

PARECER N.º 104/AMT/2020

GABINETE DE ASSUNTOS JURÍDICOS

I – DO OBJETO

1. A **Comunidade Intermunicipal Terras de Trás-os-Montes (CIM-TTM)** remeteu à Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT) por *e-mail* datado de 26.10.2020, o ofício n.º 309/2020, para emissão de parecer prévio vinculativo, conforme previsto no Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, as peças do procedimento de **“Concurso Público para a Contratação de Serviços de Transporte Rodoviário de Passageiros na Região de Trás-os-Montes [Mobilidade da CIM TTM]”**.
2. Aquela comunicação é composta por um documento de enquadramento e fundamentação, bem como pelas peças do procedimento de concurso público (*Caderno de Encargos, Programa de Concurso e respetivos Anexos*) e, ainda, dos instrumentos de planeamento relevantes (Estudos de mobilidade).
3. O presente Parecer inscreve-se no cumprimento da missão da AMT enquanto regulador económico independente, nos termos do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, que aprova os respetivos Estatutos e de acordo com as exigências que emanam da Lei-Quadro das Entidades Reguladoras Independentes, aprovada pela Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto.
4. A sua emissão fundamenta-se, assim, nas atribuições da AMT, previstas no n.º 1 do artigo 5.º dos Estatutos, designadamente de *“zelar pelo cumprimento do enquadramento legal, nacional, internacional e da União Europeia, aplicável à regulação, supervisão, promoção e defesa da concorrência, visando o bem público, a defesa dos interesses dos cidadãos e dos operadores económicos, e de monitorização e acompanhamento das atividades dos mercados da mobilidade e dos transportes terrestres e fluviais, bem como na avaliação das políticas referentes ao Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes”*.
5. Acrescem, ainda, nas atribuições da AMT:
 - Definição das regras e dos princípios gerais aplicáveis às obrigações de serviço público no setor regulado, com respeito do princípio da igualdade, da

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

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

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

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

II – DO ENQUADRAMENTO

A) Antecedentes

8. Como Nota de Enquadramento, é essencial referir que em abril de 2020, a AMT

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

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

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

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

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

emitiu, a pedido da CIM TTM, o Parecer n.º 35/AMT/2020⁶ relativo ao **“procedimento de contratualização da exploração Linhas Transporte Público de passageiros e atribuição de compensação por obrigação de serviço Público naquela região”**⁷⁸.

9. Tratava-se de um **“procedimento-ponte”**, a vigorar na pendência da reformulação das peças do procedimento concursal que, não obstante terem sido apresentada(s) à AMT para emissão de Parecer Prévio Vinculativo⁹, foram, desde logo, consideradas¹⁰ como passíveis de reformulação. No entanto, na pendência do referido processo de reformulação (*e considerando a necessidade de assegurar a continuidade da prestação de serviços de transporte público de passageiros*), a CIM TTM realizou um **estudo** que confirmava a necessidade de atribuir aos Operadores encarregues desses serviços, **compensações por obrigações de serviço público**, o que determinava, naturalmente, a necessidade da sua **contratualização**.
10. Por deliberações dos órgãos competentes a CIM TTM propôs esta **“contratualização transitória”**, considerando que a mesma estaria, no âmbito da **contratação excluída**, enquadrável no disposto no n.º 1 do artigo 5.º do CCP, sem prejuízo da celebração de contratos nos termos do n.º 3 do artigo 201.º do Código do Procedimento Administrativo¹¹.
11. E em cumprimento destas orientações, a CIM apresentou **fundamentação** para esta contratação (provisória e temporária), *“até que seja adjudicado o concurso público internacional, tendo em conta a mesma fundamentação de base (exceto no que se refere à ponderação e impactos da Pandemia)”*.
12. Da análise do procedimento-ponte (e das minutas de contratos então propostas)¹²,

⁶ [https://www.amt-](https://www.amt-autoridade.pt/media/2489/ppv_tomar_faro_tmontes_barcelos_tamegas_cantanhede_barcelos_vreal_rformosa.pdf)

[autoridade.pt/media/2489/ppv_tomar_faro_tmontes_barcelos_tamegas_cantanhede_barcelos_vreal_rformosa.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/2489/ppv_tomar_faro_tmontes_barcelos_tamegas_cantanhede_barcelos_vreal_rformosa.pdf)

⁷ Tendo sido analisados os “Contratos interadministrativos” celebrados entre as autarquias de Miranda do Douro, Mogadouro, Mirandela, Alfândega da Fé, Macedo de Cavaleiros, Vila Flor, Vimioso e Vinhais; Propostas de contratos a celebrar com os operadores: Santos - Viagens e Turismo, Lda, Sociedade de Transportes Carrazeda Vila Flor, Lda, Rodonorte - Transportes Portugueses S.A., Empresa Alfandeguense Lda, Auto Viação do Tâmega Lda e António Augusto dos Santos, Lda, bem como a fundamentação económica-financeira dos montantes de compensação preconizados, tendo sido realizadas várias reuniões e solicitados esclarecimentos à CIM TTM.

⁸ De referir que **já nessa data** a CIM TTM havia apresentado à AMT (no final de 2019) uma **primeira versão** de peças do procedimento quanto ao procedimento concursal para os serviços de transporte na região, e havia procedido à emissão de autorizações provisórias, ao abrigo da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho.

⁹ Em dezembro de 2019.

¹⁰ Pela Autoridade de Transportes, CIM TTM.

¹¹ Considerando ainda o disposto no n.º 4 do artigo 11.º da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho e tendo em conta a Jurisprudência do Tribunal de Contas vide acórdão do TC – <https://www.tcontas.pt/p-t-pt/ProdutosTC/acordao/s/1spl/Documents/2019/ac019-2019-1spl.pdf>

¹² Adiantando, desde já que o Parecer da AMT foi positivo (com Recomendações), sendo, pois, esses os Contratos que estão atualmente em vigor, até adjudicação resultante do Procedimento de Contratação Pública entretanto reformulado (e ora em análise).

a AMT considerou que “a imposição destas obrigações, por si só, é relevante para o cabal preenchimento do conceito de obrigação de serviço público. Efetivamente, existe atualmente, a nível nacional, uma “falha de mercado”, que é a assimetria de informação entre operadores, de um lado, e autoridades de transportes e utilizadores do outro, que permite àqueles um exercício de “poder de mercado”. Por outro lado, a ausência de contratos vinculativos e com obrigações claras potenciaria essa “falha de Estado” e de mercado, que ora se mitiga e será eliminada com a adjudicação do procedimento concursal (...)”.

13. Considerou a AMT que deveria existir “uma monitorização contratual rigorosa, sistemática e periódica, (acompanhando os pagamentos previstos) com base nos elementos contabilísticos e transmitidos pelo operador, que garanta que, a todo o tempo e/ou quando se justifique, se possa proceder aos ajustamentos que sejam necessários ao montante de compensações” e que “estas apenas se justificam na medida em que se comprove que, efetivamente, a prossecução de obrigações de serviço público geral um défice operacional que não existiria caso o operador considerasse apenas o seu interesse comercial.”
14. Foi sublinhado (positivamente) o facto de terem sido tidos em conta “os impactos da atual Pandemia Covid19” e recomendado o **reporte rigoroso** à AMT das “compensações” atribuídas ao abrigo do disposto no Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril^{13 14}- de forma a permitir a avaliação final sobre existência de eventuais sobrecompensações – recomendando-se que os efeitos da “Pandemia” (sobre a procura) também fossem considerados no processo de revisão das peças do procedimento concursal (e respetivo modelo económico-financeiro) que se encontrava em fase de reformulação.
15. Por outro lado, foi determinado à CIM TTM a elaboração de **um relatório de execução contratual** (contendo a confirmação de que os pressupostos tidos para o cálculo de compensações têm aderência aos dados reais de exploração e que cumprem os princípios para o efeito previstos no RJSPT e no Regulamento), bem como todos os **demais instrumentos de reporte e informação** necessários para o acompanhamento da execução do Contrato, tendo em conta a respetiva

¹³ Sublinha-se que nos termos do consignado no n.º 4 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 14- C/2020, de 7 de abril, a CIM deverá promover, junto dos operadores, a transmissão à AMT de informação sobre todas as compensações/ remunerações/ financiamentos recebidas por aqueles neste período, ao abrigo de qualquer instrumento legal, regulamentar, contratual ou administrativo, bem como a informação disponível sobre os impactos na operação de transportes na região, em resultado das medidas impostas no Estado de Emergência, por razões de saúde pública.

¹⁴ https://www.amt-autoridade.pt/media/2641/linhas_orientacao_poscp.pdf

compliance com todos os normativos nacionais e europeus relativos ao pagamento de compensações por OSP no mercado do transporte rodoviário de passageiros.

