o cômputo dos três lotes, a preços correntes, a pagar ao(s) operador(es) à luz do enquadramento legal e jurisprudencial citado, ou seja, aqueles montantes refletem os gastos e rendimentos associados ao cumprimento das obrigações de serviço público em causa.
- De referir igualmente que a mencionada *compliance* se afere não apenas na definição inicial dos termos daqueles instrumentos legais e contratuais, mas também na sua preparação no âmbito do desenvolvimento do procedimento concursal, na sua efetiva execução, implementação e eventual revisão (mesmo que programada e periódica), designadamente na monitorização do cumprimento de obrigações contratuais, na

⁵⁴ Ver Linhas de Orientação relativas à Avaliação Prévia de Controlo de Concentrações da Autoridade da Concorrência http://www.concorrenca.pt/vPT/A_AdC/legislacao/Documents/Nacional/Linhas%20de%20Orientacao%20Relativas%20a%20Avaliacao%20Previa.pdf.

fiscalização e sancionamento das mesmas, na salvaguarda de condições concorrenciais equitativas para todos os operadores que prestem serviços de transportes no seu território e no cumprimento estrito de todas as obrigações legais vigentes⁵⁵;

- Neste contexto, sublinha-se que o sentido positivo do parecer está condicionado ao cumprimento das determinações efetuadas, bem como à efetiva implementação de todos os mecanismos contratuais previstos, como sejam a título meramente exemplificativo, a introdução de contabilidade analítica – tal como estabelecido pelo Regulamento, pela sua relevância em evitar situações de sobrecompensação.
- Acresce que a AMT, no âmbito das competências e atribuições que lhe estão legalmente cometidas pelos seus Estatutos, prosseguirá uma articulação expedita e eficiente com o Município em ordem a estabelecer uma transmissão de informação relevante a esta Autoridade no quadro da execução deste contrato, com especial incidência, e para os devidos efeitos, na verificação regular da conformidade legal, nacional e europeia, atribuição de compensações financeiras, regras e princípios de âmbito tarifário e regras regulamentares e contratuais relativas aos direitos e interesses dos consumidores e que assumem impacto concorrencial.

153. No que concerne à análise das diferentes racionalidades plurais: a dos investidores; a dos profissionais/ utilizadores/ utentes/ consumidores e/ou cidadãos; e a dos contribuintes, de acordo com a informação prestada e sujeita a confirmação e manutenção na execução contratual, a mesma é credora de parecer favorável porquanto, e entre outros argumentos:

- São criadas as condições necessárias à sustentabilidade económica e de funcionamento do Ecosistema da Mobilidade e Transportes local e regional, assegurando uma mobilidade eficiente e sustentável, que confira maior tessitura à coesão social e territorial;
- Permite manter e exponenciar o desenvolvimento da cobertura do território e assegura soluções de mobilidade a toda a população, de acordo com as suas especificidades, limitações e condicionamentos.

Lisboa, 31 de agosto de 2021.

⁵⁵ Sem prejuízo da avaliação nos termos da Lei n.º 19/2012, de 8 de maio.



A Presidente do Conselho de Administração

Ana Paula Vitorino