

PARECER N.º 89/AMT/2020

SUPERVISÃO – AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E MONITORIZAÇÃO SETORIAL

I – DO OBJETO

1. Foi rececionado na Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT) um email do Município de Évora (datado de 22-06-2020) para os efeitos do cumprimento da alínea b) do n.º 2 do artigo 34.º do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, que estabelece que compete à AMT *“emitir parecer prévio vinculativo sobre peças de procedimento de formação dos contratos de concessão ou de prestação de serviços públicos nos setores regulados, ou sobre alterações promovidas aos contratos em vigor”*.
2. Neste email, o Município de Évora vem solicitar à AMT o parecer relativo, por um lado, à modificação objetiva do “contrato de concessão de gestão do serviço público de transporte de passageiros no Município de Évora” e, por outro lado, às peças do procedimento pré-contratual para contratualização, em regime de concessão, da rede de transportes urbanos de Évora, através de concurso público internacional.
3. Relativamente à modificação objetiva do “contrato de concessão de gestão do serviço público de transporte de passageiros no Município de Évora” então em vigor, a AMT emitiu o parecer n.º 61/2020, de 5 de agosto, no sentido positivo¹.
4. Relativamente às peças do procedimento pré-contratual para contratualização, em regime de concessão, da rede de transportes urbanos de Évora, através de concurso público internacional, o referido email tinha como anexos a prestação prévia de esclarecimentos, o estudo económico-financeiro, a certidão da câmara municipal relativa ao procedimento de concessão do serviço de transporte público de passageiros na cidade de Évora, o programa de concurso e o caderno de encargos (incluindo 11 anexos).
5. Após pedido de elementos adicionais por parte da AMT (email datado de 21-07-2020), foi obtida resposta do Município de Évora através de email datado de 14-08-2020.
6. O presente parecer inscreve-se no cumprimento da missão da AMT enquanto regulador económico independente, nos termos dos seus estatutos, anexos ao Decreto-Lei n.º

¹ https://www.amt-autoridade.pt/media/2632/ppv_mediatejo_evora_sines_pontadelgada.pdf

78/2014, de 14 de maio (Estatutos), e de acordo com as exigências que emanam da Lei-quadro das entidades reguladoras independentes, aprovada pela Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto.

7. A sua emissão fundamenta-se, assim, nas atribuições da AMT, previstas no n.º 1 do artigo 5.º dos Estatutos, designadamente, de zelar pelo cumprimento do enquadramento legal, nacional, internacional e da União Europeia, aplicável à regulação, supervisão, promoção e defesa da concorrência, visando o bem público, a defesa dos interesses dos cidadãos e dos operadores económicos, e de monitorização, acompanhamento e avaliação das atividades e políticas do *Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes*, e, mais especificamente, na atribuição estabelecida na alínea b) do n.º 2 do artigo 34.º dos Estatutos.
8. Acrescem ainda nas atribuições da AMT:
 - Definir as regras e os princípios gerais aplicáveis às obrigações de serviço público no setor regulado, com respeito pelos princípios da igualdade, da transparência e da proporcionalidade das compensações financeiras, bem como aplicáveis ao estabelecimento dos níveis de serviço²;
 - 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 contratuais³;
 - Proceder ao controlo anual das compensações concedidas às entidades que asseguram os serviços de interesse económico geral nos setores regulados⁴;
 - Promover a defesa dos direitos e interesses dos consumidores e utentes em relação aos preços, aos serviços e respetiva qualidade⁵.
9. Por outro lado, o presente parecer inscreve-se também no âmbito da reforma estrutural consubstanciada na Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, que aprovou o Regime Jurídico do Serviço Público de Transportes de Passageiros (RJSPTP), bem como do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007⁶ (doravante Regulamento), relativo aos serviços públicos de transporte de passageiros,

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

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

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

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

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

e que é claramente uma reforma de enorme envergadura, designadamente pelas exigências relativas à necessidade de contratualização da prestação daqueles serviços.

10. 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.
11. Em primeiro lugar, a *compliance* com o estabelecido na Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, no Regulamento, no Código dos Contratos Públicos (CCP) e na demais legislação aplicável à descentralização administrativa e subvenções públicas, designadamente no Decreto-Lei n.º 167/2008, de 26 de agosto, alterado pela Lei n.º 64/2013, de 27 de agosto.
12. Em segundo lugar, pretende-se contribuir para o suprimento de falhas de mercado, sem gerar falhas de Estado ou de entidades e/ou atos normativos que, de algum modo, o representam e construir um paradigma de concorrência não falseada, sem restrições ou distorções, protegendo o bem público da mobilidade eficiente e sustentável, promovendo ainda a confluência dos paradigmas sociais subjacentes a diferentes racionalidades: a dos investidores; a dos profissionais/ utilizadores/ utentes/ consumidores e/ou cidadãos; e a dos contribuintes.

II – DA FUNDAMENTAÇÃO DA OPERAÇÃO

13. Na prestação prévia de esclarecimentos, que serve de enquadramento à operação, refere o Município de Évora que *“É necessário lançar um novo procedimento contratual para garantir a continuidade do serviço de transporte”*, tendo optado pela manutenção da figura da concessão.
14. O Município de Évora refere ainda que considerou, na elaboração do procedimento para a futura concessão, os seguintes instrumentos de planeamento de território:
 - *“Os indicadores estatísticos referentes à cidade de acordo com documento dos serviços municipais produzido em 2016 – “A cidade e o seu centro ... Histórico”; (...)*
 - *Os relatórios entregues pelo concessionário, ao abrigo da obrigação de reporte de informação previsto no caderno de encargos da atual concessão; (...)*
 - *Os horários escolares, para reajustamento de horários a adaptação do serviço a essa necessidade; (...)*

- *As novas valências em presença no território, como o Évora Fórum (centro comercial) no Parque Industrial e Tecnológico; (...)*
 - *A presença de novas unidades fabris de grande dimensão, como a Embraer e a Meckacrome; (...)*
 - *A expansão do Parque Aeronáutico de Évora”.*
15. Por fim, o Município de Évora refere que *“A futura concessão do serviço público de transporte de passageiros na cidade de Évora mantém a base da rede de carreiras urbanas e LinhAzul da atual concessão, com umas correções muito pontuais (...) porque não houve significativa alteração das necessidades de transporte”,* embora, face ao contrato de concessão atualmente em vigor, tenham sido introduzidas algumas modificações, nomeadamente:
- *“Foi introduzida nova circulação para serviço ao Parque Aeronáutico da cidade, fazendo a ligação a partir da zona norte da cidade, possibilitando colmatar a ausência detetada de horários de entrada e saída das entidades fabris daquele local;*
 - *Foram considerados os ajustes em horários e percursos, introdução de carreiras em linha com as premissas referidas ao nível do planeamento;*
 - *Para as circulações da rede LinhAzul foram considerados pelo menos dois mini-bus elétricos;*
 - *Introdução de equipamento de suporte para bicicletas nos veículos midi-bus;*
 - *Foram introduzidas melhorias ao nível do sistema de bilhética, nomeadamente a possibilidade de acesso a aplicação móvel, em conjugação com o equipamento de georreferenciação, que permita acesso direto a informação acerca das carreiras, percursos e horários, informação da chegada dos veículos em tempo real ao local de paragem, com possibilidade de aquisição de títulos de transporte online;*
 - *Introdução de indicadores de desempenho que permitam avaliação regular do serviço (4 em 4 meses, efetuada com base em amostragem e reporte dos utilizadores do serviço) e eventual penalização pecuniária se não verificados os parâmetros mínimos determinados, nomeadamente: regularidade, pontualidade, acidentes de viação, incidentes de segurança, higiene e limpeza, resposta aos clientes e tempo de reação à interrupção ou suspensão de serviço”.*
16. O Município de Évora pretende que a cobertura territorial da concessão abranja o *“Centro Histórico e as freguesias dos Canaviais, Bacelo, Malagueira, Horta das*

Figueiras e Senhora da Saúde” e que sejam garantidos “os principais horários de entradas e saídas dos empregos no Centro Histórico, Parque Industrial e Tecnológico, Parque Aeronáutico e maiores empregadores locais (...) [com] especial atenção às deslocações casa-trabalho (...) [e] aos principais horários de entradas e saídas dos diferentes estabelecimentos de ensino da cidade”.

17. Em termos de comodidade, o Município de Évora refere que pretende que, no âmbito da concessão:
 - *“Serão permitidos os transbordos gratuitos entre duas linhas, sempre que para o destino pretendido não exista uma carreira direta” (...)*
 - *Tempo médio de espera em transbordo não [seja] superior a 15 minutos (...)*
 - *O período máximo para fazer o transbordo é de 45 minutos, desde a entrada na 1.ª linha até à emissão do bilhete de ligação da 2.ª linha”.*
18. De acordo com o Município de Évora, o período de concessão é de 10 anos e a estimativa do preço base (benefício económico do concessionário + valor da compensação) para os 10 anos da concessão é de “[confidencial] €, correspondente a [confidencial] € de benefícios diretos da exploração por via tarifária a que acrescem outros rendimentos autorizados no valor de [confidencial] € e [confidencial] € relativos a compensação económica”.
19. Estes montantes resultam do estudo económico-financeiro, o qual assenta nos seguintes pressupostos:
 - [confidencial]
 - Taxa de crescimento anual da procura: 2%;
 - Prazo da concessão: 10 anos;
 - Taxa de atualização tarifária (TAT): de acordo com o definido na Portaria n.º 298/2018, de 19 de novembro;
 - Investimento: [confidencial]
 - [confidencial]
 - [confidencial].
20. Com base nos pressupostas acima apresentados, nomeadamente nas estimativas de procura e na repartição da procura por título de transporte procurado, estima-se que a receita anual associada à exploração do serviço público de transporte de passageiros

urbano, incluindo receita relativa à publicidade, seja de cerca de [confidencial] euros no primeiro ano da concessão e possa aumentar até um pouco mais de [confidencial] euros no final do prazo da concessão.

21. Em relação aos custos operacionais, estima-se que estes representem uma média de cerca de [confidencial] euros anuais, com os custos com combustíveis e os custos com pessoal a representarem cerca de [confidencial] dos custos operacionais, respetivamente.
22. Deste estudo, realizado para um horizonte temporal de exploração de 10 anos, é possível concluir que os custos de exploração do serviço público associado à rede que o Município de Évora pretende implementar são superiores às receitas que o mesmo poderá expectavelmente gerar, pelo que será necessário prever o pagamento de uma indemnização compensatória pelas obrigações de serviço público impostas.
23. De acordo com o estudo económico-financeiro, o montante da indemnização compensatória é de cerca de [confidencial] euros no primeiro ano e vai diminuindo progressivamente até aos [confidencial] euros (em valores correntes), somando cerca de [confidencial] euros, nos 10 anos de duração da concessão.

III – DA PROPOSTA DE CADERNO DE ENCARGOS

24. O caderno de encargos⁷ estabelece, na cláusula 1.^a, que o contrato tem por objeto principal a concessão do serviço público de transporte de passageiros regular na cidade de Évora e a cláusula 3.^a estabelece que esta concessão é explorada em regime de exclusivo.
25. A cláusula 4.^a estabelece que o contrato tem a duração de 10 anos.
26. Na cláusula 5.^a, é definido o período de transição, que decorre entre o início da vigência do contrato e a cessação efetiva do contrato com o atual operador. Este período tem a duração de 180 dias, durante os quais o atual operador continua a prestar o serviço público de transporte a seu cargo e o concessionário deve desenvolver todos os passos que sejam necessários para assumir as obrigações decorrentes da Concessão. Uma

⁷ Que contém os seguintes anexos: anexo 1 – bens de concedente a afetar à concessão; anexo 2 – bens a afetar à concessão; anexo 3 – rede de transportes e oferta de serviço; anexo 4 – código de exploração; anexo 5 – manutenção, conservação e limpeza; anexo 6 – tarifário, títulos de transporte e metodologia de atualização; anexo 7 – acompanhamento, fiscalização e avaliação; anexo 8 – outras receitas; anexo 9 – compensação económica e financeira; anexo 10 – seguros; anexo 11 – diversos.