16. Em suma, concluindo o Parecer da AMT foi “positivo” por se considerar “*que os instrumentos contratuais apresentados e respetiva fundamentação, de carácter transitório e até que seja adjudicado o contrato resultante do procedimento concursal público internacional em curso, estão em compliance com a Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, bem como com o Regulamento (CE) n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho de 23 de outubro de 2007 e demais legislação e jurisprudência nacional e europeia referenciada.*”

B) Fundamentação

17. Entretanto, a CIM TTM procedeu à reformulação das peças e instrumentos do procedimento concursal (ao nível da CIM/Região) tendo reapresentado os novos elementos para análise e emissão de parecer por parte da AMT, bem como um documento denominado “**Fundamentação subjacente ao Procedimento de Seleção do Operador para o Serviço Público de Transporte de Passageiros da CIM Terras de Trás os Montes**”¹⁵.
18. De acordo com o referido documento, dos 9 Municípios que compõem a CIM TTM - **Alfandega da Fé, Bragança, Macedo de Cavaleiros, Miranda do Douro, Mirandela, Vila Flor, Vimioso e Vinhais** – um deles – **Bragança** - não delegou competências para a contratualização das redes de transporte público rodoviário de âmbito municipal.
19. No que respeita ao **Objetivo** a alcançar, refere o documento de fundamentação o seguinte: “O lançamento do procedimento concursal para a seleção de operador para o serviço público de transporte de passageiros tem como principal objetivo o cumprimento do Regulamento (CE) 1370/2007 e da Lei n.º 52/2015, ou seja, contratualizar o Serviço Público de Transporte de Passageiros (SPTP) para os quais a Comunidade Intermunicipal das Terras de Trás-os-Montes (doravante designada por CIM-TTM) é Autoridade de Transportes (AT), num quadro de comportabilidade orçamental e de concretização dos objetivos de política de

¹⁵ Pretende-se com o documento “fundamentar o Concurso Público para a seleção de Operador para o Serviço Público de Transporte de Passageiros da CIM TERRAS DE TRÁS-OS-MONTES, cujos elementos se submetem à AMT para parecer prévio, substituindo os elementos enviados a 2 de dezembro de 2019. Na sequência dos comentários realizados pela AMT em 15 de janeiro de 2020 e pelos efeitos da pandemia da COVID-19 na procura de transporte público de passageiros, a CIM-TTM entendeu rever os pressupostos que serviram de base aos elementos submetidos na primeira fase e, ao mesmo tempo, incluir no processo os serviços urbanos de Mirandela.”

mobilidade estabelecidos no Plano de Ação de Mobilidade Urbana e Sustentável (PAMUS) das Terras de Trás-os-Montes e no Plano Operacional de Transportes Públicos das Terras de Trás-os-Montes (POT-TTM), os quais constituem documentos de referência para os objetivos políticos e operacionais para a mobilidade neste território.”

20. Sobre o **diagnóstico de mobilidade**, realçam-se os seguintes aspetos: “(i) Segundo as estimativas populacionais de 2017, no conjunto do território da CIM-TTM residiam cerca de 108,5 mil habitantes. Nas últimas décadas, a evolução da população tem sido negativa, com uma taxa média de decréscimo populacional anual de -0,8% entre 2001 e 2011 que, considerando as estimativas populacionais disponíveis para 2017 se acentuaram ligeiramente desde o último Censo (-1,3% de taxa de crescimento médio anual); (ii) É de referir o envelhecimento da população (a população com mais de 65 anos passou de 27% para 30% entre 2011 e 2017) e a diminuição da população em idade escolar (a percentagem de população até aos 14 anos passou de 11% em 2011 para 10% em 2017 e registou um decréscimo anual de 3 pp); (iii) Da análise dos movimentos pendulares dos Censos Populacionais é de destacar que, em 2011, apenas 45% da população realizava movimentos pendulares do tipo casa-emprego e casa-escola, o que dificulta substancialmente a programação da rede de transportes públicos rodoviários; (iv) Cerca de 90% dos residentes na CIM-TTM trabalha ou estuda no próprio concelho, sendo de referir ainda que 63% destas deslocações eram realizadas em automóvel e 25% a pé; (v) O transporte em autocarro era utilizado, em 2011, em apenas 7% do total de movimentos pendulares, com cerca de 3.7 mil residentes a referirem a sua utilização nas deslocações pendulares, o que configura um universo de viagens muito limitado e donde se conclui que, para a maioria dos residentes, este modo de transporte não é uma alternativa a equacionar quando é necessário realizar uma deslocação.”
21. A Lei n.º 52/2015, que aprova o Regime Jurídico do Serviço Público do Transporte de Passageiros (RJSPTP) determina, como sabemos, a necessidade de contratualizar, através do modelo da “concorrência regulada” os serviços de transporte público de passageiros. Nesse sentido, a CIM TTM preparou o presente procedimento concursal para assegurar a continuidade da oferta de transportes públicos, no contexto da Região (CIM), com exceção das redes municipais de Bragança (tendo em conta que, como já referimos, este Município entendeu não delegar as suas competências na CIM TTM).

22. Pretendendo assegurar-se vários **“Objetivos Estratégicos”** (ao nível da *“mobilidade sustentável”*), a CIM, na preparação do concurso, desenvolveu vários **Estudos complementares**¹⁶, salientando-se que foi considerado (*aliás de acordo com recomendações da AMT*) a revisão em baixa da procura e das receitas (*considerando os efeitos da Pandemia por Covid-19*), incluindo os serviços urbanos de Mirandela (*na concessão*) e alterando o período de concessão dos serviços (*julho de 2021 a junho de 2026, num contrato com a duração de cinco anos*).
23. Tendo em conta os Objetivos Estratégicos desenhados (*bem como os dados relevantes resultantes dos Estudos realizados, considerando as respetivas atualizações*) foi possível desenvolver uma **proposta de Rede**, *“que sirva todos os lugares da CIM-TTM, incluindo os lugares com menos de 40 habitantes, que passam a ser servidos por transporte flexível a operar, pelo menos, uma vez por semana, caso exista procura”*.
24. Mais – *“A rede regular proposta no POT-TTM visa o ajuste de alguns circuitos existentes atualmente e o reforço ou eliminação de horários, bem como a introdução de novas carreiras, de modo a servir as necessidades atuais das populações (como exemplo: ligações a escolas, zonas industriais, novos circuitos urbanos, serviços especiais em época balnear, entre outros) ou a incorporação de circuitos de transporte escolar na rede regular. Ficam excluídos deste contrato os circuitos especiais de transporte escolar, uma vez que estes são bastante variáveis e devem adaptados às necessidades de transporte em cada ano letivo. Para os lugares não abrangidos pela rede de transporte regular e, dado que a maioria dos lugares que atualmente não são servidos de transporte público se localiza na proximidade de corredores de transporte público existentes, propõe-se a implementação de serviços de transporte flexível, concretamente transporte a pedido (TaP)¹⁷ como alimentador das carreiras de transporte regular, sempre que a satisfação de todos os lugares, em termos de transporte público, não seja viável mediante o ajuste das rotas atuais.”*
25. De acordo com o documento de fundamentação, *“na **rede proposta** estima-se que sejam realizados cerca de 2 milhões de VKM em transporte regular no território da*

16 Plano Operacional de Transportes Públicos das Terras de Trás-os-Montes; Estudo de Viabilidade Económico-Financeira e Análise de Riscos para a Rede de Transportes Públicos da CIM-TTM; Apoio à Elaboração do Processo de Implementação do Plano Intermunicipal de Mobilidade de Transporte Flexível na CIM-TTM; Bases para o lançamento da rede de TPR na CIM-TTM.

17 O TaP é também recomendado para satisfazer a necessidade de ligação de algumas sedes de concelho aos serviços de longo curso, principalmente ao fim-de-semana e para o reforço do transporte em período de férias escolares.

CIM-TTM (excluindo os serviços municipais de Bragança) e mais de 60 mil VKM em transporte flexível”. Com esta rede “aumenta-se substancialmente o nível de atendimento da população”, salientando-se a garantia (para populações que habitam lugares antes não servidos por redes de transporte público) dos níveis de serviço mínimo estabelecidos pelo RJSPTP.

26. Sobre o **Tarifário**¹⁸, salienta-se o seguinte: “(i) Devido à dispersão do território e extensão da rede, considera-se a **manutenção da estrutura tarifária** baseada nas distâncias quilométricas para garantir equidade no tarifário, o qual é comum ao transporte público regular e ao transporte de passageiros flexível; (ii) O valor da tarifa a pagar pelo passageiro corresponde ao valor para a distância mínima, por estrada, entre a origem e o destino da viagem, tendo por base a totalidade da rede viária existente, de modo a não penalizar o passageiro pelas ineficiências da rede; (iii) No caso do transporte de passageiros flexível, com transbordo nos serviços da rede regular de transporte, a tarifa deverá integrar os dois sistemas de transporte e o utente deverá pagar apenas um título, cujo valor deve ser calculado tendo em conta a distância mínima, por estrada, entre a origem e o destino da sua viagem; (iv) Em relação ao transporte urbano deverá ser cobrada a tarifa mínima, que corresponde à distância de até 2 km; (v) Os valores dos tarifários têm como base o tarifário referente a 2020, atualizado a 2021 mediante uma taxa de atualização tarifária (TAT) de 1,17%, a qual corresponde à média dos valores definidos pela AMT para os últimos 3 anos. Os valores dos tarifários máximos a praticar nos anos subsequentes serão atualizados nos termos previstos da Portaria n.º 298/2018, de 19 de novembro; (vi) No EVEF assume-se que a taxa de cobertura dos custos pelas receitas tarifárias corresponde a 68% no 1º ano da concessão (2021).”
27. Relativamente aos **títulos de transporte** é considerada a existência de bilhetes de bordo, bilhetes pré-comprados, assinatura mensal ilimitada ou para 44 viagens e passes 4_18 e sub23, permitindo, simultaneamente, a utilização do transporte por parte de passageiros ocasionais e regulares. Com a aquisição de bilhetes pré-comprados, o preço por uma viagem de até 2km é de 0,99 €, o que representa um desconto de cerca de 10% face ao preço do bilhete de bordo. Considera o documento de fundamentação que “*Esta modalidade tarifária é vantajosa para a população que, não sendo utilizadora frequente da rede de transportes públicos,*

¹⁸ Os títulos de transporte e respetivo tarifário a ser aplicados na Rede de Transporte Público a servir as Terras de Trás-os-Montes constam do **Anexo III (Sistema Tarifário)** ao Caderno de Encargos.

possa utilizar esta oferta com alguma regularidade”. Já em relação às assinaturas mensais, “os descontos para viagens de até 2km rondam os 59%, enquanto que nos passes de estudantes estes descontos variam entre os 54% e os 76%, consoante o escalão de ação social. O rácio entre título ocasional de preço mais baixo para viagens até 2km (1,10 €) e título de utilização mensal ilimitada correspondente (29,45 €) é de 27 e, se se considerar o valor do bilhete pré-comprado, este rácio médio é de 30.”

28. Face ao exposto, considera o documento de fundamentação *“que os rácios de desconto entre títulos de utilização mensal e os títulos de utilização ocasional são adequados, na medida em que favorecem a utilização regular do transporte público por parte dos passageiros, nomeadamente, daqueles que dispõem de menores recursos económicos. Durante o prazo desta concessão, a CIM-TTM poderá decidir sobre a aplicação do Programa de Apoio à Redução Tarifária à oferta de transporte público de passageiros, incluindo as redes urbanas. Essa decisão confere o direito a uma compensação financeira única que será negociada entre as partes e que tem como objetivo único garantir o equilíbrio económico-financeiro da concessão”*.
29. No que respeita ao **Modelo Contratual Proposto**¹⁹, o estudo refere que a opção foi a de celebração de um **contrato de concessão de serviço público**, tendo em conta que se trata do modelo (*face ao modelo alternativo de “contrato de prestação de serviços públicos” ou mesmo de “contratos mistos”*) que melhor se adequa à realidade (presente), tendo em conta o *“estado de capacitação”* (da Autoridade de Transportes/AT), bem como *“os recursos necessários à fiscalização e monitorização do futuro contrato”*. Por outro lado, a opção por este modelo contratual (*no qual o “risco comercial” corre por conta do Operador, que é ressarcido pelas receitas da operação, sem prejuízo de OSP assumidas*) é apresentada como aquela que melhor permite assegurar a *“sustentabilidade do sistema”*, bem como uma *“partilha equilibrada de riscos, custos e responsabilidades”* entre a CIM TTM e o Operador (*a selecionar através de procedimento concorrencial*)²⁰.
30. Quanto à **duração da operação a contratualizar**, o documento de fundamentação refere que este será de 5 (cinco) anos, sendo que a CIM-TTM, enquanto AT, considera *“que neste prazo contratual será possível gerar benefício económico para a Sociedade (por manutenção do valor global gasto pelos municípios e por aumento*

¹⁹ Depois de ter afastado as opções da “Exploração direta do Serviço Público” (pela Autoridade de Transportes) e, ainda, a exploração (do serviço) através de um “Operador Interno” (que teria que ser constituído para o efeito).

²⁰ O documento de fundamentação apresenta ainda a referência ao cumprimento do regime jurídico das PPPs.

da qualidade do serviço de transporte prestado à população), aprofundar o processo da sua capacitação e preparar o futuro contrato de 2ª geração com um nível de conhecimento sobre esta indústria que seguramente proporcionará mais opções no futuro.”

31. É assegurado um “**Período de Transição**” de 6 meses entre a entrada em vigor do contrato e o início da operação. Este prazo “foi considerado razoável dada a natureza do contrato”²¹
32. No que respeita às **Obrigações Contratuais da Concessão** (analisadas mais à frente, no presente Parecer) cumpre apenas referir que estas abrangem o “escopo clássico” de um contrato de serviço público de transporte de passageiros/contrato de concessão. Em síntese, as obrigações de serviço público a que o operador de transporte está obrigado abrangem aspetos relacionados com a rede, pessoal; material circulante; sistema de apoio à exploração e sistema de bilhética; subcontratação; avaliação de desempenho; reporte de informação e fiscalização e processo de transição.
33. No que se refere à **Rede Concessionada**, o futuro adjudicatário é obrigado a cumprir a oferta estabelecida nos Anexos (às peças do procedimento), assegurando a continuidade e a regularidade da prestação do serviço público de transporte de passageiros na área concessionada nos termos previstos no Contrato de Concessão, nomeadamente, no que respeita às condições de operabilidade, disponibilidade, permanência, qualidade, comodidade, acessibilidade, rapidez e segurança”²².
34. No que respeita ao **Material Circulante**, o operador/futuro adjudicatário “é responsável pelo correto dimensionamento da frota e respetiva composição (nomeadamente no que respeita à tipologia dos veículos) de modo a garantir um

²¹ “Neste período, o operador que vencer o concurso deverá desenvolver os esforços no sentido de proceder à instalação dos meios materiais e humanos necessários à operação contratualizada, nomeadamente: (i) Assegurar a disponibilidade dos veículos necessários à operação, o que pode passar pela utilização de veículos próprios, aquisição ou aluguer de veículos a outros operadores ou pela consideração de soluções de leasing ou renting dos veículos; (ii) Assegurar a contratação dos recursos humanos necessários à operação, sendo que a questão da contratação dos motoristas ganha especial relevância; (iii) Instalar os pontos e rede de vendas; (iv) Obter licenças e autorizações necessárias à operação; (v) Desenvolver os processos de informação e comunicação com a Autoridade de Transportes nas também com os principais Stakeholders do sistema, como sejam os próprios municípios e os gestores de grandes polos geradores; (vi) Desenvolver as plataformas de disponibilização da informação ao público e o plano de comunicação.”

²² Simultaneamente, “o operador é obrigado a praticar os tarifários definidos no presente concurso, com as atualizações tarifárias correspondentes e com a aprovação destas pela CIM-TTM”. Deve ainda “salvaguardar a satisfação do interesse social geral, ainda que em situações de baixa taxa de utilização, sendo que, neste caso, deve procurar articular-se com a AT no sentido de encontrarem a melhor solução de transporte que corresponda a uma solução de maior eficiência, mas sem pôr em causa a qualidade do serviço que é prestado à população.”

bom serviço de transporte e elevados padrões de regularidade e fiabilidade da oferta. Esta frota deve respeitar os seguintes critérios: (i) Idade média dos veículos em cada ano do período de concessão não pode ser superior a 16,5 anos; (ii) Idade máxima dos veículos não pode ser superior a 17 anos. Complementarmente, serão valorizadas as propostas que considerem frotas com idades médias mais recentes, uma vez que têm associados padrões energéticos mais eficientes.”