- vez terminado o período de transição, tem início do período de funcionamento normal, de acordo com o definido na cláusula 6.^a.
27. Na cláusula 5.^a é estabelecido que o período de transição se inicia na data de início da vigência do contrato, que dura 180 dias e que, durante este período, o atual operador continua a prestar o serviço público de transporte a seu cargo e o concessionário deve obter todas as licenças e autorizações de preparação da sua estrutura que se mostrem adequadas ou necessárias para assumir as obrigações decorrentes da mesma.
28. De acordo com a cláusula 6.^a, findo o período de transição, inicia-se o período de funcionamento normal, o qual termina na data em que cessar o contrato, qualquer que seja a causa. Durante este período, a concessionária deve cumprir integralmente todas as obrigações do contrato, não sendo admitida qualquer interrupção ou quebra de continuidade nas atividades incluídas na concessão com base em atos ou omissões ocorridas durante o período de transição.
29. A cláusula 8.^a dispõe sobre os bens e direitos afetos à concessão, nomeadamente que são afetos pelo concedente à concessão os bens identificados no anexo I ao caderno de encargos e que os bens a afetar pelo concessionário à concessão, os quais passam a integrar a concessão, sem custos para o concedente, devem respeitar os requisitos obrigatórios previstos no anexo II ao caderno de encargos, o qual define, entre outros, as características técnicas da frota.
30. A cláusula 10.^a estabelece que o concessionário deve, durante toda a vigência do contrato, manter a sua sede e direção efetiva em Portugal no concelho em Portugal e deve ter como objeto social exclusivo a prossecução das atividades integradas na concessão.
31. A cláusula 10.^a estabelece ainda que o concessionário pode exercer atividades complementares ou acessórias das que constituem o objeto principal da concessão, desde que as mesmas sejam autorizadas pelo concedente e que exista uma contabilidade analítica que permita separar as contas dessas atividades e as da concessão. Os resultados líquidos da exploração destas atividades constituem um rendimento do concessionário e devem ser considerados para efeitos do cálculo do montante final da compensação económica e financeira.
32. De acordo com a cláusula 15.^a, o concessionário obriga-se a realizar a operação da concessão do serviço público de transporte de passageiros regular na cidade de Évora em conformidade com a rede prevista no anexo III ao caderno de encargos, constituída

por 11 linhas de carreiras urbanas e por 2 linhas da rede Linha Azul, e, no âmbito dessa operação, o concessionário é ainda responsável pela realização das atividades ou conjunto de atividades seguintes:

- Operar o serviço de transportes públicos urbanos de Évora, incluindo os equipamentos, instalações físicas e material circulante, bem como todos os sistemas técnicos necessários à boa prossecução das atividades incluídas na concessão, de forma regular e contínua, de modo a assegurar um serviço público de transporte de passageiros de qualidade, rápido, seguro e eficiente;
- Elaborar o adequado planeamento e preparação do serviço de transporte e executá-lo nas condições definidas no contrato e em conformidade com as regras legais e regulamentares vigentes em cada momento;
- Assegurar o cumprimento do plano de operação, garantindo que o serviço de transporte cumpra, em cada momento, todas as necessidades de procura que se venham a verificar, organizando adequadamente os respetivos níveis de serviço e assegurando condições de comodidade, rapidez e segurança;
- Prestar o serviço de transporte, objeto da concessão, a todos os clientes, sem qualquer discriminação quanto às condições de acesso e de realização, para além das que sejam impostas pelo regime tarifário, podendo rejeitar o acesso aos serviços apenas com fundamento em razões de ordem pública, segurança pública ou saúde pública, que não possam ser acauteladas com recurso a meios menos graves;
- Dispor de recursos humanos em qualidade e número adequados para levar a cabo as atividades exigidas no âmbito da concessão;
- Cumprir os condicionamentos ou limitações impostas pelas autoridades competentes e que se projetem nas atividades da concessão, nos termos das disposições legais e regulamentares, vigentes em cada momento;
- Cumprir as normas legais, contratuais e regulamentares aplicáveis às atividades da concessão, incluindo as previstas no código de exploração que constitui o anexo IV ao caderno de encargos;
- Operar e gerir o sistema de apoio à exploração, previsto na cláusula 39.^a do caderno de encargos;
- Prestar todo o apoio e fornecer todas as informações aos clientes, antes, durante e após a prestação do serviço de transporte, em locais apropriados para o efeito;

- Cumprir pontualmente os deveres e obrigações impostos pelo Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro, que regula as condições que devem ser observadas no contrato de transporte rodoviário de passageiros e bagagens, em serviços regulares, bem como respeitar integralmente os direitos dos clientes ali reconhecidos;
 - Cumprir devidamente todos os deveres gerais de informação e comunicação previstos na legislação aplicável, em especial os constantes do artigo 22.º do Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros, aprovado pela Lei n.º 52/2015, de 9 de junho.
33. A cláusula 16.ª determina que o concessionário deve elaborar, anualmente, um plano de operação, com referência aos períodos escolares e férias escolares ou outros eventos com relevância sazonal, o qual deve ser apresentado ao concedente para aprovação.
34. A cláusula 17.ª estabelece que o concessionário deve proceder ao reforço da oferta do serviço público de transporte de passageiros para satisfazer o aumento ocasional de procura que previsivelmente se venha a verificar, o qual não confere direito a qualquer acréscimo de remuneração nem à reposição do equilíbrio económico-financeiro do contrato.
35. Da mesma forma, de acordo com a cláusula 18.ª, a concedente pode, por razões de interesse público e mediante decisão unilateral fundamentada, determinar ajustamentos pontuais dos serviços concessionados, os quais não conferem direito a qualquer compensação nem à reposição do equilíbrio económico-financeiro do contrato
36. A cláusula 19.ª estabelece que o concessionário se obriga a realizar a manutenção, conservação e limpeza de todos os bens integrados na concessão, de acordo com o definido no anexo V ao caderno de encargos, e que é responsável pelas atividades ou conjunto de atividades seguintes:
- Programar, planear, implementar e executar todas as atividades de manutenção de todos e quaisquer bens afetos à concessão, que se mostrem necessárias e adequadas para assegurar a sua plena funcionalidade e a preservação das características, desempenho e níveis de disponibilidade e fiabilidade daqueles bens;
 - Programar, planear, implementar e executar as atividades de manutenção em estreita articulação com a operação do serviço de transporte, objeto da concessão;
 - Efetuar a manutenção de modo a assegurar um serviço de transporte de qualidade, rápido seguro e eficiente, segundo métodos atualizados de gestão de manutenção.

37. De acordo com a cláusula 22.^a, o concessionário deve adotar todas as medidas razoáveis de gestão e controlo dos riscos da concessão exigíveis a um proprietário e operador prudente e zeloso, incluindo as seguintes:
- Adotar todas as medidas adequadas de prevenção e minimização dos riscos das atividades da concessão, bem como de minimização e contenção de eventuais danos causados pelas atividades da concessão;
 - Transferir para o mercado segurador os riscos que afetam as atividades da concessão, inclusivamente as subcontratadas a terceiros, sem prejuízo da sua obrigação em tomar, ou mandar tomar, as medidas razoáveis que estejam ao seu alcance para minimizar esses riscos;
 - Transferir para o mercado segurador os riscos de força maior que lhe resultam em face do disposto na lei e na cláusula 57.^a do caderno de encargos, na medida em que a evolução do mercado segurador assim o permita; e
 - Cumprir todos os termos e condições dos seguros pela mesma contratados, incluindo o dever de investigar e participar os sinistros às entidades seguradoras.
38. A cláusula 23.^a estabelece que o desenvolvimento das atividades incluídas na concessão não pode ser interrompido ou suspenso pelo concessionário, exceto nos casos e termos previstos na lei e no contrato, e que qualquer interrupção ou suspensão da circulação pelo concessionário apenas pode ocorrer após autorização prévia do concedente ou em articulação com este.
39. A mesma cláusula estabelece ainda que, no caso de ocorrer interrupção ou suspensão do serviço de transporte em qualquer linha ou parte de qualquer linha integrada na concessão, com duração estimada de 30 minutos ou superior, o concessionário deve proporcionar aos clientes, a custos seus, meios de transporte alternativos enquanto não for restabelecido o serviço normal.
40. De acordo com a cláusula 25.^a, o tarifário a aplicar e a respetiva atualização encontram-se definidos no anexo VI ao caderno de encargos, sendo a receita tarifária da titularidade do concessionário, ao qual incumbe prestar toda a informação ao público no que respeita a horários, tarifários, bilhética e alterações de serviços, mediante prévia aprovação do Município dos meios utilizados para tal. Também estão definidos naquele anexo os títulos de transporte a disponibilizar no serviço de transporte de passageiros objeto da concessão.

41. No anexo VI ao caderno de encargos estão definidos não só todos os títulos que devem ser disponibilizados pelo concessionário, assim como o respetivo tarifário, a vigorar no ano de 2021, o qual poderá ser atualizado e/ou alterado de acordo com o estabelecido na Portaria n.º 298/2018, de 19 de novembro, e no Regulamento n.º 430/2019, publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 94, de 16 de maio. Este anexo refere ainda que o Programa de Apoio à Redução Tarifária nos transportes públicos (PART) foi implementado em Évora no dia 1 de setembro de 2019, com uma redução de 55% nos passes mensais das carreiras urbanas, da LinhAzul e nos passes combinados (carreiras urbanas + LinhAzul).
42. A AMT questionou o Município de Évora sobre a razão de os montantes das compensações tarifárias pagas ao abrigo do PART não estarem incluídos no estudo de viabilidade económica, ao que o município respondeu que:
- *“O PART é um programa próprio e autónomo da concessão, que visa atrair novos passageiros ao transporte público, através da redução do esforço da família na afetação do seu rendimento disponível à utilização do transporte público. Assim, e embora o programa determine que a subvenção é entregue ao operador, certo é que o beneficiário direto dessa subvenção é utente.*
 - *É assim que o modelo de concessão previsto pelo município mantém inalterável o valor do passe a praticar pelo operador. E, ao mesmo tempo determina que uma percentagem desse valor deixa de ser da responsabilidade do utente para constituir uma compensação a atribuir pelo concedente.*
 - *Com este propósito, e face ao crescimento da procura após a entrada em vigor do PART, o próprio modelo de concessão estimou um crescimento do número de passageiros a optarem pelo transporte por acesso ao passe.*
 - *Desta forma, ao concessionário caberá a responsabilidade pela assunção do compromisso de um número mínimo de passageiros, a que corresponde um rendimento tarifário independentemente [de este] ser pago diretamente pelo utente, ou compensado pelo Município por via do PART.”.*
43. A cláusula 27.ª estabelece que o concessionário deve proporcionar um sistema de bilhética integrado sem contacto, de acordo com o definido no anexo II ao caderno de encargos, o qual deve estar em plena operação no início do período de funcionamento normal e deve permitir o tratamento de dados e a emissão de relatórios estatísticos em formato editável. Em caso de falha deste sistema, o concessionário deve assegurar, por

um lado, a sua reposição, e, por outro lado, a existência de métodos alternativos para registo do número de validações realizadas.

44. As cláusulas 31.^a e 32.^a estabelecem que o concessionário se obriga a prestar ao concedente as informações e esclarecimentos necessários e a colaborar com aquele no desempenho das atividades do acompanhamento e fiscalização da execução do contrato, no prazo fixado pelo concedente.
45. A salvaguarda da proteção de dados pessoais consta da cláusula 34.^a, que determina que o concessionário deve cumprir a todo o momento com o disposto na legislação nacional e comunitária relativa à proteção da privacidade e dos dados pessoais, nomeadamente que o tratamento dos dados pessoais recolhidos a partir do sistema de geolocalização por GPS ou outro sistema de posicionamento global apenas pode ocorrer no âmbito da exploração da concessão.
46. De acordo com a cláusula 36.^a, o concedente detém poderes de direção e fiscalização do cumprimento das obrigações do concessionário, sendo que o exercício daqueles poderes não envolve responsabilidade, por parte do concedente, pela execução das tarefas inerentes à exploração da concessão a cargo do concessionário, nem o exonera das suas responsabilidades contratuais.
47. A cláusula 37.^a define as disposições relativas ao gestor do contrato, nomeado pela concedente, estabelecendo que este tem, entre outras, as competências seguintes: (i) verificar o cumprimento das obrigações principais, acessórias e complementares do concessionário; (ii) assegurar a ligação quotidiana entre o concessionário e o concedente; (iii) elaborar os relatórios a remeter ao concedente sobre o desempenho da concessionário; e (iv) acompanhar a realização de inspeções e auditorias.
48. A cláusula 39.^a estabelece que o concessionário se obriga a instalar um sistema de apoio à exploração, de acordo com o definido no anexo II ao caderno de encargos, o qual deve estar em plena operação durante todo o período de funcionamento normal. Este sistema visa proporcionar às partes um instrumento de gestão e monitorização organizadas e integradas da exploração do serviço público assegurando, entre outros, a gestão da frota, o registo de bilhética, o planeamento da rede e eventuais atividades complementares ou acessórias.
49. A cláusula 41.^a determina que a monitorização de desempenho do concessionário tem por base os indicadores de desempenho descritos no anexo VII ao caderno de encargos, e que são os seguintes:

- Índice de regularidade: rácio entre o número de serviços executados⁸ e o número de serviços programados, no período em avaliação;
 - Índice de pontualidade: rácio entre o número de viagens que não partem antes da hora e que não têm atraso superior a 2 minutos no início do serviço e o número total de viagens realizadas, no período de avaliação;
 - Acidentes de viação: rácio entre o número de acidentes de trânsito com autocarros e o número total de viagens realizadas, no período de avaliação;
 - Incidentes de segurança: rácio entre o número de incidentes de segurança no interior do autocarro (ex.: agressão, furto, assédio, entre outros) e o número total de viagens realizadas, no período de avaliação;
 - Higiene e limpeza: rácio entre o número de veículos com falta de limpeza e o número de veículos inspecionados, no período de avaliação;
 - Resposta aos clientes: rácio entre o número de reclamações tratadas e o número de reclamações apresentadas, no período de avaliação;
 - Tempo de reação à interrupção ou suspensão do serviço: valor médio ponderado dos intervalos de tempo decorridos até que ocorra disponibilização aos clientes de meios de transporte alternativos ou meios de ligação à parte não afetada caso a interrupção ou suspensão afete apenas uma parte ou partes da linha enquanto não for restabelecido o serviço normal.
50. O mesmo anexo define que a monitorização do desempenho do concessionário tem regularidade bimestral, que a qualidade do serviço, para cada indicador, é classificada em bom, regular e mau, e que, sempre que o concessionário obtiver a classificação de “Mau” em algum dos indicadores acima listados, ser-lhe-á aplicada uma penalização no valor de mil euros.
51. Ainda de acordo com o anexo VII ao caderno de encargos, além da monitorização de cada indicador de forma individual, é ainda calculado um indicador compósito de Qualidade do serviço, que resulta da média simples dos indicadores listados anteriormente. Também neste caso, quando o concessionário obtiver a classificação de “Mau”, é-lhe aplicado uma penalização no valor de mil euros.
52. Por fim, o referido anexo determina que o concessionário fica obrigado a fornecer ao concedente a informação atualizada sobre os serviços de transporte prevista no

⁸ Considera-se serviço executado aquele que se iniciar até 5 minutos depois do horário previsto.