35. No que concerne aos **Sistemas de Apoio à Exploração e Sistema de Bilhética**, refere o documento que está a ser considerado “*um forte investimento na introdução de um novo sistema de bilhética que facilite o processo de controle e validação dos títulos de transporte e, simultaneamente, garanta que é conhecida com rigor a informação sobre a procura de cada uma das linhas, tendo em consideração o horário, sentido (ida ou volta), dia do mês e paragem de entrada, respetiva*”. Esta informação permitirá avaliar em que medida a oferta é ajustada à procura existente e identificar eventuais melhorias de organização da oferta. Complementarmente, “*está a ser considerada a instalação de um Sistema de Apoio à Exploração, o qual contempla a instalação de equipamento a bordo dos veículos que permita, quer ao operador que ganhar a concessão, quer à CIM-TTM, monitorizar, em tempo real, a forma como está a ocorrer a operação. Os dois sistemas devem permitir o acesso, em tempo real, à informação de gestão da operação e, simultaneamente, gerar a informação necessária para calcular os indicadores de desempenho considerados no Anexo das Obrigações de Informação que acompanham o Caderno de Encargos.*”
36. No capítulo do **Pessoal**, o documento de fundamentação remete para o “regime” que resulta da legislação europeia, a saber, o Regulamento (CE) n.º 1370/2007, que estabelece no n.º 5 do artigo 4.º regras especiais no que respeita à proteção dos trabalhadores, em caso de alteração de operador, bem como os princípios constantes da Comunicação da Comissão 2014/C 92/01, “Orientações para a interpretação do Regulamento (CE) n. 1370/2007 relativo aos serviços públicos de transporte ferroviário e rodoviário de passageiros” (“Comunicação”)²³. No caso

²³ Estes normativos vieram clarificar as opções que as autoridades de transportes têm ao dispor na hipótese de a celebração de um novo contrato de serviço público ao abrigo do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 implicar mudança do operador, a saber: “**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”; “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 [...]”; “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

concreto, o Caderno de Encargos (Cláusula 38.^a) acolhe como opção **não tomar nenhuma medida específica**, escolha esta, segundo se refere no documento de fundamentação, “em linha com o enquadramento acima exposto, que permite assegurar aos trabalhadores ao serviço dos atuais operadores, a tutela decorrente das regras vertidas no Código do Trabalho, em transposição da Diretiva, conquanto a operação em causa venha a reunir indícios que permitam qualifica-la como uma **transmissão de estabelecimento**, e bem assim a tutela que decorra de outros instrumentos normativos que vinculem o Concessionário.”

37. No que se refere à possibilidade de **Subcontratação**, entendeu-se admitir expressamente a sua possibilidade (com autorização do Concedente), estabelecendo, no entanto, a Cláusula 62.^a do CE uma limitação **a um terço** dos serviços de transporte público concedidos e objeto da concessão (cfr. n.º 7 do Artigo 4.º do Regulamento).
38. Na **Avaliação de Desempenho**, são considerados indicadores de avaliação de desempenho sobre os quais a concessionária terá de prestar informação em relatórios com periodicidade mensal, semestral e anual. Estes indicadores estão explicitados no Anexo relativo à Avaliação do Desempenho²⁴.
39. No **Reporte de Informação**, considerou-se “especialmente justificada a recolha de um conjunto bastante extenso de obrigações de informação a cargo do concessionário, a qual se encontra descrita ao longo do Caderno de Encargos e dos respetivos anexos (designadamente do Anexo relativo às obrigações de informação). Esta informação deve ser disponibilizada em Relatórios de Acompanhamento do Contrato, de periodicidade mensal, semestral e anual”²⁵.

coletivo para o segmento de mercado em causa”; e “Combinar as opções (ii) e (iii)”. Consta-se que “**nem o Regulamento (CE) 1370/2007, nem o entendimento da Comissão, dá prevalência a qualquer uma das opções antes descritas**”.

²⁴ Considerando o seguinte: (i) Nível de cumprimento das circulações previstas, o que traduz o rácio entre as circulações realizadas e as circulações previstas, tendo sido consideradas valorizações diferenciadas em função das circulações suprimidas serem a primeira ou a última circulação, ou uma das circulações durante a operação; (ii) Nível de cumprimento dos horários de início e fim das carreiras, traduzido na contabilização do atraso médio na primeira paragem e na última paragem; (iii) Nível de cumprimento dos serviços de transporte de passageiros flexível com reserva, o que traduz o rácio entre as circulações realizadas e as circulações solicitadas mediante reserva prévia, tendo sido consideradas valorizações diferenciadas em função das circulações suprimidas serem a primeira ou a última circulação, ou uma das circulações durante a operação.

²⁵ Esta estrutura de reporte apetrechará a CIM-TTM enquanto AT **com a toda a informação necessária à tomada de decisão, quer na gestão do contrato alvo desta concessão, quer para futuros contratos que poderão ser atribuídos com um conhecimento mais estruturado do seu sistema de mobilidade**. A construção destes indicadores teve por base a comunicação de AMT às ATs sobre indicadores de monitorização e supervisão e outros que se revelaram complementares e que são habitualmente utilizados no setor. Pretende-se, com estes indicadores, assegurar a monitorização da plena execução do contrato e preparar a contratualização seguinte. Estes indicadores de avaliação de desempenho incluem indicadores que permitem avaliar as seguintes dimensões da operação: Dados gerais sobre a oferta; Recursos humanos; Frota (material circulante); Indicadores de Desempenho; Receitas; Procura”.

40. Na cláusula 73.º do Caderno de Encargos, prevê-se que, com a **extinção da concessão**, reverterem gratuitamente para a concedente, para os municípios proprietários dos bens ou para a entidade designada pela Concedente, a universalidade de bens e direitos afetos à concessão pela concedente, incluindo as benfeitorias realizadas a esses bens pela Concessionária. Mais se estabelece que os bens e direitos afetos pela concessionária à concessão não se encontram abrangidos por cláusula de transferência para o concedente. De acordo com o documento de fundamentação, *“A motivação subjacente a esta opção é deixar a concedente livre para qualquer opção que venha a ser tomada para a exploração do serviço público após a execução deste primeiro contrato (contrato de 1.ª geração), deixando total liberdade à CIM-TTM para analisar e refletir, sem quaisquer condicionamentos impostos pelo contrato, sobre a informação acerca da operação do serviço público a que teve acesso durante a execução deste contrato e sobre a experiência, entretanto adquirida, na gestão e fiscalização do contrato e decidir em conformidade sobre o modelo a adotar no futuro. É, deste modo, que a CIM-TTM interpreta o alcance da natureza de “contrato de 1.ª geração”.*
41. Uma nota específica sobre a **reduzida elasticidade do Objeto Contratual e minimização das alterações contratuais**: assumindo que as necessidades de mobilidade da população não se manterão estáticas ao longo de toda a duração do contrato, procedeu-se a um recorte flexível (ainda que não ilimitadamente flexível) do objeto do contrato. Define-se na cláusula 28.ª do CE que a produção quilométrica anual pode sofrer variações ao longo de cada ano que não excedam 10% dessa produção quilométrica anual²⁶. Considera-se, no entanto, que tal variação da produção quilométrica apenas deve ser risco da concessionária até ao limiar de 1,5 %, pelas razões expostas no ponto infra relativo ao modelo económico-financeiro, devendo a partir daí ser compensada²⁷

²⁶ Justificado da seguinte forma – “O limite de variação de 10% corresponde ao máximo de incerteza que se entende aceitável transferir para o operador, atendendo ao serviço que está em causa e às especiais necessidades de recursos que o mesmo supõe que podem ter de ser mobilizados perante variações da quantidade de serviços a prestar. Esta delimitação flexível do objeto do contrato tem a virtualidade de oferecer à CIM-TTM maior estabilidade contratual, evitando a justificação de tais necessidades de transporte à luz do regime previsto para os serviços complementares previstos no artigo 420.º-A do CCP, já posicionados no plano das modificações objetivas do contrato. Até 10% da produção quilométrica anual - tanto para mais como para menos - o operador tem de realizar (ou não realizar) o serviço em causa, que ainda está incluído no objeto contratual.”

²⁷ Fora deste limite dos 10% ficam os ajustamentos pontuais previstos no artigo 31.º do RJSPTP, determinados pela CIM-TTM por razões de interesse público e mediante decisão unilateral fundamentada, os quais, desde que respeitados os requisitos previstos na lei, não conferem ao operador direito a qualquer compensação ou remuneração suplementar. Neste quadro, só quando seja atingido o limite de 10% da produção quilométrica anual, nos termos previstos na cláusula 28.ª, fica a CIM-TTM perante a iminência de ter de recorrer ao instituto da modificação objetiva, para fazer face a novas necessidades de transporte, caso em que o regime previsto na lei terá de ser cumprido.

42. **Modelo Económico-Financeiro e Preço Base**²⁸ - no Estudo de Viabilidade Económico-Financeira foi desenvolvido o modelo económico-financeiro que permitiu estimar os custos de operação global de transportes, as receitas geradas pelo sistema ao longo do período de concessão e os encargos associados aos investimentos que é necessário realizar no âmbito deste concurso. Com base nesta análise foi determinada a *compensação* base a pagar ao operador de transportes, a qual é apresentada em maior detalhe no EVEF, em anexo (analisado infra). Como resultado dos pressupostos considerados neste estudo, estima-se em [confidencial] **€/VKM no 1.º ano de concessão**, o valor máximo da compensação financeira por VKM a pagar pelas autarquias da CIM-TTM ao operador que ganhar a concessão. Neste enquadramento, o Valor Atual Líquido da Operação é positivo: VAL de cerca [confidencial] euros, com uma TIR de 10,10%, depois de descontados os *cash flows* da operação ao custo médio ponderado do capital, o que garante que este concurso será considerado interessante pelos operadores de transporte. Para as autarquias da CIM-TTM²⁹, os encargos associados às compensações de serviço público serão de [confidencial] euros no 1.º ano de concessão (ao qual acresce o IVA à taxa de 6%), mas, tendo em consideração que se trata de um novo procedimento concursal, é expectável que este valor possa vir ainda a ser reduzido.
43. **Modelo de Concurso e Modelo de Avaliação** - A opção tomada foi a do lançamento de um concurso público, por se entender que este tipo procedimental, conjugado com a imposição de obrigações contratuais no Caderno de Encargos consideradas essenciais para o serviço público pretendido pela CIM-TTM, assegura o interesse público que se pretende garantir com a celebração do contrato, apresentando ainda a vantagem de menor morosidade procedimental. Não obstante não ser, no caso em apreço (contrato de concessão de serviço público), obrigatória a fundamentação da opção de não proceder a uma “adjudicação por lotes” (cfr. artigo 46.º-A, n.º 2), a opção de celebração de um único contrato e de adjudicar o contrato em “**lote único**” tem que ver justamente com as conclusões emanadas do estudo económico-financeiro da concessão (*“Com efeito, a insuficiência das receitas para garantir a viabilidade da exploração da concessão mesmo considerando um lote único seria ainda maior caso o objeto contratual*

²⁸ **Valor da Concessão** - [confidencial]

²⁹ **Financiamento das OSP assumidas** - os valores necessários ao financiamento das obrigações assumidas com o novo contrato serão assegurados por transferência anual dos orçamentos dos Municípios para o orçamento da CIM-TTM.

fosse, no âmbito do mesmo concurso público, desagregado em mais do que um lote. Num território com densidade populacional baixa, a operação do serviço num território mais vasto (e único) potencia algumas economias de escala que não se verificariam caso o objeto fosse separado em mais do que um lote”).

44. Quanto ao **Modelo de Avaliação**, sendo a adjudicação feita de acordo com o critério da proposta economicamente mais vantajosa para a entidade adjudicante, no caso concreto, entendeu-se que o preço não deveria ser o único aspeto da execução do contrato a submeter à concorrência (*ainda que seja aquele a que deve ser atribuída maior ponderação*), uma vez que existem outros aspetos, como a idade da frota, que deve ser avaliada, com vista a gerar competição no mercado e, consequentemente, a melhoria das condições de transporte para a população da Região. Assim, a adjudicação será efetuada à proposta economicamente mais vantajosa tendo em consideração os seguintes fatores e coeficientes de ponderação: Preço [P]: 70%³⁰ Qualidade [Q]: 30%.³¹

C) Caderno de encargos³²

- a) 45. O Caderno de Encargos (CE)³³ ora em análise compreende as Cláusulas a incluir no Contrato a celebrar no âmbito do procedimento concursal, de acordo com o consagrado no Artigo 21.º do RJSPTP, salientando-se as seguintes:
- A descrição do **Objeto** da exploração da concessão de serviço de transporte público de passageiros, que inclui o serviço regular, o serviço público de transportes público flexível, bem como, o serviço público de transporte escolar dos municípios que integram a concedente, excetuando a exploração do serviço público de transporte municipal de Bragança, cuja exploração, gestão, planeamento e financiamento não se encontra delegada.
 - O prazo de vigência do Contrato³⁴, o Período de Transição³⁵, bem como o Período de Funcionamento Normal³⁶;

³⁰ No fator preço, avalia-se o valor de remuneração anual a pagar ao operador como contrapartida à exploração da atividade concedida (compensação por obrigações de serviço público).

³¹ No fator qualidade, será avaliada a idade média do material circulante a afetar pela concessionária ao contrato.

³² Sobre o **Programa do Concurso**, cfr. comentários específicos ao longo do presente Parecer sobre o fator Frota/Material Circulante e sua autonomização em Anexo específico ao CE.

³³ Inclui 10 **Anexos**: Anexo I – Rede e Serviços; Anexo II – Código de exploração; Anexo III – Títulos de transporte e sistema tarifário; Anexo IV – Sistema de bilhética; Anexo V – SAE e plataforma de gestão; Anexo VI – Indicadores de acompanhamento e avaliação do desempenho da concessionária; Anexo VII – Obrigações de prestação de informação; Anexo VIII – Modelo de relatórios financeiros mensais; – Anexo IX – Localização dos terminais de passageiros e – Anexo X – Layout dos sinais distintivos do comércio do sistema de mobilidade da CIM TTT.

³⁴ Cláusula 6.ª do CE.

³⁵ Cláusula 19.ª do CE.

³⁶ Cláusula 20.ª do CE.

- Regras sobre o Material Circulante³⁷;
- A este propósito, importa chamar à colação as referências supra às questões relacionadas com Frota/Material Circulante. Tratando-se de um dos elementos a submeter à concorrência, recomenda-se o maior grau de densificação possível nas especificações relativas a esta matéria. Tendo em conta as especificidades inerentes (bem como o facto de este fator ser pontuado no parâmetro “qualidade”) é recomendável que as questões relacionadas com a Frota/Material Circulante sejam autonomizadas, com detalhe e especificações técnicas adequadas, em Anexo separado.
- Terminais Rodoviários Municipais³⁸ e regras sobre Afetação de Bens e Posições Jurídicas à Concessão pela Concessionária e Regime aplicável aos bens afetos à Concessão³⁹;
- As Obrigações Gerais (incluindo OSP)⁴⁰, o Plano da Operação⁴¹;
- Tendo em conta a existência na CIM-TTM de um regime de transporte público flexível (que assegura as necessidades de transportes relacionadas com os “Serviços Mínimos” e é objeto de contratação autónoma), **recomenda-se a inclusão de uma alínea que inclua referência à necessidade de articulação Concedente/ Concessionário deste tipo de serviços com os serviços objeto da Concessão**;
- Gestão das variações pontuais, quer previsíveis, quer imprevisíveis da procura, e Ajustamentos Pontuais⁴²;
- Atividades de Manutenção, Situações de Vandalismo, Situações de Emergência, Gestão e Controlo de Riscos, Interrupção ou Suspensão dos Serviços⁴³;
- Tarifário, Títulos de Transporte e Sistema de Bilhética⁴⁴;
- Recursos Humanos⁴⁵;

³⁷ Cláusula 11.ª do CE.

³⁸ Cláusula 9.ª do CE e Anexo IX.

³⁹ Cláusulas 10.ª do CE.

⁴⁰ Cláusulas 21.ª e 22.ª do CE.

⁴¹ Cláusula 24.ª do CE.

⁴² Cláusulas 25.ª, 26.ª e 27.ª do CE.

⁴³ Cláusulas 29.ª a 33.ª do CE.

⁴⁴ Cláusulas 35.ª a 37.ª do CE.

⁴⁵ Cláusula 38.ª. Registe-se que a opção, neste caso, foi pela não inclusão de qualquer Cláusula que confira proteção reforçada aos trabalhadores do Operador anterior.

- Deveres de Informação e Reporte e Dever Geral de Colaboração⁴⁶ e ainda Cláusulas sobre os Poderes de Direção e Fiscalização do Concedente e, ainda, previsão da figura do Gestor do Contrato⁴⁷;
- Avaliação do Desempenho da Concessionária, que inclui a respetiva Monitorização⁴⁸;
- No que respeita à “Condição Financeira da Concessionária”, o CE opta pelo modelo concessório “puro”, com a transferência de todos os riscos inerentes à Concessão (procura, oferta, investimento) para a Concessionária - Cláusula 53.^a. Prevê-se, ainda, uma Cláusula específica sobre “Sobrecompensação”⁴⁹ e **“Partilha de Benefícios”**;
- Por razões de equidade e de equilíbrio contratual – e tendo em conta que uma das possíveis situações em que poderia haver lugar à referida partilha é a obtenção de proveitos de eficiência desproporcionados pela Concessionária – **determina-se a eliminação dos n.ºs 4 e 5 da Cláusula 56.^a do CE**;
- A secção XII do CE regula as Modificações Objetivas e Subjetivas do Contrato⁵⁰;
- A Cláusula 66.^a do CE estabelece as “Sanções Contratuais Pecuniárias”, estabelecendo, em consonância com as melhores práticas, a respetiva gradação em infrações leves, graves e muito graves (estabelecendo, para cada caso, os respetivos limites);
- Para além das clássicas Cláusulas concessórias relativas à Extinção e Suspensão da Concessão, o CE prevê a Cláusula (também clássica) de Reversão e Transferência dos Bens afetos à Concessão, no seu termo;
- Sendo possível estipular uma lista de bens afetos à Concessão que se transferem no final (para o Concedente) e considerando o facto de a Frota/Material Circulante ser disponibilizada (da total responsabilidade) da Concessionária, **recomenda-se uma análise cuidada sobre esta matéria, sobretudo tendo em conta os respetivos prazos legais de amortização do investimento (no caso de veículos novos), comparando com o prazo da Concessão**. É possível, por exemplo, em determinados casos, prever a

⁴⁶ Cláusulas 41.^a, 42.^a e 46.^a do CE.