Regulamento n.º 430/2019, de 16 de maio, e a carregar e manter atualizada a informação relativa aos serviços que assegura no sistema de informação, de acordo com o definido no artigo 22.º do RJSPTP ou outra plataforma que venha ser utilizada pelo concedente.

53. A cláusula 43.^a define que o concessionário assume, expressa, integral e exclusivamente, a responsabilidade por todos os riscos inerentes à concessão, nomeadamente os riscos relativos à procura, à oferta e ao investimento.
54. A cláusula 44.^a estabelece que o valor do contrato é de [confidencial] euros ao longo de toda a duração do contrato, o qual corresponde à soma da totalidade da receita tarifária, da indemnização compensatória que venha a ser indicada na proposta adjudicada, no montante máximo de [confidencial] euros, e das outras receitas previstas no anexo VIII ao caderno de encargos.
55. A mesma cláusula estabelece, por um lado, que a remuneração devida ao concessionário cobre todos os serviços e obrigações que lhe cabe prestar no âmbito das atividades de transporte público concedidas, não lhe sendo devida qualquer remuneração adicional pela execução do contrato, e, por outro lado, que o montante daquela remuneração deve ser objeto de ajustamentos anuais, nos termos do anexo IX ao caderno de encargos, sempre que se verificar a existência de sobrecompensação.
56. A AMT questionou o Município de Évora sobre a possibilidade de ponderar a introdução de mecanismos que limitassem a responsabilidade e/ou o risco para o concedente no caso de as outras componentes do valor do contrato, que não o montante da indemnização compensatória (i.e., a receita tarifária e as outras receitas) não corresponderem ao montante previsto no estudo de viabilidade económico-financeiro, ao que este respondeu que *“O estudo de viabilidade constitui o valor máximo que o concedente está disposto a pagar pela concessão, cabendo aos concorrentes apresentarem propostas com estimativas de rendimentos e gastos que não ultrapassem esse valor. Cumulativamente o programa de concurso aponta para um [número] mínimo de passageiros a que o concessionário fica obrigado, na medida em que essa é a condição da proposta determinada pelo concedente em sede de programa de concurso. Desta forma o programa do concurso limita a responsabilidade do concedente através de uma clara partilha do risco associada ao concurso.”*
57. De acordo com o anexo IX ao caderno de encargos, o concedente paga uma indemnização compensatória, pelo serviço público de transporte de passageiros, que corresponde à diferença entre as despesas de exploração e as receitas totais do

exercício, acrescida da diferença entre os aumentos de gestão e a indemnização de riscos seguráveis, o todo acrescido do imposto sobre o valor acrescentado (IVA) à taxa legal em vigor:

- As despesas de exploração incluem as despesas de operação, calculadas como a soma do produto do número de quilómetros comerciais e do preço por quilómetro comercial comprometido pelo operador e do produto do número de horas comerciais e do preço por hora comercial comprometido pelo operador, acrescida das despesas de amortização e despesas financeiras dos investimentos afetos à concessão;
- As receitas totais são as receitas por faturação de passageiros acrescidas das receitas de outros títulos, como, entre outros, a venda de veículos e os serviços especiais;
- Os aumentos de gestão variam em função da relação entre o número de passageiros de pagamento⁹ transportados e o objetivo de passageiros de pagamento comprometido pelo operador e da relação entre as outras receitas realizadas e as outras receitas comprometidas pelo operador¹⁰:
 - i. Quando o número de passageiros de pagamento transportados for inferior ao número de passageiros de pagamento comprometido, os riscos são da total responsabilidade do concessionário;
 - ii. No caso em que a relação entre o número de passageiros de pagamento transportados e o número de passageiros de pagamento comprometidos seja inferior ou igual a 0,95, a penalização a aplicar no montante da compensação do exercício seguinte é calculada como o produto da diferença entre o número de passageiros de pagamento transportados e o número de passageiros de pagamento comprometido e a tarifa média ponderada, multiplicado por um fator de penalização, que é tanto maior quanto aquela diferença.
 - iii. No caso em que o número de passageiros de pagamento transportados seja superior ao número de passageiros comprometido, o excesso de receitas é distribuído na proporção de [confidencial] para o concessionário e [confidencial] para o concedente.

⁹ Define-se "passageiros de pagamento" como aqueles que são contabilizados pelo sistema de bilhética.

¹⁰ No caso em que as outras receitas realizadas sejam superiores às outras receitas comprometidas pelo operador, o excesso de receitas é distribuído na proporção de 70% para o concessionário e 30% para o concedente.

58. A AMT solicitou esclarecimentos ao Município de Évora relativamente ao fator de penalização, a qual esclareceu que este nunca é superior a [confidencial] %, *“pois valores mais elevados colocariam em risco a capacidade do operador”*.
59. A AMT solicitou ainda esclarecimentos sobre a decisão de impor ao futuro concessionário que assuma todos os riscos associados ao não cumprimento do número mínimo de passageiros estabelecido na proposta, numa situação de pandemia da doença SARS-covid19. O Município de Évora respondeu que *“O procedimento está condicionado a legislação cujas regras estão estabelecidas para “condições normais”, não respondendo ao “novo normal” decorrente da alteração de comportamentos e de condições de operação, nomeadamente no setor dos transportes urbanos. Mas esta alteração deve ser apoiada (...) por legislação específica”*.
60. O anexo IX ao caderno de encargos estabelece ainda que os gastos unitários da operação podem ser revistos anualmente, ou a pedido de qualquer uma das duas partes, quando ocorram variações importantes nos gastos do serviço que possam afetar o equilíbrio económico-financeiro do contrato. Esta revisão dos preços assenta em fatores de variação do preço total que resultam das variações relativas dos preços dos diferentes fatores que os integram.
61. De acordo com a cláusula 45.^a, o concedente tem direito à partilha dos benefícios da exploração do serviço público obtidos pelo concessionário, caso ocorram:
- Modificações unilaterais do contrato pelo concedente com efeito económico favorável para o concessionário;
 - Alterações legislativas e regulamentares de carácter específico, que tenham impacto direto favorável sobre os gastos ou rendimentos do concessionário relativos às atividades objeto do contrato;
 - Obtenção de proveitos de eficiência resultantes do acréscimo de passageiros relativamente ao mínimo a que o concessionário está vinculado; ou
 - Outras situações identificadas na lei ou no contrato.
62. A cláusula 47.^a define que o concessionário apenas tem direito à reposição do equilíbrio económico-financeiro da concessão quando se verifique um aumento dos gastos e/ou uma redução nos rendimentos provenientes do exercício das atividades da concessão que alterem os pressupostos nos quais o concessionário determinou o valor das prestações a que se obrigou, e desde que tal seja o resultado direto de modificação

unilateral das condições de desenvolvimento das atividades integradas na concessão, imposta pelo concedente.

63. A mesma cláusula define ainda que cabe ao concessionário demonstrar o preenchimento de todas as condições constitutivas do seu direito, devendo o pedido de reposição do equilíbrio económico-financeiro do contrato ser acompanhado de: i) descrição detalhada do(s) evento(s) elegível(is); ii) indicação da(s) disposição(ões) contratual(is) na(s) qual(is) se baseia o pedido; e iii) quantificação detalhada, fundamentada e comprovada do aumento dos gastos e da redução dos rendimentos, decorrente diretamente do(s) evento(s) elegível(is).
64. A cláusula 55.^a define que o cumprimento defeituoso, ou o não cumprimento de forma pontual, pelo concessionário de qualquer das suas obrigações contratuais por facto que lhe seja imputável determina que este seja notificado, pelo concedente, para que, dentro de um prazo razoável, cumpra correta e atempadamente as obrigações em falta e reponha a normalidade da situação. Se tal não ocorrer, o concedente pode: i) optar por se substituir ao concessionário, promovendo, a expensas deste, o desenvolvimento, diretamente ou por intermédio de terceiros, das atividades concedidas não executadas; ou ii) considerar o incumprimento como definitivo e resolver o contrato. Esta opção não invalida a aplicação, pelo concedente, de sanções contratuais ou de qualquer outro direito de natureza indemnizatória.
65. De acordo com a cláusula 56.^a, a concedente pode aplicar multas em caso de incumprimento pelo concessionário das suas obrigações, incluindo as resultantes de determinações do concedente emitidas nos termos da lei ou do contrato, sem prejuízo de poderem ser aplicadas outras sanções, designadamente o sequestro, resgate e a resolução sancionatória do contrato.
66. Esta mesma cláusula estabelece que os incumprimentos do concessionário de classificam em leves, graves e muito graves. Consideram-se infrações leves, sancionáveis com multa contratual de 500 a 5000 euros por cada incumprimento verificado, as seguintes:
- a) Não manter em perfeitas condições de higiene e limpeza todos os veículos afetos ao serviço, conforme definido no anexo V ao caderno de encargos;
 - b) Descuidar o estado de conservação e serviço dos abrigos e do material de sinalização (mapas, croquis, itinerários, sinais de paragem, e outros);

- c) Incumprimento do disposto no plano de manutenção, a apresentar pelo concessionário, referente à manutenção estética da frota;
- d) A verificação, por qualquer meio, de que a informação constante no material indicado no ponto b) não coincide com a realidade, devendo ser ordenada ao concessionário a imediata mudança dessa informação;
- e) A alteração da marca própria no desenvolvimento de todas as atividades incluídas no contrato, ainda que de forma temporária, salvo prévia autorização do concedente, para a utilização de qualquer outra marca, insígnia, logótipo, nome de domínio ou qualquer outro sinal distintivo de comércio, independentemente do seu tipo ou natureza;
- f) A falta ou incorreção no fardamento, higiene ou decoro dos funcionários do concessionário que tenham contacto direto com os utentes;
- g) A falta de comunicação prévia das características dos fardamentos a utilizar pelos funcionários do concessionário que tenham contato direto com os utentes, bem como das alterações no mesmo;
- h) A falta de consideração, respeito ou amabilidade, para com o público por parte dos citados funcionários;
- i) O atraso atribuído ao concessionário no fornecimento de dados de estudo solicitados pelo concedente;
- j) A verificação de que, num veículo em serviço, algum passageiro carece de bilhete ou título de transporte válido, salvo quando isso se deva a uma circunstância extraordinária ou causa justificada e não à negligência do concessionário;
- k) Consentir que ocorram desvios ao itinerário estabelecido, sem causa justificada e sem reiteração por cada veículo, no mesmo dia;
- l) A falta da realização de inquéritos de satisfação dos clientes e de origem/destino de acordo com o definido no anexo VII ao caderno de encargos;
- m) Todas as demais situações que sejam resultantes de um comportamento negligente por parte do concessionário, seu funcionário ou agente;
- n) Todas as demais situações de incumprimento não tipificadas nas alíneas anteriores e que resultem de um comportamento de culpa leve por parte do concessionário, seu funcionário ou agente.

67. Consideram-se infrações graves, sancionáveis com multa contratual de 5000 a 10000 euros por cada incumprimento verificado, as seguintes:
- a) Incumprimento do disposto no plano de manutenção, a apresentar pelo concessionário, referente à manutenção da frota;
 - b) A falta de observação do disposto quanto a livros de reclamações;
 - c) Manter, por um período superior a duas horas, um veículo em serviço com a consola de bilhética sem contacto avariada sem utilizar sistemas de obliteração substitutivos;
 - d) Manter, por um período superior a duas horas, um veículo em serviço com os painéis, interior e exteriores, sistema sonoro de indicação de próxima paragem e outros elementos associados ao sistema de bilhética embarcado avariados;
 - e) Negligência na função empresarial de controlo da conduta dos funcionários, na sua relação com os utentes e o concedente;
 - f) Qualquer obstrução do concessionário ao trabalho de inspeção do concedente;
 - g) A não disponibilização gratuita ao concedente das instalações afetas à concessão necessárias e adequadas para o exercício dos poderes de acompanhamento e fiscalização da execução do contrato;
 - h) A falta de comunicação pelo concessionário das alterações e anomalias que ponham em causa o regular e bom funcionamento do serviço, em prazo superior a um dia, a contar do conhecimento das mesmas;
 - i) A falta de comunicação imediata ao concedente e a prestação de informações adequadas aos clientes em caso de avaria imprevisível ou de qualquer outro incidente ou acidente grave, incluindo situações de emergência, que obrigue à interrupção ou à diminuição da disponibilidade do serviço de transporte em qualquer linha ou circuito, ou que impeça o acesso dos clientes ao mesmo em alguma estação ou paragem;
 - j) Não proporcionar aos clientes, num período máximo de 30 minutos, meios de transporte alternativos ou meios de ligação à parte não afetada caso a interrupção ou suspensão afete apenas uma parte ou partes da linha, enquanto não for reestabelecido o serviço normal;
 - k) Incumprimento do disposto na cláusula relativa aos horários de passagem nos termos e percentagens aí previstas;

- l) A diminuição negligente do serviço estabelecido para cada carreira, que se mantenha durante mais de três horas consecutivas, por causa atribuível ao concessionário;
 - m) Atrasos atribuíveis à empresa, no início de um serviço ou conclusão do mesmo, superiores a dez minutos por cada veículo, durante dois dias seguidos. Considerar-se-á igualmente como falta grave se a situação descrita ocorrer em três dias interpolados dentro da mesma semana;
 - n) Adiantamentos atribuíveis à empresa, no início de um serviço ou conclusão do mesmo, durante dois dias seguidos por cada veículo. Considerar-se-á igualmente como falta grave se a situação descrita ocorrer em três dias interpolados dentro da mesma semana;
 - o) Ocorrência de desvios do itinerário estabelecido, sem causa justificada, por cada veículo, em dois dias seguidos. considerar-se-á igualmente como falta grave se a situação descrita ocorrer em três dias interpolados dentro da mesma semana;
 - p) A escolha da imagem dos veículos de serviço não ser precedida de autorização do concedente;
 - q) Todas as demais situações que sejam resultantes de um comportamento negligente, reiterado, por parte do concessionário, seu funcionário ou agente.
 - r) Todas as demais situações de incumprimento não tipificadas nas alíneas anteriores e que resultem de um comportamento de negligência grosseira por parte do concessionário, seu funcionário ou agente.
68. Consideram-se infrações muito graves, sancionáveis com multa contratual de 10000 a 25000 euros por cada incumprimento verificado, as seguintes:
- a) Ter sido notificado pela Segurança Social por falta de pagamento das obrigações contributivas do pessoal afeto ao serviço, bem como o não cumprimento do legislado em matéria de higiene e segurança no trabalho, segurança social e demais legislação a que esteja sujeito pela atividade que realiza e o serviço que presta, assim como o não pagamento de qualquer obrigação tributária;
 - b) Qualquer interrupção ou suspensão da circulação pelo concessionário sem prévia autorização do concedente;
 - c) A cessação de algum modo do serviço, salvo causa de força maior;
 - d) A afetação dos veículos a outras atividades alheias ao objeto do contrato sem consentimento do concedente, por cada dia de incumprimento ao determinado;

- e) A cobrança de preços ou tarifas diferentes das definidas;
- f) A não admissão ao gozo do serviço de qualquer utente que reúna as condições regulamentares;
- g) O trespasse ou a cedência da totalidade, ou parte, dos serviços objeto do contrato a terceiros, sem o consentimento do concedente;
- h) A não cooperação com o gestor do contrato na prossecução das atividades de acompanhamento que este tem a seu cargo, atuando de boa-fé e sem reservas, não podendo invocar o sigilo comercial como causa de rejeição de colaboração;
- i) Não prestar ao concedente e aos organismos ou pessoas por este indicados, todos os esclarecimentos e informações que lhe forem solicitados e que sejam necessários para o acompanhamento e fiscalização da execução do contrato, como determinado no caderno de encargos e demais obrigações legais em vigor;
- j) Não permitir o direito de acesso, irrestrito, imediato e permanente a toda a documentação e a todos os registos relativos a quaisquer operações relacionadas com as atividades objeto do contrato, independentemente do suporte em que se encontrem ou da forma sob a qual estejam arquivados, assim como aos espaços e zonas nas quais se irão desenvolver aquelas atividades;
- k) A desobediência das ordens de alteração do serviço, nos termos determinados pelo concedente;
- l) A adulteração, atribuível ao concessionário, do número de quilómetros realizados ou de passageiros transportados, bem como de qualquer outra informação que deva facultar ao concedente;
- m) A expedição de bilhetes ou títulos de transporte não autorizados pelo concedente;
- n) A adulteração da documentação que o concessionário deva proporcionar;
- o) A utilização, no serviço, de um veículo que não cumpra as licenças necessárias ou as características técnicas definidas;
- p) Não iniciar os serviços contratados dentro do prazo estipulado para o efeito;
- q) Fraude na execução do serviço;
- r) A falta de comunicação pelo concessionário das alterações e anomalias que ponham em causa o regular e bom funcionamento do serviço, em prazo superior a dois dias, a contar do conhecimento das mesmas;

- s) Atrasos atribuíveis à empresa, no início de um serviço ou conclusão do mesmo, superiores a dez minutos por cada veículo, sempre que essa infração se cometa durante três dias, consecutivos, durante a mesma semana;
 - t) Adiantamentos atribuíveis à empresa, no início de um serviço ou conclusão do mesmo, sempre que essa infração se cometa durante três dias consecutivos, durante a mesma semana;
 - u) Ocorrência de desvios do itinerário estabelecido, sem causa justificada, por cada veículo, durante três dias consecutivos, durante a mesma semana;
 - v) Não apresentação da documentação necessária, por parte do concessionário, tendo em vista a obtenção pelo concedente de subsídios e apoios financeiros no âmbito do objeto do contrato;
 - w) A não existência e manutenção em vigor das apólices de seguro necessárias para garantir uma efetiva e compreensiva cobertura dos riscos inerentes ao desenvolvimento das atividades integradas na concessão;
 - x) Manter, por um período superior a três horas, um veículo em serviço com a consola de bilhética sem contacto avariada sem utilizar sistemas de obliteração substitutivos;
 - y) Manter, por um período superior a três horas, um veículo em serviço com os painéis, interior e exteriores, sistema sonoro de indicação de próxima paragem e outros elementos associados ao sistema de bilhética embarcado avariados;
 - z) A obstrução reiterada do concessionário ao trabalho de inspeção do concedente;
 - aa) Todas as demais situações que sejam resultantes de um comportamento doloso por parte do concessionário, seu funcionário ou agente;
 - bb) Todas as demais situações de incumprimento não tipificadas nas alíneas anteriores e que resultem de um comportamento doloso por parte do concessionário, seu funcionário ou agente.
69. Esta mesma cláusula estabelece a progressão do valor da multa contratual, em casos de reincidência, a qual varia em função da classificação da infração em leve, grave ou muito grave, e estabelece ainda que o concedente pode atenuar ou revogar, total ou parcialmente, qualquer sanção pecuniária aplicada, quando se vier a verificar que a situação de incumprimento foi totalmente dentro do prazo para o qual foi notificada e

que o incumprimento não causou qualquer impacto significativo na realização das atividades incluídas na concessão.

70. De acordo com a cláusula 57.^a, consideram-se casos de força maior, para efeitos do contrato, os eventos imprevisíveis e inevitáveis, exteriores às partes e independentes da sua vontade ou atuação, ainda que indiretos, e que não correspondam a riscos normais do contrato, que comprovadamente impeçam o pontual cumprimento das obrigações contratuais, afetando negativamente a execução e atividades compreendidas no contrato.
71. Por outro lado, a mesma cláusula define que não são considerados casos de força maior, para efeitos do contrato, nomeadamente os seguintes eventos ou circunstâncias:
- Circunstâncias que não constituam força maior nos termos do n.º 1 para os subcontratados do concessionário, na parte em que intervenham;
 - Greves ou conflitos laborais limitados ao concessionário ou a grupos de sociedades em que este se integre, bem como a sociedades ou grupos de sociedades dos seus subcontratados;
 - Incumprimento pelos trabalhadores do dever de prestação de serviços mínimos no caso de greves ou conflitos laborais;
 - Determinações governamentais, administrativas ou judiciais de natureza sancionatória ou de outra forma resultantes do incumprimento pelo concessionário dos deveres ou ónus que sobre ela recaiam;
 - Manifestações populares devidas ao incumprimento pelo concessionário de normas legais, regulamentares ou do contrato;
 - Incêndios ou inundações com origem nas instalações afetas ao concessionário cuja causa ou propagação lhe seja imputável.
72. A cláusula 58.^a estabelece que, caso se verifique ou esteja iminente o incumprimento grave pelo concessionário de obrigações contratuais, o concedente pode, recorrendo à figura jurídica do sequestro, assumir o exercício das atividades afetas à concessão, adotando todas e quaisquer medidas que repute necessárias para a normalização da situação.
73. De acordo com a cláusula 59.^a, o concedente pode resgatar a concessão e tomar a exploração de quaisquer atividades concedidas sempre que razões de interesse público o justifiquem, desde que decorridos 3 anos do prazo de vigência do contrato.

74. A cláusula 60.^a define que o concedente pode resolver o contrato de concessão nos termos do CCP, tal não prejudicando a aplicação de quaisquer outras sanções contratuais ou de deduções em função dos níveis de desempenho que se mostrem devidas. Esta cláusula define ainda que o concessionário não pode interromper ou suspender o cumprimento das suas obrigações até à efetiva resolução do contrato, comprometendo-se ainda a prestar todo o auxílio que lhe seja solicitado pelo concedente relativamente à transição da concessão para outra entidade, uma vez cessado o contrato.

IV – DA PROPOSTA DE PROGRAMA DO CONCURSO

75. O artigo 1.^o estabelece que o objeto do concurso é a concessão do serviço público de transporte coletivo de passageiros regular na cidade de Évora.
76. O artigo 4.^o estabelece que as propostas devem ser constituídas pelos seguintes documentos:
- Declaração de aceitação do conteúdo do caderno de encargos, em conformidade com o modelo constante do anexo II ao programa do concurso;
 - Valor da compensação nos termos do anexo I ao programa de concurso;
 - Memória técnica, a qual deve integrar: a memória geral com a apresentação da empresa; a relação das cidades com características semelhantes às de Évora, nas quais o concorrente pratica serviço de transporte urbano; a memória justificativa da organização interna proposta; a definição detalhada do serviço proposto; o quadro de horários detalhados de cada carreira para cada dia tipo (dias de semana, sábados, domingos e feriados); planos de rede; fiche resumo da proposta de serviço para cada carreira e para o conjunto da rede;
 - Calendário de implementação do serviço proposto;
 - Detalhe de todos os investimentos afetos ao serviço, incluindo, entre outros, autocarros, sistema de bilhética, meios complementares de apoio à exploração, elementos de informação ao utente, etc...;
 - Estudo de gastos de operação em valores económicos de 2020;

- Quadros do apêndice I ao anexo IX ao caderno de encargos, devidamente preenchidos (dados; quadro de investimentos; quadro de amortizações; despesas financeiras; custos salariais; custos; receitas; demonstração de resultados);
 - Documento europeu único de contratação pública (DCEUP), devidamente preenchido;
 - Outros documentos que o concorrente considere relevantes para a análise e avaliação da sua proposta.
77. O artigo 10.º dispõe que o valor de [confidencial] euros é o valor máximo da compensação económica e financeira que a entidade adjudicante se dispõe a pagar pela execução de todas as prestações durante todo o período do contrato.
78. O artigo 20.º estabelece que, no caso de a decisão de adjudicação implicar uma operação de concentração sujeita a notificação prévia nos termos do direito nacional e europeu da concorrência aplicável, deve o adjudicatário notificar a autoridade da concorrência competente e informar simultaneamente a entidade adjudicante da notificação referida e mantê-la atualizada sobre os desenvolvimentos do procedimento.
79. De acordo com o artigo 13.º, o critério de adjudicação consta do anexo I ao programa de concurso, o qual estabelece que a adjudicação é feita segundo o critério da proposta economicamente mais vantajosa, sendo adjudicada a proposta que obtiver o valor mais elevado na pontuação global da proposta. Esta corresponde a uma média ponderada das pontuações afetas aos fatores compensação económica, compromisso de passageiros, sistema de bilhética e tipo de combustível/energia da frota, na qual os ponderadores são 35%, 20%, 25% e 20%, respetivamente.
80. O fator compensação económica é pontuado segundo a relação entre o montante da compensação total proposto pelo adjudicante e o preço base. Este fator é tanto mais elevado quanto maior for a diferença entre aqueles dois termos.
81. O fator compromisso de passageiros consiste na atribuição de pontos em função da percentagem de acréscimo de passageiros, em relação ao valor mínimo de 1,094 milhões de passageiros por ano. Não são atribuídos pontos se o acréscimo de passageiros for inferior a 2% e o máximo de pontos (8 pontos) é atribuído para acréscimos superiores a 5%.
82. O fator sistema de bilhética consiste na atribuição de um ponto no caso de um sistema de bilhética sem contacto, com sistema de apoio à exploração, website e aplicação, com

disponibilização de informação em tempo real, e atribuição de 4 pontos se este sistema incluir a funcionalidade de bilhética móvel.

83. Por fim, o fator tipo de combustível/energia da frota consiste na atribuição de pontos em função do número de veículos elétricos contemplados na proposta do adjudicante. Não são atribuídos pontos se a proposta contemplar 2 veículos elétricos e o máximo de pontos (8 pontos) se a proposta contemplar 4 veículos elétricos.
84. Quando a pontuação global de concorrente seja igual para uma ou mais propostas, o critério de desempate resulta da aplicação sucessiva dos seguintes elementos: 1.º - classificação mais elevada do fator compensação económica; 2.º - classificação mais elevada do fator compromisso de passageiros; 3.º – classificação mais elevada do fator sistema de bilhética; e 4.º - classificação mais elevada do fator tipo de combustível/energia da frota.
85. O artigo 20.º estabelece que o adjudicatário deve, no prazo de 10 dias a contar da notificação da adjudicação, prestar caução destinada a garantir a celebração do contrato e o exato e pontual cumprimento das obrigações legais e contratuais do adjudicatário. O mesmo artigo estabelece ainda que o montante da caução é de 5% do preço contratual.