⁴⁷ Cláusula 47.^a do CE.

⁴⁸ De acordo com a Lista de Indicadores de Desempenho, constante do Anexo VI ao CE (cfr. Cláusula 51.^o).

⁴⁹ Cláusula 56.^a do CE.

⁵⁰ Cláusulas 61.^o a 63.^a do CE.

aquisição de determinados bens, pelo respetivo valor residual (não amortizado), caso seja intenção do Concedente ficar (no final do Contrato) detentor de (parte ou totalidade) da Frota afeta à Concessão.

46. Em suma, afigura-se que, do ponto de vista formal e de enquadramento institucional, nada haverá a apontar quanto à iniciativa da promoção de um procedimento concursal pela CIM-TTM enquanto Autoridade de Transportes, uma vez que, sem prejuízo das atribuições e competências próprias da AMT, enquanto regulador económico independente, caberá às próprias Autoridades de Transportes criar e implementar as condições legais e contratuais de base que permitam a disponibilização de serviços de transportes enquadrados em termos equitativos, concorrenciais e organizativos.

D) Modelo económico-financeiro

47. No âmbito do modelo económico-financeiro subjacente ao concurso público em análise foram considerados como pressupostos principais:
- A opção pelo modelo de concessão de serviço com o pagamento de compensação monetária por quilómetro produzido (*net cost*) por um prazo de 5 anos (início a 1 de julho de 2021);
 - A produção de cerca de 2 milhões de VKM na rede de TRP, os quais são complementados por mais 60 mil VKM a serem realizados por Transporte Flexível e 84 mil VKM a serem realizados por serviços ocasionais (residual);
 - A Idade média dos autocarros 16,5 anos, sendo 17 anos a idade máxima;
 - A manutenção do tarifário em vigor, sem prejuízo da atualização anual à taxa de inflação de acordo com as previsões macroeconómicas do Banco de Portugal;
 - A realização de investimentos em sistemas de bilhética e do Parque de Oficinas de Manutenção (PMO); e
 - A retração da procura devido à crise pandémica da COVID 19, com especial incidência no 2.º semestre de 2021 e a recuperação lenta da procura nos anos subsequentes.
48. Analisando a rubrica de Vendas e Serviços Prestados, onde se apresentam as receitas provenientes da venda de passes escolares e de outros títulos de transporte (bilhetes à bordo e passes sociais), as vendas com os serviços

ocasionais e a venda de publicidade, podemos verificar que as estimativas apresentadas no EVEF apontam para um valor de ^{confidencial}€/VKM no ano de início da concessão, já considerando os efeitos da pandemia, ^{confidencial}no último ano, já refletindo a atualização tarifária ao longo dos anos e o crescimento das receitas associadas aos outros títulos de transporte, serviços ocasionais e venda de publicidade.

49. A propósito do impacto da crise pandémica nas receitas, as previsões relativas ao 2.º semestre de 2021 consubstanciam uma redução acentuada da receita tarifária para os vários segmentos de mercado, mais concretamente para uma redução de 10% do transporte escolar; 20% das receitas provenientes da venda de bilhetes a bordo e de 35% dos passes sociais. Relativamente aos serviços ocasionais não são contabilizadas quaisquer receitas no período em referência.
50. Passando aos Custos da Operação de Transportes, onde se agrupam apenas os custos relacionados com a produção de transportes, incluindo os custos com motoristas e outras atividades essenciais ao serviço de transportes, como sejam, seguros, limpeza ou a inspeção periódica dos veículos, o EVEF aponta para uma estimativa de ^{confidencial}€/VKM no primeiro ano e uma ligeira redução para valor de ^{confidencial}€/VKM no último ano.
51. Foram igualmente considerados os Custos com o funcionamento das Instalações de manutenção e respetivo pessoal, bem como dos consumíveis relacionados (água, eletricidade e outros custos de manutenção), num montante total de ^{confidencial}€/VKM), assim como os Custos com a Estrutura, o que inclui os custos com a Administração e pessoal administrativo, publicidade e propaganda, comunicações e outro tipo de custos, num total de ^{confidencial}€/VKM no primeiro ano de operação, tendo-se mantido relativamente constante nos anos seguintes.
52. Desta feita, os custos globais de transporte por VKM variam, em função do ano considerado, entre ^{confidencial}€/VKM e os ^{confidencial}€/VKM, valores estes que segundo a CIM-TTM estão em linha com os que são hoje praticados pelos operadores que asseguram o serviço de TPR nesta região. Importa destacar que os custos com o pessoal e com combustível correspondem a ^{confidencial} €/VKM e ^{confidencial}€/VKM, respetivamente dos custos totais.
53. O modelo económico que sustenta a operação consubstancia a realização de investimentos significativos com a aquisição de material circulante e a edificação de um PMO.

54. De acordo com os serviços mínimos impostos serão necessários 90 autocarros (42 autocarros *standard*, 31 autocarros *midi* e 17 autocarros *mini*), já considerando uma margem de *back-up* de 10%. No EVEF foram alitrados 3 cenários de investimentos distintos – Cenário 1 – aquisição de novos veículos; Cenário 2 – veículos com idade entre os 10 e 12 anos e Cenário 3 – veículos com idade 16 anos), refletindo o modelo económico o Cenário 2 que consubstancia a realização de investimentos com a aquisição de veículos num total de *confidencial* de euros, com um período de 5 anos para amortização e um valor residual de *confidencial* euros.
55. No que se refere ao PMO, abrangendo uma área de 9.000 m², está prevista a realização de um investimento total de *confidencial*]€ (engloba a aquisição do terreno), podendo uma parte significativa deste ativo ser recuperação no final da concessão.
56. Considerando a natureza deficitária da operação, o modelo de contratação preconiza o pagamento de compensação por quilometro produzido no valor de *confidencial*]€/VKM no primeiro ano da concessão, o equivalente a um montante anual de *confidencial*] de euros atualizados à taxa de inflação e um total de encargos associados num montante de *confidencial*]euros no conjunto dos 5 anos.
57. Da análise dos valores estima-se que o modelo de negócio se traduza num VAL de cerca de *confidencial*]).
58. Relativamente aos *cash flows* esperados da operação, importa fazer especial referência ao *Cash Flow* Residual, que corresponde à estimativa do valor de mercado dos ativos, líquido de passivos, no final do Contrato.
59. De acordo com os pressupostos deste estudo, os principais valores a considerar serão os do PMO (terreno e edifícios), cujo valor comercial foi estimado como sendo o contabilístico líquido, *i.e.* de aproximadamente *confidencial* euros em 2025, e o valor de mercado dos veículos que ainda possuem valor comercial (que são vendidos por um valor aproximado de *confidencial*]euros).
60. Com base no EVEF, podemos concluir pela viabilidade económico-financeira do modelo de concessão, que permite a realização do investimento, a recuperação do capital investido, no período da concessão a uma TIR de 10,1% (na perspetiva do Pós-Financiamento).
61. **Neste sentido, e considerando os pressupostos económicos do modelo, a AMT não apresenta quaisquer objeções ao estudo que fundamenta a operação.**

III – DA ANÁLISE

62. Do ponto de vista formal e de enquadramento institucional, nada haverá a apontar quanto à iniciativa da promoção de um procedimento pré-contratual pela CIM-TTM enquanto Autoridade de Transportes para este serviço de transportes (*de âmbito supramunicipal*), nos termos dos artigos 3.º e 6.º do RJSPTP, em estrita consonância com o artigo 2.º do Regulamento.
63. Nos termos do disposto no artigo 10.º do mesmo Regime, todas as autoridades de transportes podem delegar, total ou parcialmente, as respetivas competências noutras autoridades de transportes ou noutras entidades públicas, podendo acordar entre si o exercício partilhado de parte ou da totalidade das competências que lhes estão cometidas, designadamente através de contratos interadministrativos, respeitando, igualmente, o previsto na Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, com a ressalva das devidas adaptações.
64. Neste âmbito, o artigo 13.º do RJSPTP estabelece que o planeamento⁵¹ e a coordenação do serviço público de transporte de passageiros, por cada autoridade de transportes, devem: (i) *“Ser articulados com o serviço público de transporte de passageiros existente ou planeado na respetiva área geográfica; (ii) Pressupor a articulação e otimização da exploração, visando a eficiência e eficácia do serviço público de transporte de passageiros no seu conjunto, independentemente da sua finalidade, natureza ou tipo de exploração, considerando, designadamente: o serviço público de transporte de passageiros regular, o serviço público de transporte de passageiros flexível, o transporte em táxi, os serviços de transporte escolar, e outras soluções de mobilidade.”*
65. Neste contexto, tem-se vindo a considerar que a adequada articulação entre autoridades de transportes⁵² pode potenciar o aumento da eficiência e da eficácia

⁵¹ Imperativo de planeamento reforçado no recente Regulamento (UE) 2016/2338, do Parlamento Europeu e do Conselho de 14 de dezembro de 2016 que altera o Regulamento (CE) n.º 1370/2007, no que respeita à abertura do mercado nacional de serviços de transporte ferroviário de passageiros.