V – DO PARECER

Autoridade de transportes

86. O artigo 3.º do RJSPTP, em consonância com o previsto no artigo 2.º do Regulamento, estabelece que “*«Autoridade de transportes» é uma qualquer autoridade pública com atribuições e competências em matéria de organização, exploração, atribuição, investimento, financiamento e fiscalização do serviço público de transporte de passageiros, bem como de determinação de obrigações de serviço público e de tarifários numa determinada zona geográfica de nível local, regional ou nacional, ou qualquer entidade pública por aquela investida dessas atribuições e competências, sendo que esta expressão pode também referir-se a um agrupamento de autoridades»*”;
87. Nos termos do artigo 6.º do RJSPTP, os municípios são as autoridades de transportes competentes quanto aos serviços públicos de transporte de passageiros municipais¹¹ e,

¹¹ 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*”.

nos termos do artigo 7.º, as comunidades intermunicipais são as autoridades de transportes competentes quanto aos serviços públicos de transporte de passageiros intermunicipais¹².

88. 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.
89. Neste contexto, considera-se que a 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, a aproximação das decisões aos cidadãos, a promoção da coesão territorial, o reforço da solidariedade intermunicipal e a melhoria dos serviços prestados às populações¹⁴.
90. No caso concreto, não obstante estarem apenas em causa linhas municipais e não haver contrato interadministrativo do Município de Évora a delegar competências na CIM do Alentejo Central (CIMAC), a AMT questionou sobre se o procedimento concursal em questão foi articulado com a CIMAC, ao que o Município de Évora esclareceu que *“Para a elaboração das peças processuais do concurso para a concessão do serviço público de transporte de passageiros na cidade de Évora, houve contactos com a CIMAC, nomeadamente para obter informação sobre a frequência de carreiras que no seu percurso servem bairros da cidade”*.
91. De qualquer modo, para garantia de uma adequada articulação e evitar indesejados impactos negativos na sustentabilidade de ambos os contratos, recomenda-se a celebração de ator formal de articulação entre as duas entidades.

Do contrato de serviço público e compensações

¹² 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”*.

¹³ Tal como refere o Guião do IMT disponível em http://www.imt-ip.pt/sites/IMTT/Portugues/RJSPTP/Documents/GuiaoRJSPTP_01-04-2016.pdf, *“Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros - A Definição da Competência Territorial e a Importância da Gestão em Rede”* (que segue *“As Orientações para a interpretação do Regulamento (CE) n.º 1370/2007, “no estudo de impacto do implementação do Regulamento n.º 1370/2007, o planeamento do território e da mobilidade é essencial em várias perspetivas, designadamente, apurar e definir o serviço que se pretende e a que custo, ou aquele que é possível suportar, bem como os prazos adequados, capacitação das autoridades de transportes, evitar sobrecompensação ou compensação insuficiente, promover intermodalidade, permitir uma efetiva monitorização e evitar a captura por operadores. Serve também para avaliar que tipo de contrato escolher e o balanceamento do risco, uma vez que a total transferência de riscos para a parte privada pode não ser, necessariamente, o mais vantajoso. Segundo a Comissão, esta é a forma de ultrapassar a falta de recursos públicos e as dificuldades de financiamento.”*

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

92. Do artigo 5.º do Regulamento e do artigo 16.º do RJSPTP resulta que o serviço público de transporte de passageiros, que pode abranger uma linha, um conjunto de linhas ou uma rede que abranja a área geográfica de uma ou mais autoridades de transportes competentes contíguas, pode ser explorado mediante atribuição a operadores de serviço público, através da celebração de contrato de serviço público, precedida dos procedimentos pré-contratuais estabelecidos no CCP e no RJSPTP, decorrendo deste enquadramento legal uma regra geral de submissão à concorrência daquele serviço público.
93. Quanto a esta matéria, o artigo 3.º do RJSPTP estabelece que:
- *«Contrato de serviço público» é um ou vários atos juridicamente vinculativos que estabelecem o acordo entre uma autoridade de transportes competente e um operador de serviço público, para atribuir a este último a gestão e a exploração de determinado serviço público de transporte de passageiros sujeito a obrigações de serviço público;*
 - *«Obrigação de serviço público» é a imposição definida ou determinada por uma autoridade de transportes, com vista a assegurar determinado serviço público de transporte de passageiros de interesse geral que um operador, caso considerasse o seu próprio interesse comercial, não assumiria, ou não assumiria na mesma medida ou nas mesmas condições, sem contrapartidas;*
 - *«Compensação por obrigação de serviço público» é uma qualquer vantagem, nomeadamente financeira, concedida, direta ou indiretamente, por uma autoridade de transportes a um operador de serviço público, através de recursos públicos, durante o período de execução de uma obrigação de serviço público ou por referência a esse período.*
94. Por sua vez, o artigo 23.º do RJSPTP estabelece que *“as autoridades de transportes competentes podem impor obrigações de serviço público¹⁵ ao operador de serviço público, as quais devem ser formuladas de forma expressa e detalhada, por referência a elementos específicos, objetivos e quantificáveis”¹⁶.*

¹⁵ Tal como referem as Orientações da Comissão Europeia “Conforme dispõe o artigo 14.º do TFUE, «a União e os seus Estados-Membros, dentro do limite das respetivas competências e no âmbito de aplicação dos Tratados, zelarão por que esses serviços [de interesse económico geral] funcionem com base em condições, nomeadamente económicas e financeiras, que lhes permitam cumprir as suas missões». De acordo com o Protocolo n.º 26, as autoridades nacionais, regionais e locais têm um papel essencial e gozam de um amplo poder de apreciação na prestação, execução e organização de serviços de interesse económico geral de uma forma que atenda tanto quanto possível às necessidades dos utilizadores (...). Assim, no quadro definido pelo Regulamento, os Estados-Membros beneficiam de uma ampla margem de discricionariedade na definição das obrigações de serviço público em sintonia com as necessidades dos utentes.

¹⁶ 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

95. Por outro lado, o artigo 24.º do RJSPTP estabelece que “o cumprimento de obrigações de serviço público pode conferir o direito a uma compensação por obrigação de serviço público, a atribuir pela autoridade de transportes competente ao operador de serviço público respetivo (...) nos termos do anexo ao Regulamento e do Decreto-Lei n.º 167/2008, de 26 de agosto, alterado pela Lei n.º 64/2013, de 27 de agosto”.
96. Acresce, segundo o artigo 20.º do RJSPTP, que o contrato de serviço público pode assumir a natureza de contrato de concessão de serviço público de transporte de passageiros e de contrato de prestação de serviço público de transporte de passageiros, sendo que:
- “Considera-se contrato de concessão de serviço público de transporte de passageiros aquele em que o operador de serviço público se obriga a explorar o serviço público de transporte de passageiros, em condições e por um período determinados pela autoridade de transportes competente, em nome próprio e sob sua responsabilidade, sendo remunerado, total ou parcialmente, pelas tarifas cobradas aos passageiros;
 - Considera-se contrato de prestação de serviço público de transporte de passageiros aquele em que o operador de serviço público se obriga a prestar o serviço público de transporte de passageiros em condições e por um período determinados pela autoridade de transportes competente, mediante o pagamento de uma determinada remuneração por parte da mesma”.
97. 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*”;

compensação por obrigações de serviço público previstas no contrato e os critérios para a sua determinação, quando sejam impostas.

- 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.
98. Nesse sentido, na generalidade, a distinção entre uma concessão de serviço público e uma prestação de serviços¹⁷ ¹⁸ assenta, sobretudo, na distribuição do risco e na detenção da receita tarifária, sendo que na concessão o operador é o maior responsável por ambos.
99. No caso concreto, o Município de Évora optou por um contrato de concessão (“*net cost*”) porque, segundo a mesma indicou em resposta ao pedido de esclarecimentos da AMT, *“a realização por administração direta, dadas as restrições a que o município se encontra sujeito, particularmente em termos de endividamento e de contratação pessoal, por força da legislação autárquica, em particular a decorrente do Regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais (REFALEI) e da Lei dos compromissos e dos pagamentos em atraso (LCPA). (...) Por outro lado, para este tipo de serviço público, não se considera adequado o recurso a contrato de prestação de serviços, quer pela limitação temporal máxima, em regra 3 anos, decorrente do CCP, quer pelo facto de constituir uma opção que faz recair integralmente sobre o ente público o risco da exploração, quando, em tais circunstâncias o município não teria condições objetivas de proceder à gestão do serviço”*.
100. Aliás, de sublinhar que a resposta apresentada pelo Município de Évora constitui um relevante exemplo de como a informação relativa aos circunstancialismos locais fundamenta de forma determinante a escolha do modelo concursal adequado ao caso concreto. De sublinhar igualmente que a avaliação da realidade do território confere maior certeza à política pública que se pretende desenvolver, bem como maior garantia de que não só se pode alcançar uma maior maximização dos recursos públicos como oferecer o melhor serviço que aqueles recursos permitem.
101. É disso exemplo a opção do Município de Évora de manter a base atual da rede, constituída por 11 linhas de carreiras urbanas e 2 LinhAzul, por não se terem verificado

¹⁷ Comunicação interpretativa da Comissão Europeia sobre a aplicação do direito comunitário em matéria de contratos públicos e de concessões às parcerias público-privadas institucionalizadas (PPPI). (Texto relevante para efeitos do EEE) (2008/C 91/02).

¹⁸ A ambos os tipos de contrato aplicam-se as regras do Regulamento, sendo que para as especificidades procedimentais de contratação pública aplica-se o CCP, uma vez que a Comissão Europeia considera este código como uma medida nacional de implementação do Regulamento.

alterações significativas nas necessidades de transporte, embora tenham sido introduzidos ajustes aos horários e percursos e tenha havido introdução de melhorias no sistema de bilhética e de equipamento de suporte para bicicletas nos veículos midi-bus.

102. No que diz respeito ao pagamento de compensações financeiras, a Comissão Europeia refere que *“contrariamente ao que acontece noutros setores, à compensação por obrigações de serviço público no setor dos transportes terrestres aplica-se o artigo 93.º e não o artigo 106.º, n.º 2, do TFUE. Consequentemente, as regras da União relativas à compensação por serviços de interesse económico geral que têm por base o artigo 106.º, n.º 2, do Tratado, não se aplicam aos transportes terrestres”*^{19 20 21}. *“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”*.

103. No caso do Regulamento, o anexo ao mesmo estabelece, na generalidade, que:

- As compensações ligadas a contratos de serviço público não podem exceder um montante que corresponda ao efeito financeiro líquido decorrente da soma das incidências, positivas ou negativas, da execução da obrigação de serviço público sobre os custos e as receitas do operador de serviço público;
- As incidências devem ser avaliadas comparando a situação em que é executada a obrigação de serviço público com a situação que teria existido se a obrigação não tivesse sido executada. Para calcular as incidências financeiras líquidas, devem ser tidos em conta os custos incorridos em relação a obrigações de serviço público impostas pela autoridade competente, incluídas num contrato de serviço público e/ou numa regra geral, menos as incidências financeiras positivas geradas na rede explorada ao abrigo das obrigações de serviço público em causa, menos as receitas decorrentes da aplicação do tarifário ou quaisquer outras receitas decorrentes do

¹⁹ Comunicação da Comissão Europeia *“Orientações para a interpretação do Regulamento”*.

²⁰ Nomeadamente a Decisão da Comissão Europeia relativa à aplicação do artigo 106.º, n.º 2, do TFUE aos auxílios estatais sob a forma de compensação de serviço público concedidos a certas empresas encarregadas da gestão de serviços de interesse económico geral (JO L 7 de 11.1.2012, p. 3) e o enquadramento da União Europeia aplicável aos auxílios estatais sob a forma de compensação de serviço público (JO C 8 de 11.1.2012, p. 15).

²¹ Aplica-se-lhes, contudo, o Regulamento (UE) n.º 360/2012 da Comissão Europeia, de 25 de abril de 2012, relativo à aplicação dos artigos 107.º e 108.º do TFUE aos auxílios *de minimis* concedidos a empresas que prestam serviços de interesse económico geral (JO L 114 de 26.4.2012, p. 8).

cumprimento da obrigação ou obrigações de serviço público em causa, acrescido de um lucro razoável²², igual ao efeito financeiro líquido.

104. Acrescenta ainda a Comissão Europeia que *“a presunção de compatibilidade e a exoneração a que faz referência o parágrafo anterior não excluem a possibilidade de as 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”* ^{23 24}, cujos princípios estão acolhidos nos requisitos legais constantes do Regulamento e que, entre outros, estabelece que (i) Os parâmetros com base nos quais o montante exato de compensação é calculado devem ser previamente estabelecidos, de forma objetiva e transparente, a fim de evitar uma vantagem económica suscetível de favorecer a empresa beneficiária em relação a concorrentes; (ii) A compensação não pode ultrapassar o que é necessário para cobrir total ou parcialmente os custos ocasionados pelo cumprimento das obrigações de serviço público, tendo em conta as receitas obtidas, assim como um lucro razoável²⁵ pela execução destas obrigações; (iii) Deve existir num procedimento de contratação pública que possibilite selecionar o candidato que apresente as melhores condições ao menor custo possível para a coletividade.
105. O estudo económico-financeiro da concessão apresentado pelo Município de Évora quantifica os custos e proveitos associados à concessão do serviço público de transporte de passageiros na cidade de Évora, o que permite concluir que os custos são superiores às respetivas receitas, pelo que daí decorre a necessidade de pagar ao

²² 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.

²³ Processo C-280/00, Altmark Trans GmbH e Regierungspräsidium Magdeburg contra Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH (Coletânea 2003, p. I-7747). Ver também a secção 3 da comunicação da Comissão Europeia relativa à aplicação das regras em matéria de auxílios estatais da União Europeia à compensação concedida pela prestação de serviços de interesse económico geral (JO C 8 de 11.1.2012, p. 4).

²⁴ O Tribunal entendeu que: (i) Existe a necessidade de definir e atribuir, de modo claro e transparente, as obrigações de serviço público desde o início para que se possa deduzir com exatidão quais as obrigações de serviço público impostas às empresas; (ii) Os parâmetros com base nos quais o montante exato de compensação é calculado devem ser previamente estabelecidos, de forma objetiva e transparente, a fim de evitar que inclua uma vantagem económica suscetível de favorecer a empresa beneficiária em relação às empresas concorrentes; (iii) É necessário efetuar um juízo de proporcionalidade entre o montante da compensação atribuída e o custo suplementar suportado com o cumprimento das obrigações de serviço público com o intuito de evitar casos de compensação excessiva; (iv) Assim, a compensação não pode ultrapassar o que é necessário para cobrir total ou parcialmente os custos ocasionados pelo cumprimento das obrigações de serviço público, tendo em conta as receitas obtidas, assim como um lucro razoável pela execução destas obrigações; (v) Como critério de eficiência deve existir um procedimento de contratação pública que possibilite selecionar o candidato que apresente as melhores condições para proceder ao fornecimento de um serviço de interesse económico geral ao menor custo possível para a coletividade e, alternativamente, quando não seja empregue o procedimento de concurso público, o nível da compensação deve basear-se na análise dos custos que uma empresa média, bem gerida e adequadamente equipada em meios de transporte para poder satisfazer as exigências de serviço público requeridas teria suportado para cumprir estas obrigações, tendo em conta as respetivas receitas, assim como um lucro razoável relativo à execução destas obrigações.

²⁵ De acordo com as Orientações da Comissão Europeia: *“Em qualquer caso, dependendo das circunstâncias específicas de cada contrato de serviço público, impõe-se uma avaliação casuística pela autoridade competente, para determinar o nível adequado de lucro razoável. Entre outros fatores, há que ter em conta as características específicas da empresa, a remuneração normal de mercado para serviços semelhantes e o nível de risco associado a cada contrato de serviço público.”*

- operador uma compensação pela obrigação de serviço público (indenização compensatória).
106. Face à documentação apresentada e à descrição das disposições do procedimento concursal, podemos concluir que estamos perante um procedimento concorrencial de escolha de concorrente(s) para prestar um serviço público, com obrigações de serviço público previa e objetivamente definidas, tendo em conta o interesse público, o interesse comercial do(s) operador(es), a sua justa remuneração, bem como a sustentação de um serviço público de qualidade, na perspetiva pública.
 107. Afigura-se que o procedimento está elaborado em termos equitativos para qualquer empresa que decida concorrer, afigurando-se dele não decorrer qualquer vantagem económica suscetível de favorecer um operador em relação a outros em igualdade de circunstâncias (desde logo porque o benefício – direito de exploração – não é atribuído diretamente ou imposto mas atribuído na sequência de procedimento concursal), e perante perspetivas de rentabilidade que se afigura permitirem cobrir os custos ocasionados com o serviço público mas também adequada remuneração.
 108. O estudo económico-financeiro apresentado pelo Município de Évora “*constitui a fundamentação económico-financeira dos transportes urbanos de Évora (...) para a determinação do preço base do concurso público internacional de concessão do serviço público de transporte de passageiros na área urbana de Évora*”. A metodologia preconizada foi a de estimar a receita e o custo associado à nova rede e, assim, calcular o montante da indemnização compensatória, como a diferença entre aqueles parâmetros, acrescida do lucro razoável.
 109. Assim, e começando pela receita total (sem inclusão da indemnização compensatória), estima-se que esta atinja, em 2021, o montante de cerca de [confidencial] euros e cerca de [confidencial] euros no final da concessão, o que resulta numa taxa de crescimento anual composta de 1,56%. Estes valores assentam nos pressupostos de [confidencial]
 110. Foi também incluído na estimativa da receita um montante de [confidencial] euros anuais. A AMT solicitou esclarecimentos relativos a este montante e o Município de Évora respondeu que este montante corresponde “*a rendimentos autorizados e expressamente previstos no procedimento e que visam uma possível rentabilização do pessoal que fica autorizado a operar em serviços fora da concessão, mas que sejam efetuados igualmente pelo operador noutros serviços pelos quais seja igualmente responsável*”. O Município de Évora respondeu ainda que, inicialmente, não tinha sido ponderada pelo ente público a possibilidade de integrar nos rendimentos autorizados a

utilização dos meios de transporte necessários à concessão na realização de serviços de aluguer, mas que, em sede de processo de análise pela AMT, o ente-público considera agora a permissão dessa atividade, embora com caráter meramente residual, o que justificará que não tenha sido incluído um montante referente a esta receita adicional nas estimativas do modelo económico-financeiro.

111. A AMT questionou ainda o Município de Évora sobre se as taxas de crescimento do número de validações por tipologia de bilhete não seriam demasiado otimistas, considerando o cenário de pandemia da doença SARS-covid19. O Município respondeu que:

- [confidencial]

112. A estimativa de investimento inicial em autocarros é de [confidencial]

113. As principais rubricas de gastos são os custos com fornecimentos e serviços externos, nomeadamente combustíveis, e os gastos com pessoal. [confidencial].

114. Tendo em conta as estimativas acima apresentadas, é possível concluir que os custos estimados são superiores às receitas estimadas ao longo de toda a concessão, pelo que será necessário que o Município de Évora pague uma indemnização compensatória à concessionária. O montante da indemnização compensatória, assumindo uma taxa de lucro de [confidencial] %, é decrescente ao longo dos 10 anos de duração do contrato, assumindo o valor de cerca de [confidencial]

115. O estudo económico-financeiro não apresentava, inicialmente, análises de sensibilidade dos montantes acima referidos aos principais parâmetros do modelo, de forma a poder estabelecer, com maior certeza, cenários menos e mais otimistas, permitindo dessa forma ter uma noção mais precisa sobre como pode variar o montante da indemnização compensatória, pelo que a AMT solicitou esclarecimentos, ao que o Município de Évora respondeu que:

[confidencial]

116. No caso concreto, é tido em conta o adequado retorno ao operador e, face aos dados apresentados, pode estimar-se que a rentabilidade acionista considerada permite ao operador sustentar o sistema com garantias de qualidade²⁶ e não é excessiva face aos circunstancialismos específicos e locais e ao nível de riscos identificado na

²⁶ Quanto a este aspeto, o município avaliou financeiramente a opção da exploração direta do serviço, concluindo que a sua prossecução pelo operador privado oferece vantagens financeiras, entre outras, tal como resulta da fundamentação.

documentação de fundamentação, afigurando-se que a mesma será relevante para a atratividade do concurso e para garantir o menor nível de esforço público.

117. Recorde-se que, sem prejuízo das atribuições próprias das instâncias nacionais e europeias competentes, os critérios enunciados para aferição da legalidade de fluxos financeiros apenas se consideram cumpridos, na perspetiva da temática dos auxílios de Estado, se ao longo da execução contratual forem efetiva e corretamente aplicados os critérios de cálculo e pagamento das compensações (se a elas houver lugar), face às circunstâncias concretas da prestação do serviço que as fundamentam, e são esses os factos que devem ser de verificação permanente e sistemática pela autoridade de transportes, mas também pela AMT, designadamente na sequência de remissão, por parte da primeira, do relatório previsto no artigo 7.º do Regulamento.
118. Por isso, a aferição da *compliance* dos instrumentos pré-contratuais e contratuais não é meramente formal, mas estende-se à execução desses mesmos instrumentos.

Obrigações contratuais/Indicadores

119. A AMT tem considerado fundamental a existência de informação de reporte, nomeadamente dados económicos, financeiros e de exploração, que permitam às entidades de supervisão e de fiscalização aferir da conformidade do cumprimento das regras europeias quanto ao pagamento de compensações, designadamente a AMT, nos termos da alínea c) do n.º 3 do artigo 34.º do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio²⁷.
120. É também essencial a transmissão de informação operacional que permita dar resposta às obrigações de reporte previstas no Regulamento n.º 430/2019, publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 94, de 16 de maio, assim como a elaboração dos relatórios públicos previstos no Regulamento.
121. No que se refere a indicadores de desempenho, bem como a penalidades contratuais, designadamente a nível operacional, a AMT considera que as mesmas devem permitir isolar/identificar desvios e encontrar as causas de disrupções e, eventualmente, ajustar os horários e frequências afixados, tornando mais transparente a oferta de transporte público que o operador consegue efetivamente disponibilizar e não aquela que estima poder disponibilizar.
122. No caso concreto, são estabelecidos indicadores de desempenho, relacionados com o número de serviços executados, o cumprimento de horários, a segurança rodoviária, a

²⁷ De sublinhar que a AMT pretende fazer a supervisão da implementação destes indicadores de forma periódica no decurso dos dois primeiros anos de vigência do contrato e tendo em conta o relatório a elaborar pela autoridade de transportes, nos termos do artigo 7.º do Regulamento.

higiene e limpeza, a resposta aos clientes e o tempo de reação à interrupção ou suspensão do serviço, aos quais correspondem sanções pelo seu incumprimento, também elas explicitamente definidas.

123. Por outro lado, resulta que o apuramento do cumprimento dos indicadores de desempenho é efetuado com base bimestral. A AMT questionou o Município de Évora sobre a opção inicial de a avaliação de desempenho ser efetuada com base quadrimestral, referindo a importância de um apuramento mais regular, sugerindo que este pudesse ter uma regularidade mensal, de forma a evitar diluir, num período alargado, quebras relevantes da prestação do serviço público. O Município de Évora concordou, tendo optado por uma avaliação com base bimestral.

Do contrato de serviço público e outros aspetos contratuais

124. No que se refere ao sistema tarifário, o Município de Évora informou que as tarifas se mantiveram inalteradas desde 2011 e que, para o período de 2011 a 2020, resulta um índice de atualização tarifária de 5,85%, pelo que a opção tomada por aquele foi a de aplicar este índice às tarifas em vigor, para efeitos da determinação das tarifas para a concessão a contrato. A partir daí, o concessionário pode propor a atualização anual do tarifário em vigor, até ao valor máximo da taxa de atualização tarifária (TAT) a definir pela concedente nos termos da Portaria n.º 298/2018, de 19 de novembro, ou normal legal que a substitua. Desta forma, articula-se a exploração do serviço público com a Portaria n.º 298/2018, de 19 de novembro, bem como com o Regulamento n.º 430/2019, publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 94/2019, de 16 de maio.
125. No que se refere ao prazo contratual, é de sublinhar que, além de se encontrar em conformidade com disposto no Regulamento, o prazo de duração da concessão de 10 anos foi estabelecido por ser considerado como o prazo necessário para a recuperação do investimento por via da depreciação dos ativos afetos à concessão.

Documentação disponibilizada a concorrentes – procedimento concursal

17. Em linha com o antedito, existe um dever e uma imposição de assegurar a existência de um procedimento equitativo, aberto e transparente. De acordo com o artigo 1.º -A do CCP:
- *“1 - Na formação e na execução dos contratos públicos devem ser respeitados os princípios gerais decorrentes da Constituição, dos Tratados da União Europeia e do Código do Procedimento Administrativo, em especial os princípios da legalidade, da prossecução do interesse público, da*

imparcialidade, da proporcionalidade, da boa-fé, da tutela da confiança, da sustentabilidade e da responsabilidade, bem como os princípios da concorrência, da publicidade e da transparência, da igualdade de tratamento e da não-discriminação. (...)

- 3 - *Sem prejuízo da aplicação das garantias de imparcialidade previstas no Código do Procedimento Administrativo, as entidades adjudicantes devem adotar as medidas adequadas para impedir, identificar e resolver eficazmente os conflitos de interesses que surjam na condução dos procedimentos de formação de contratos públicos, de modo a evitar qualquer distorção da concorrência e garantir a igualdade de tratamento dos operadores económicos.*²⁸

126. A Comissão Europeia, nas orientações já citadas, refere que *“Para tornar o processo de concurso mais transparente, as autoridades competentes deverão fornecer aos concorrentes potenciais todos os dados técnicos e financeiros pertinentes, incluindo as informações sobre a repartição de custos e receitas, para os ajudar a prepararem as suas propostas. Relativamente a essa informação, importa, contudo, acautelar a legítima proteção dos interesses comerciais de terceiros”*.

127. Por outro lado, quanto a este aspeto, importa referir que, não obstante as atribuições e competências próprias da Autoridade da Concorrência e da AMT, também cabe às autoridades de transportes criar e implementar as condições legais e contratuais de base²⁹ que permitam a disponibilização de serviços de transporte enquadrados em termos concorrencialmente equitativos, tanto na preparação como na implementação desses serviços.

128. Naturalmente que os elementos estruturantes da proposta são da responsabilidade dos próprios concorrentes, que têm de conhecer as informações próprias do setor, tais como a estrutura de custo adequada para uma determinada oferta, mas tal ponderação surge da necessidade de garantir o respeito pelos princípios da concorrência e da igualdade no contexto do concurso público, nomeadamente em virtude do facto dos potenciais concorrentes poderem ser os atuais operadores de grande parte dos serviços

²⁸ De acordo com as Orientações da Comissão já citadas *“Para satisfazerem o disposto no artigo 5.º, n.º 3, [do Regulamento] os procedimentos de celebração de contratos públicos devem ser organizados por forma a criar condições para uma real concorrência”*. A Comissão considera (...) *à obrigação de aplicar procedimentos abertos, transparentes, não-discriminatórios e imparciais na adjudicação de contratos de serviço público.*”

²⁹ 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.

abrangidos pelo novo contrato, pelo que terá de ser garantido que a informação essencial está acessível a todos os concorrentes.