⁵² 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 da 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.”*

na gestão de recursos públicos, bem como a otimização administrativa, aproximação de decisões aos cidadãos, promoção da coesão territorial, reforço da solidariedade territorial e melhoria dos serviços prestados às populações.⁵³

66. No caso concreto, apenas o Município de Bragança entendeu não delegar as suas competências como “autoridade de transportes”, encontrando-se as demais articuladas e combinadas através dos adequados contratos interadministrativos.
67. De referir que, coexistindo na mesma Região redes municipais (Bragança) e intermunicipais (CIM-TTM) julga-se dever ser garantida a respetiva articulação, para assegurar as condições de base para uma efetiva e vantajosa⁵⁴ potenciação dos objetivos da política de transportes, da coordenação e da integração física, tarifária e lógica de todos os modos de transporte, mas também:
 - Da boa relação custo-eficácia e a qualidade elevada dos serviços de transporte de passageiros, bem como da sustentabilidade económica e financeira da prestação desses serviços;
 - Da prestação economicamente eficiente dos serviços de transporte, ao ter-se em conta serviços comerciais e serviço público, de toda a região, potenciando uma melhor avaliação dos custos reais da prestação do serviço público⁵⁵;
 - Da maximização de economias de escala, profissionalizando a gestão dos contratos públicos e otimizando os custos administrativos necessários à gestão do sistema, diminuindo o risco de intervenção descoordenada, incoerente e impreparada no mercado.
68. Por isso, importa garantir - previamente ao lançamento do presente procedimento concursal - que tais condições se mantenham, de forma a criar condições concorrenciais equitativas entre os vários operadores da região, no que se refere

⁵³ Princípios estes também decorrentes da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, e Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro.

⁵⁴ Estabelece o artigo 2.º A, introduzido pelo Regulamento (UE) 2016/2338 do Parlamento Europeu e do Conselho de 14 de dezembro de 2016 que altera o Regulamento (CE) n.º 1370/2007 que “2.As especificações das obrigações de serviço público e a correspondente compensação do efeito financeiro líquido dessas obrigações devem: a) Realizar os objetivos da política de transportes públicos com uma boa relação custo-eficácia; e b) Sustentar financeiramente a prestação do transporte público de passageiros em conformidade com os requisitos previstos na política de transportes públicos a longo prazo.”

⁵⁵ De acordo com as Orientações da Comissão Europeia: “O âmbito geográfico dos contratos de serviço público deverá permitir às autoridades competentes otimizar os aspetos económicos dos serviços de transporte público explorados sob a sua responsabilidade, incluindo, se for o caso, os efeitos de rede aos níveis local, regional e infranacional. Estes efeitos propiciam a prestação economicamente eficiente dos serviços de transporte público, graças ao financiamento cruzado entre os serviços rentáveis e os não-rentáveis. As autoridades competentes ficam assim em melhor situação para realizar os objetivos da política de transportes e garantir ao mesmo tempo, quando necessário, condições que possibilitem uma concorrência efetiva e leal na rede, designadamente para alguns serviços de alta velocidade.” Acrescenta que “A prestação de serviços de transporte público de passageiros, no âmbito de um contrato de serviço público, por uma empresa que também exerce atividades de transporte comercial pode induzir efeitos de rede positivos. Por exemplo, ao servir, no âmbito de um contrato de serviço público, uma determinada rede que assegura ligações a itinerários explorados em condições comerciais, o operador poderá alargar a sua clientela. A Comissão vê com bons olhos os efeitos de rede induzidos, como os resultantes da bilhética e horários integrados, desde que beneficiem os passageiros.”

ao pagamento de compensações financeiras e de repartição de receitas tarifárias, ou na redefinição de modelos de exploração e oferta, acautelando efeitos negativos e injustificados na sustentabilidade das respetivas operações.

69. Do artigo 5.º do Regulamento e do artigo 16.º do RJSPTP resulta que o serviço público de transporte de passageiros, que pode abranger uma linha, um conjunto de linhas ou uma rede que abranja a área geográfica de uma ou mais autoridades de transportes competentes contíguas, pode ser explorado mediante atribuição, através da celebração de contrato de serviço público a operadores de serviço público, precedida dos procedimentos pré-contratuais estabelecidos no Regulamento, no Código dos Contratos Públicos e no RJSPTP, decorrendo deste enquadramento legal uma regra geral de submissão à concorrência⁵⁶ para serviços prestados por operadores que venham ser selecionados.

70. 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.

71. O artigo 23.º do RJSPTP estabelece, por seu turno, que "as autoridades de transportes competentes podem impor obrigações de serviço público⁵⁷ ao operador

⁵⁶ Conforme referido em <https://www.amt-autoridade.pt/media/1739/informação-regulamento-ajustes-diretos.pdf>

⁵⁷ Tal como refere Comunicação da Comissão - Orientações para a interpretação do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 relativo aos serviços públicos de transporte ferroviário e rodoviário de passageiros, publicada no Jornal Oficial da União Europeia C/92 de 29 de março de 2014. "Conforme dispõe o artigo 14.º do TFUE, «a União e os seus Estados-Membros, dentro do limite das respetivas competências e no âmbito de aplicação dos Tratados, zelarão por que esses serviços [de interesse económico geral] funcionem com base em condições, nomeadamente económicas e financeiras, que lhes permitam cumprir as suas missões»".

de serviço público, as quais devem ser formuladas de forma expressa e detalhada, por referência a elementos específicos, objetivos e quantificáveis".

72. Noutra vertente, o artigo 24.º do RJSPTP estabelece que *"o cumprimento de obrigações de serviço público pode conferir o direito a uma compensação por obrigação de serviço público, a atribuir pela autoridade de transportes competente ao operador de serviço público respetivo"*, nos termos do anexo ao Regulamento e do Decreto-Lei n.º 167/2008, de 26 de agosto, na sua redação atual.
73. Acresce que, segundo o artigo 20.º do RJSPTP, o contrato de serviço público pode assumir a natureza de contrato de concessão de serviço público de transporte de passageiros e de contrato de prestação de serviço público de transporte de passageiros⁵⁸, sendo que:
 - *"Considera-se contrato de concessão de serviço público de transporte de passageiros aquele em que o operador de serviço público se obriga a explorar o serviço público de transporte de passageiros, em condições e por um período determinados pela autoridade de transportes competente, em nome próprio e sob sua responsabilidade, sendo remunerado, total ou parcialmente, pelas tarifas cobradas aos passageiros;*
 - *Considera-se contrato de prestação de serviço público de transporte de passageiro aquele em que o operador de serviço público se obriga a prestar o 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".*
74. De referir que de acordo com a Comissão *"a presunção de compatibilidade e a exoneração a que faz referência o parágrafo anterior, não excluem a possibilidade de as compensações pela prestação de serviços de transporte público constituírem*

De acordo com o Protocolo n.º 26, as autoridades nacionais, regionais e locais têm um papel essencial e gozam de um amplo poder de apreciação na prestação, execução e organização de serviços de interesse económico geral de uma forma que atenda tanto quanto possível às necessidades dos utilizadores (...). Assim, no quadro definido pelo regulamento (CE) n.º 1370/2007, os Estados-Membros beneficiam de uma ampla margem de discricionariedade na definição das obrigações de serviço público em sintonia com as necessidades dos utentes.

⁵⁸ A distinção entre o tipo de contratos suprarreferidos assenta na dicotomia entre contratos "gross cost" e "net cost", em que nos primeiros: A retribuição do operador é baseada (principalmente) no nível de produção realizado, designadamente o número de veículos/km anuais; A autoridade de transportes mantém a totalidade ou a maioria do risco comercial, ficando com a receita tarifária; A autoridade de transportes realiza o planeamento, a definição e a atualização da rede, da oferta e dos tarifários e a sua integração com outros operadores; Os operadores, não tendo que suportar o risco comercial (que não controlam), tendem a requerer um nível de remuneração mais reduzido do que no "net cost"; O maior incentivo do operador é a otimização da eficiência e dos custos de produção, em que a remuneração do operador é indiferente da rentabilidade de cada linha; Pode minimizar efeitos negativos resultantes de assimetrias de informação entre o operador e a autoridade de transportes, no que concerne às contas da prestação de serviços.

auxílio estatal. Para o não serem, as compensações terão de satisfazer as quatro condições estabelecidas pelo Tribunal de Justiça no acórdão Altmark^{59, 60}.