129. Sem prejuízo do antedito, é incontornável a existência de vantagens concorrenciais de operadores incumbentes que não podem ser totalmente anuladas tal como decorre da posição Tribunal de Justiça da União Europeia³⁰ 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”*.
130. É certo que os atuais operadores possuem uma vantagem inerente, decorrente do melhor conhecimento do território, e que não é possível de eliminar, mas haverá que garantir que qualquer potencial concorrente consegue apurar o potencial do serviço de transportes e formular a sua proposta, garantindo que existe uma concorrência efetiva no mercado.
131. Considera-se, por isso, recomendável³¹ que seja divulgada informação suficiente e atualizada para todos os concorrentes³² - mas tendo em atenção o ponto anterior - designadamente no que se refere a instrumentos de planeamento, dados de procura e gastos/receitas, receitas tarifárias, salvaguardando dados confidenciais ou segredo de negócio.
132. Será de sublinhar que tais documentos deverão conter dados agregados relativos ao atual sistema (procura, receitas, etc.), que permitam a um concorrente poder ponderar concorrer e elaborar a sua proposta, e caso não o contenham deverão constar de informação disponibilizada à partida ou fornecida a pedido.
133. Quanto aos interfaces e terminais existentes, o Município deve garantir que, nos termos do n.º 2 e n.º 8 do artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 140/2019, de 18 de setembro, independentemente do regime de gestão ou de propriedade, os operadores de interface ou de terminal de transporte público de passageiros devem permitir o acesso em condições equitativas, não discriminatórias e transparentes aos mesmos, a todos os operadores de serviços públicos de transporte de passageiros, incluindo os operadores de serviços expresso, designadamente quanto às instalações, oficinas, estacionamento,

³⁰ Cfr. Processo T-345/03 *Evropaïki Dynamiki*, disponível em <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A62003TJ0345>.

³¹ Ver análise ao procedimento de aquisição, pelo Grupo Transdev, ao grupo Grupo Fundão e impactos nas regiões correspondentes às Comunidades Intermunicipais da Beira Baixa, das Beiras e Serra da Estrela e da região de Coimbra http://concorrenca.pt/FILES_TMP/2019_51_final_net.pdf

³² *Tal como referem as Orientações da Comissão já citadas “Para tornar o processo de concurso mais transparente, as autoridades competentes deverão fornecer aos concorrentes potenciais todos os dados técnicos e financeiros pertinentes, incluindo as informações sobre a repartição de custos e receitas, para os ajudar a prepararem as suas propostas.”*

bilheteiras, sistemas de atendimento, venda e informação ao público, obedecendo às regras e procedimentos previstos pelo decreto-lei e caso não exista alternativa viável, o município ou a autoridade de transportes, deve assegurar a existência de locais de paragem que garantam as condições de segurança dos passageiros.

134. Tal como decorre de análise da Autoridade da Concorrência³³, o acesso a interfaces e terminais é um fator de elevado impacto concorrencial, pelo que será de mitigar as vantagens que possam decorrer para operadores incumbentes pelo facto de já deterem instalações na região.
135. Nesse sentido, o procedimento deverá incluir a indicação de locais e/ou infraestruturas que sejam suscetíveis de ser utilizadas para apoio à operação de transportes na cidade, e respetivas condições de utilização, de forma que outros operadores não instalados na região possam concorrer ao procedimento.
136. Não se poderá ignorar que, para outros concorrentes que não o operador incumbente, os custos de investimento em instalações constituem valores relevantes e determinantes e que condicionam (dependendo dos casos) a decisão de apresentar propostas ou que poderá implicar também a ponderação da introdução de mecanismos contratuais que permitam a remuneração do operador pelo investimento não amortizado, pela autoridade ou por novo operador que lhe venha a suceder em futuro procedimento concursal³⁴;
137. Por fim, é relevante a referência ao cumprimento do procedimento de controlo prévio de concentração de empresa previsto no artigo 36.º da Lei n.º 19/2012, de 8 de maio³⁵. Caso se venha a justificar, o mesmo é da responsabilidade do operador, mas, de acordo com o caderno de encargos, este tem a obrigação de manter a autoridade de transportes informada sobre o andamento do processo.

Disposições laborais

³³ Análise ao procedimento de aquisição, pelo, Grupo Transdev, ao grupo Grupo Fundão e impactos nas regiões correspondentes às Comunidades Intermunicipais da Beira Baixa, das Beiras e Serra da Estrela e da região de Coimbra http://concorrenca.pt/FILES_TMP/2019_51_final_net.pdf

³⁴ Uma vez que a duração do contrato e sua prorrogação tem em conta as condições de amortização dos bens que venham a ser afetos à Concessão, o contrato deve prever mecanismos de apuramento dos valores de investimento, bem como as respetivas depreciações e que o prazo contratual seja adequado a tal e/ou que seja previsto o regime de transferência de bens (que integram o estabelecimento), para o Município ou para a concessão seguinte, sendo o operador devidamente compensado pelos valores remanescentes não amortizados. Após adjudicação, o modelo financeiro da Concessão deve conter os efeitos supra referenciados.

³⁵ 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%20Av%20aliacao%20Previa.pdf.

138. De acordo com o ponto 2.2.8. das orientações da Comissão Europeia já mencionadas, “o artigo 4.º, n.º 5, do regulamento estabelece o seguinte: «Sem prejuízo do direito nacional e comunitário, incluindo os acordos coletivos celebrados entre os parceiros sociais, as autoridades competentes podem exigir aos operadores selecionados que 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»”.
139. Referem também aquelas orientações³⁶ que as autoridades competentes dispõem de diversas opções para proteção do pessoal em caso de mudança do operador, como seja: (i) nada fazer, relegando para as regras gerais aplicáveis à transmissão de estabelecimento; (ii) exigir a transferência do pessoal anteriormente contratado para prestar os serviços, com os direitos que este teria caso se tivesse efetuado uma transferência; ou (iii) exigir ao operador que respeite as normas sociais relativamente a todo o pessoal envolvido na prestação do serviço público de transporte.
140. Ainda segundo as mesmas orientações, “de acordo com a jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia, a Diretiva 2001/23/CE aplica-se a transferências de empresas subsequentes a concursos para adjudicação de contratos de serviços público.

³⁶ “Para garantir a transparência das condições de emprego, as autoridades competentes que exijam a transferência do pessoal ou imponham o respeito de determinadas normas sociais estão obrigadas a especificar essas exigências no caderno de encargos do concurso e no contrato de serviço público e que considerando o princípio da subsidiariedade, (...) autoridades competentes dispõem das seguintes opções para proteção do pessoal em caso de mudança do operador: (i) Não tomar nenhuma medida específica. Nesse caso, os direitos dos trabalhadores, nomeadamente à transferência, só têm de ser salvaguardados se estiverem preenchidas as condições de aplicabilidade da Diretiva 2011/23/CE, por exemplo quando são transferidos ativos corpóreos importantes, como material circulante; (ii) Exigir a transferência do pessoal anteriormente contratado para prestar os serviços, com os direitos que este teria caso se tivesse efetuado uma transferência na aceção da Diretiva 2011/23/CE, fosse esta aplicável ou não. O considerando 16 do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 precisa que «essa diretiva não obsta a que os Estados-Membros mantenham as condições de transferência dos direitos dos trabalhadores que não sejam abrangidos pela diretiva [...] e que tomem assim em consideração, se for caso disso, as normas sociais estabelecidas pelas disposições legislativas, regulamentares ou administrativas nacionais ou por acordos coletivos ou acordos celebrados entre os parceiros sociais». (iii) Exigir ao operador que respeite determinadas normas sociais relativamente a todo o pessoal envolvido na prestação dos serviços de transporte público, «para garantir a existência de condições de concorrência transparentes e comparáveis entre os operadores e para evitar o risco de dumping social», como indica o considerando 17 do regulamento (CE) n.º 1370/2007. Tais normas poderão, designadamente, fazer parte de um acordo de empresa ou de um acordo coletivo para o segmento de mercado em causa. (iv) Combinar as opções ii e iii.”

Nos setores de atividade assentes em ativos corpóreos, como o transporte rodoviário ou ferroviário, a diretiva é aplicável se forem transferidos ativos corpóreos importantes”.

141. A AMT considera que a fundamentação das opções propostas, consideradas relevantes, designadamente a garantia de cumprimento de legislação e regulamentação laboral (incluindo transmissão de empresa, estabelecimento e pessoal) se traduz num fator da maior relevância, em ordem a assegurar o cumprimento de diversos princípios de sustentabilidade social no seio do Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes.
142. Na verdade, a integração dos trabalhadores da anterior “concessão” não é obrigatória, a não ser que se verifique a transmissão de estabelecimento, ou seja, nos termos do Código do Trabalho (CT), *“a transmissão, por qualquer título, da titularidade da empresa, do estabelecimento ou de parte da empresa ou estabelecimento que constitua uma unidade económica, isto é, unidade económica o conjunto de meios organizados com o objetivo de exercer uma atividade económica, principal ou acessória, sem prejuízo do direito de oposição do trabalhador previsto no CT”.*
143. De qualquer modo, devem os operadores pugnar, a todo o tempo, pelo integral cumprimento da legislação laboral³⁷, prestando toda a informação que seja necessária ao Município de Évora, e, quando solicitado, à Autoridade para as Condições do Trabalho.

Outras considerações

144. Uma vez que o anterior contexto económico fazia prever um aumento sustentado da procura e das receitas, face ao contexto da pandemia da doença SARS-covid 19, e ainda que sejam incertos os efeitos de curto e médio prazo do mesmo, foram solicitados esclarecimentos sobre a justificação para não ter sido acautelada a imprevisibilidade dos pressupostos de base, nomeadamente no que se refere à estimativa do número de passageiros considerada no estudo económico-financeiro e na fórmula de determinação oferta economicamente mais vantajosa.
145. Em resposta, o Município de Évora respondeu:

[confidencial]

³⁷ Conforme referem as Orientações da Comissão Europeia: *“O considerando 17 do regulamento precisa que «as autoridades competentes têm a liberdade de estabelecer critérios sociais e de qualidade, a fim de manter e elevar os padrões de qualidade para as obrigações de serviço público, nomeadamente no que se refere às condições mínimas de trabalho, aos direitos dos passageiros, às necessidades das pessoas com mobilidade reduzida, à proteção do ambiente, à segurança dos passageiros e dos trabalhadores e às obrigações decorrentes de acordos coletivos e de outras normas e acordos relativos aos locais de trabalho e à proteção social no local em que o serviço é prestado» e que «para garantir a existência de condições de concorrência transparentes e comparáveis entre os operadores e para evitar o risco de dumping social, as autoridades competentes deverão poder impor padrões de qualidade específicos no plano social e em matéria de serviços”.*

146. Portanto, entende o Município que o contexto da pandemia da doença SARS-covid 19 é conjuntural e, como tal, não deve ser tido em conta o seu eventual impacto na estimativa do número de passageiros a considerar no âmbito do concurso.
147. Quanto ao modelo contratual, tem sido sugerido pela AMT a ponderação de alternativas que o possam tornar mais exequível/com menor risco num contexto de crise (por exemplo, ponderação de um prazo concessório porventura mais alargado ou calibração da eventual partilha de benefícios/riscos).
148. Estarão em causa questões tais como: (i) reposição do equilíbrio financeiro do contrato, com fundamento na alteração das circunstâncias, (ii) possibilidade(s) de a execução do contrato ser total ou parcialmente suspensa, com fundamento na impossibilidade temporária de cumprimento, (iii) modificação do contrato por razões de interesse público ou por alteração anormal e imprevisível das circunstâncias (nestes casos, dependendo da situação concreta, pode haver lugar a reposição do equilíbrio financeiro ou direito à modificação do contrato ou a uma compensação financeira, de acordo com critérios de equidade), (iv) cláusulas que acomodem casos de “força maior”, fundamentando um incumprimento total ou parcial do contrato (esta possibilidade depende da existência e do conteúdo de cláusulas contratuais de força maior), desde que a parte que o invoque fundamente o efeito da situação de alerta na impossibilidade de cumprir pontualmente o contrato e a impossibilidade de adotar medidas alternativas, ou a insuficiência das mesmas. Em tese, o cocontratante pode, ainda, resolver o contrato, com fundamento na alteração anormal e imprevisível das circunstâncias, desde que a resolução não implique grave prejuízo para a realização do interesse público no caso concreto ou, implicando grave prejuízo, quando a manutenção do contrato coloque manifestamente em causa a viabilidade económico-financeira do cocontratante ou se revele excessivamente onerosa para o mesmo.
149. Ou seja, a mera previsão de motivos de força maior pode não ser uma solução exclusiva de acomodação de eventos semelhantes na economia contratual, uma vez que pode não impedir a sua extinção e, conseqüentemente, a disponibilização de serviço público.
150. Recomenda-se, por isso, a adequada ponderação dos impactos da atual pandemia na sustentabilidade do contrato.

Racionalidades basilares

151. Tendo em conta o vertido nos pontos precedentes, considera-se que a operação em causa apresenta diversas vantagens e dá resposta favorável a cada uma das

racionalidades basilares e estruturantes da metodologia de regulação económica independente da AMT (a dos investidores; a dos profissionais/utilizadores/utentes/consumidores e/ou cidadãos; e a dos contribuintes), sem prejuízo do reforço deste quadro através do cumprimento das recomendações feitas pela AMT e da verificação da manutenção destes benefícios através do necessário acompanhamento da execução contratual.

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

consumidores, pelo que, em conclusão, a aplicação da racionalidade ancorada nos contribuintes conduz à perceção de que os balanços finais, em termos dos benefícios líquidos globais para os contribuintes, são positivos.

158. No que diz respeito aos utilizadores/utentes/consumidores e/ou cidadãos, o facto de o sistema ser gerido por uma entidade com proximidade e conhecimento das reais necessidades dos utilizadores pode contribuir para potenciar a oferta de um melhor serviço, adequando de forma mais profícua a oferta à procura, de uma forma dinâmica e eficaz, atento o facto de os municípios deterem, por exemplo, competências na gestão do espaço público e no planeamento e ordenamento do território.
159. Ademais, o exercício dos poderes regulatórios da AMT, em articulação com os poderes organizacionais do Município, pode potencialmente promover os direitos e interesses dos consumidores e utilizadores do transporte público, mas também daqueles que possam beneficiar, direta ou indiretamente, da existência de uma rede de transportes públicos eficiente na sua região.
160. Também no interesse destes, como dos contribuintes, a prestação do serviço público de transporte de passageiros com base numa definição transparente e objetiva de obrigações contratuais pode potenciar uma melhor gestão dos dinheiros públicos e, conseqüentemente, assegurar a sustentabilidade atual e futura da oferta de transportes à população.
161. Atento o caso concreto, pode inferir-se que um dos segmentos mais interessado, e num contexto global desta racionalidade, são os consumidores, sendo que a imposição de obrigações contratuais e de indicadores de desempenho e qualidade permite garantir níveis de continuidade, regularidade e pontualidade no acesso ao transporte que não seriam alcançáveis, caso os investidores privados atendessem apenas ao seu interesse comercial.
162. Com um leque mais alargado de alternativas de transportes, tal pode representar uma poupança de custos para os consumidores, mas também para a sociedade em geral, através da diminuição dos custos inerentes a um sistema assente na utilização do veículo privado.
163. Na perspetiva dos profissionais, também os resultados são 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, importa assinalar os reflexos positivos no reforço dos

seus direitos de cidadania e da coesão social e territorial, designadamente das populações locais.

VI – DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES

164. De sublinhar que não cumpre à AMT, enquanto regulador económico independente, impor a opção por quaisquer cenários e/ou modelos, competindo-lhe, antes, refletir sobre os modelos propostos e escolhidos pelas autoridades de transportes, tendo em conta a sua *compliance* com o enquadramento jurídico e jurisprudencial em vigor, bem como as suas consequências no mercado, tendo em conta as racionalidades supra referidas e eventuais impactos jus concorrenciais, diretos e indiretos
165. Os contratos de serviço público celebrados no âmbito do RJSPTP estão condicionados pelo circunstancialismos locais relativos aos múltiplos sistemas de transportes públicos de passageiros, são muito diversos e com uma grande amplitude/cambiantes, sendo necessário ter em conta a maturidade do mercado, designadamente no âmbito de uma concorrência não falseada, 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.
166. De referir, quanto a este aspeto, que o lançamento do procedimento concursal também é outra sede idónea para aferir da adequação à realidade do que é proposto, ainda que seja de mitigar o risco de lançar procedimentos que possam não ser atrativos para o mercado.
167. Contudo, não obstante a extensão e rigor demonstrados no contrato ora presente e sem prejuízo das considerações efetuadas ao longo do parecer, considera-se ser de determinar que:
 - Seja dado cumprimento ao artigo 7.º do Regulamento quanto à elaboração de relatório público sobre as obrigações de serviço público da competência do Município, tendo também em conta a transmissão dos dados operacionais previstos no Regulamento n.º 430/2019, publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 94, de 16 de maio (tal deve ser assegurado pela autoridade de transportes e com a colaboração do operador, sob pena de aplicação de multas contratuais³⁸);

³⁸ Sendo determinante para garantir que a execução contratual tem total aderência ao enquadramento legal e mitigar eventuais vantagens concorrenciais do operador incumbente quanto ao novo procedimento, designadamente no se refere à transmissão de informação a que legalmente se encontra obrigado - Ver análise ao procedimento de aquisição, pelo, Grupo Transdev, ao

- Se garanta a inserção de dados na plataforma prevista no artigo 22.º do RJSPTP, sendo de comunicar à AMT eventuais incumprimentos por parte do operador;
- Seja elaborado um relatório anual, interno, que permita a avaliação do modelo financeiro e que confirme, por um lado, que os pressupostos tidos para o cálculo da indemnização compensatória têm aderência à realidade e de que cumprem os princípios para o efeito previstos no RJSPTP e no Regulamento e, por outro lado, que o défice operacional resulta efetivamente da imposição pública e não faz parte do risco do operador ou que este aceita como comportável no âmbito do seu interesse comercial. Ter em conta os indicadores de monitorização e supervisão que constam da Informação às Autoridades de Transportes de 27 de setembro de 2018³⁹, para efeitos de monitorização, mas também de apuramento de instrumentos contratuais;⁴⁰
- Seja divulgada informação suficiente e relevante para todos os concorrentes, designadamente no que se refere a instrumentos de planeamento, dados de procura e gastos/receitas, receitas tarifárias, salvaguardando dados confidenciais ou segredo de negócio⁴¹, de forma a garantir que todos os potenciais concorrentes, e não apenas os operadores que já estejam instalados na região, possam aceder a dados que lhe permitam elaborar propostas adequadas;
- Sejam publicitadas, previamente, as regras de funcionamento e eventuais custos de utilização nos interfaces/terminais para os efeitos previstos no Decreto-Lei n.º 140/2019, de 18 de setembro, no sentido de garantir o acesso transparente, equitativo e não discriminatório a interfaces e terminais rodoviários;
- O contrato seja acompanhado de despacho de designação nominal do gestor do contrato, considerando as recomendações do Tribunal de Contas⁴²,
- Seja, a todo o tempo, cumprida integralmente a legislação laboral, incluindo o cumprimento das regras relativas a transmissão e estabelecimento previstas no Código do Trabalho, e a prestação de toda a informação solicitada pela Autoridade para as Condições do Trabalho;

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

³⁹ Disponível em: https://www.amt-autoridade.pt/media/1777/csite_indicadores_monitorizacao_supervisao_at.pdf

⁴⁰ Tais dados devem ser remetidos para a AMT no âmbito do relatório de execução contratual;

⁴¹ Também para garantir uma das condições do Acórdão Altmark “*Como critério de eficiência deve existir um procedimento de contratação pública que possibilite selecionar o candidato que apresente as melhores condições para proceder ao fornecimento do serviço de interesse económico geral ao menor custo possível para a coletividade.*”

⁴² <https://erario.tcontas.pt/pt/actos/acordaos/sintese-1s/sintese-contratos.shtm>.

- Seja garantida a disponibilização de contabilidade analítica, com informação desagregada relativos a gastos e rendimentos associados ao serviço público e separando das restantes atividades, essencial para avaliação de efeitos concorrenciais em linhas sobrepostas de vários operadores e para correto apuramentos dos gastos e rendimentos.
- Sejam cumpridos os requisitos de autorização de despesa e garantia da sua comportabilidade, bem como a respetiva fundamentação, designadamente nos termos da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, e Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, do CCP e do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho.

168. Recomenda-se que:

- Seja garantida, a todo o tempo, a articulação com outras autoridades de transportes quanto aos respetivos sistemas de transporte, de forma a assegurar as condições concorrenciais equitativas e a sustentabilidade económico-financeira dos serviços de transportes da região;
- Seja efetuado um acompanhamento no sentido de aferir, a todo o tempo, incluindo no implementação do procedimento concursal, a *compliance* com as normas legais nacionais e europeias, bem como das disposições contratuais, sem prejuízo da avaliação prévia à celebração contratual, nos termos da Lei n.º 19/2012, de 8 de maio.
- Se tenham em conta as orientações da Autoridade da Concorrência constantes do Guia do Combate ao Conluio na Contratação Pública⁴³, na perspetiva de concorrentes mas também da entidade adjudicante;
- Seja garantido o cumprimento do Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro, mas também do Regulamento (UE) n.º 181/2011, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro de 2011;
- Seja garantido 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;

169. No que respeita ao modelo económico-financeiro e, conforme já sublinhado, a situação motivada pela pandemia da doença SARS-covid19, que entretanto eclodiu, leva-nos a

⁴³

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

reiterar que a atual conjuntura é caracterizada por uma grande indefinição, quer a nível temporal, quer a nível da magnitude do impacto da mesma na economia, pelo que, não obstante o modelo conservador, deve procurar-se garantir – na medida do possível - que a alteração de pressupostos – procura, taxas de juro, acesso ao crédito, entre outros – não afetam este modelo, no curto ou médio prazo, garantindo assim uma adequada atratividade do procedimento concursal mas também a sustentabilidade futura do serviço público.

170. Finalmente de referir que, no dia 16 de março de 2020, a AMT comunicou às autoridades de transportes *que “atentas as limitações às atividades de entidades públicas e privadas, decorrentes das restrições impostas e/ou recomendadas pelo Governo e Direção-Geral da Saúde, no contexto de natureza excepcional de prevenção e contenção da pandemia COVID-19, somos a sugerir a V. Exas, nos termos do Código dos Contratos Públicos, e sempre que possível, a ponderação de alargamento ou prorrogação de prazos inerentes ao cumprimento de obrigações no âmbito de procedimentos de contratação de serviços públicos de transporte de passageiros, que estejam em preparação ou a decorrer. Entre tais obrigações, poderá estar em causa o prazo para a apresentação das propostas, de forma a garantir que as mesmas são elaboradas e avaliadas em condições adequadas e de efetiva concorrência”,* pelo que se recomenda que tal seja devidamente tido em conta.

VII – DAS CONCLUSÕES

171. Assim, e em conclusão:

- No que concerne ao objeto específico deste parecer, afigura-se que as peças procedimentais relativas ao procedimento concursal a lançar pelo Município de Évora estão em *compliance* com os enquadramentos legais citados, sendo por isso o respetivo parecer favorável, ainda que condicionado ao cumprimento das determinações efetuadas;
- A referida *compliance* afere-se não apenas na definição inicial dos termos daqueles instrumentos legais e contratuais, mas também no âmbito do desenvolvimento do procedimento concursal e na sua efetiva execução, implementação e eventual revisão (mesmo que programada e periódica), designadamente, na monitorização do cumprimento de obrigações contratuais, na fiscalização e sancionamento das mesmas, na salvaguarda de condições concorrenciais equitativas para todos os

operadores que prestem serviço público de transportes de passageiros no seu território e no cumprimento estrito de todas as obrigações legais⁴⁴;

- Acresce que a AMT, no âmbito das atribuições e competências que lhe estão legalmente cometidas pelos seus Estatutos, prosseguirá uma articulação expedita e eficiente com o Município de Évora, que permita, entre outros, estabelecer a transmissão de informação relevante a esta Autoridade no âmbito da execução deste contrato, com especial incidência, e para os devidos efeitos, na verificação regular da conformidade legal, nacional e europeia, na atribuição da indemnização compensatória e outras compensações financeiras, na definição de regras e princípios de âmbito tarifário, e no cumprimento das regras regulamentares e contratuais relativas aos direitos e interesses dos consumidores e que assumem impacto concorrencial.

172. Quanto à análise das diferentes racionalidades, a dos investidores, a dos profissionais/utilizadores/utentes/consumidores e/ou cidadãos e a dos contribuintes, de acordo com a informação prestada e sujeita a confirmação e manutenção na execução contratual, é de parecer favorável porquanto e entre outros argumentos:

- São criadas as condições necessárias à sustentabilidade económica e de funcionamento do Ecosistema da Mobilidade e Transportes regional e local, assegurando uma mobilidade eficiente e sustentável, que confira maior tessitura à coesão social e territorial, reforçando a solidariedade inter-regional;
- Permite a manutenção e desenvolvimento da cobertura do território e assegura soluções de mobilidade combinada e sustentável a toda a população, de acordo com as suas especificidades, limitações e condicionamentos, aproximando as decisões dos mesmos, assim potenciando a valorização e o desenvolvimento integrado do território;
- Antevê a maximização dos recursos públicos existentes, tendo em conta o esforço financeiro público que é necessário para sustentar um sistema de transportes mais eficiente, abrangente, inclusivo e de maior qualidade.

173. Afigura-se-nos ser igualmente importante, para os *stakeholders*, a existência de uma salutar cooperação institucional entre a AMT e o Município de Évora, cada um naturalmente no exercício da missão específica e diferenciada que a lei lhe consagra, o que pode reforçar a confiança na prossecução de estratégias empresariais visando a

⁴⁴ Sem prejuízo da avaliação nos termos da Lei n.º 19/2012, de 8 de maio.



competitividade e a coesão, de onde poderá decorrer o investimento e, consequentemente, o emprego.

174. A articulação entre uma autoridade de transportes representativa dos legítimos e relevantes interesses das populações e a autoridade de regulação económica independente, com atribuições em matéria de concorrência, respeitando a centralidade da pessoa, consubstancia a garantia assinalável de que o bem público da mobilidade eficiente e sustentável está devidamente protegido, o que, em si mesmo, é um ativo para a economia e para a sociedade portuguesas.

Lisboa, 12 de novembro de 2020.

O Presidente do Conselho de Administração

João Carvalho