75. Referem os n.ºs 3 e 4 do artigo 24.º do RSPTP que “a compensação por obrigação de serviço público não pode exceder um montante que corresponda ao efeito financeiro líquido decorrente da soma das incidências, positivas ou negativas, da execução da obrigação de serviço público sobre os custos e as receitas do operador de serviço público”, sendo que, as incidências “(...) são calculadas comparando a totalidade de custos e receitas do operador de serviço público num cenário de existência de obrigação de serviço público, com os decorrentes de um cenário sem existência de obrigação de serviço público e em que os serviços abrangidos são explorados em condições de mercado”.⁶¹
76. O Regulamento estabelece ainda que devem ser definidas “claramente as obrigações de serviço público que os operadores de serviço público devem cumprir e as zonas geográficas abrangidas”, estabelecendo “antecipadamente e de modo objetivo e transparente: i) os parâmetros com base nos quais deve ser calculada a compensação, se for caso disso, e ii) a natureza e a extensão dos direitos exclusivos eventualmente concedidos, por forma a evitar sobrecompensações (...)”, devendo aqueles parâmetros ser determinados “(...) de modo a que cada compensação não possa, em caso algum, exceder o montante necessário para a cobertura do efeito financeiro líquido sobre os custos e as receitas decorrentes da

⁵⁹ Processo C-280/00, Altmark Trans GmbH e Regierungspräsidium Magdeburg contra Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH (Coletânea 2003, p. I-7747). Ver também a secção 3 da comunicação da Comissão relativa à aplicação das regras em matéria de auxílios estatais da União Europeia à compensação concedida pela prestação de serviços de interesse económico geral (JO C 8 de 11.1.2012, p. 4).

⁶⁰ O Tribunal entende que: (i) Existe a necessidade de definir e atribuir de modo claro e transparente as obrigações de serviço público desde o início para que se possa deduzir com exatidão quais as obrigações de serviço público impostas às empresas (ii) Os parâmetros com base nos quais o montante exato de compensação é calculado, devem ser previamente estabelecidos, de forma objetiva e transparente, a fim de evitar que inclua uma vantagem económica suscetível de favorecer a empresa beneficiária em relação às empresas concorrentes; (iii) É necessário efetuar um juízo de proporcionalidade entre o montante da compensação atribuída e o custo suplementar suportado com o cumprimento das obrigações de serviço público com o intuito de evitar casos de compensação excessiva. Assim, a compensação não pode ultrapassar o que é necessário para cobrir total ou parcialmente os custos ocasionados pelo cumprimento das obrigações de serviço público, tendo em conta as receitas obtidas, assim como um lucro razoável pela execução destas obrigações. (iv) Como critério de eficiência deve existir um procedimento de contratação pública que possibilite selecionar o candidato que apresente as melhores condições para proceder ao fornecimento do serviço de interesse económico geral ao menor custo possível para a coletividade e, alternativamente, quando não seja empregue o procedimento de concurso público, o nível da compensação deve basear-se na análise dos custos que uma empresa média, bem gerida e adequadamente equipada em meios de transporte para poder satisfazer as exigências de serviço público requeridas teria suportado para cumprir estas obrigações, tendo em conta as respetivas receitas assim como um lucro razoável relativo à execução destas obrigações.

⁶¹ Estatui também o amplamente citado Regulamento que “as compensações ligadas a contratos de serviço público adjudicados por ajuste direto ao abrigo dos n.ºs 2, 4, 5 ou 6 do artigo 5.º ou ligadas a uma regra geral devem ser calculadas de acordo com as regras estabelecidas” no respetivo anexo, sendo que “a compensação não pode exceder um montante que corresponda ao efeito financeiro líquido decorrente da soma das incidências, positivas ou negativas, da execução da obrigação de serviço público sobre os custos e as receitas do operador de serviço público. As incidências devem ser avaliadas comparando a situação em que é executada a obrigação de serviço público com a situação que teria existido se a obrigação não tivesse sido executada”.

execução das obrigações de serviço público, tendo em conta as respetivas receitas, conservadas pelo operador de serviço público, e um lucro razoável".

77. Refere o Anexo ao Regulamento que *"para calcular as incidências financeiras líquidas, a autoridade competente deve tomar como referencial as seguintes regras: custos incorridos em relação a uma obrigação de serviço público ou a um conjunto de obrigações de serviço público impostas pela autoridade ou autoridades competentes, incluídas num contrato de serviço público e/ou numa regra geral, menos as incidências financeiras positivas geradas na rede explorada ao abrigo da obrigação ou obrigações de serviço público em causa, menos as receitas decorrentes da aplicação do tarifário ou quaisquer outras receitas decorrentes do cumprimento da obrigação ou obrigações de serviço público em causa, mais um lucro razoável⁶², igual ao efeito financeiro líquido"*.
78. O n.º 3 do referido anexo releva ainda que *"a execução da obrigação de serviço público pode ter um impacto sobre as eventuais atividades de transporte de um operador para além da obrigação ou obrigações de serviço público em causa", pelo que, "para evitar a sobrecompensação ou a falta de compensação, devem, por conseguinte, ser tidos em conta, ao proceder ao cálculo da incidência financeira líquida, os efeitos financeiros quantificáveis sobre as redes do operador"*.
79. Por outro lado, o n.º 5 do anexo estabelece que *"a fim de aumentar a transparência e de evitar subvenções cruzadas, quando um operador de serviço público explora simultaneamente serviços sujeitos a obrigações de serviço público de transportes que beneficiam de compensação e outras atividades, a contabilidade dos referidos serviços públicos deve ser separada, satisfazendo, no mínimo, as seguintes condições:*
- *"As contas correspondentes a cada umas destas atividades de exploração devem ser separadas, e a parte dos ativos correspondentes e os custos fixos devem ser afetados segundo as normas contabilísticas e fiscais em vigor;*
 - *Todos os custos variáveis, uma contribuição adequada para os custos fixos e um lucro razoável ligados a qualquer outra atividade do operador de serviço público não podem, em caso algum, ser imputados ao serviço público em causa; e*

⁶² Segundo o Regulamento, "Por «lucro razoável» entende-se uma taxa de remuneração do capital que seja habitual no setor num determinado Estado-Membro, e que deve ter em conta o risco, ou a inexistência de risco, incorrido pelo operador de serviço público devido à intervenção da autoridade pública".

- *Os custos de serviço público devem ser equilibrados pelas receitas de exploração e pelos pagamentos das autoridades públicas, sem transferência possível das receitas para outro sector de atividade do operador de serviço público⁶³.*
80. O ponto 7 do anexo refere que “*o método de compensação deve incentivar a manutenção ou o desenvolvimento de uma gestão eficaz por parte do operador de serviço público, que possa ser apreciada objetivamente, e uma prestação de serviços de transporte de passageiros com um nível de qualidade suficientemente elevado*”.
81. Segundo as Orientações da Comissão⁶⁴
- *“(…) as regras deste regulamento (CE) n.º 1370/2007 visam não só prevenir a eventualidade de sobrecompensação pelas obrigações de serviço público, mas também assegurar que a oferta dos serviços públicos definidos no contrato de serviço público é financeiramente sustentável para efeitos de se obter e manter um nível elevado de qualidade do serviço. A obrigação de serviço público deverá, por conseguinte, ser devidamente compensada, de forma a evitar a erosão a longo prazo dos fundos próprios do operador titular de um contrato de serviço público, que o impediria de cumprir eficazmente as obrigações estabelecidas no contrato e de assegurar a prestação dos serviços de transporte de passageiros com um nível de qualidade elevado, tal como previsto no ponto 7 do anexo do regulamento.*
 - *Em todo o caso, se a autoridade competente não pagar uma compensação adequada, haverá o risco de diminuição do número de propostas apresentadas a um concurso para adjudicação de um contrato de serviço público, ou de graves dificuldades financeiras para o operador se o contrato de serviço público for adjudicado por ajuste direto e/ou de redução do nível e qualidade gerais dos serviços públicos prestados a título do contrato.*
 - *(…) A decisão de prorrogação de um contrato de serviço público por um período correspondente a metade da sua duração original deverá, portanto, estar subordinada à condição de o contrato obrigar o operador a investir em ativos,*

⁶³ No mesmo sentido, as disposições já mencionadas na Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto.

⁶⁴ Orientações para a interpretação do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 relativo aos serviços públicos de transporte ferroviário e rodoviário de passageiros, publicada no Jornal Oficial da União Europeia C/92 de 29 de março de 2014

por exemplo material circulante, oficinas de manutenção ou infraestruturas, com períodos de amortização excecionalmente longos.

- *Normalmente, a autoridade competente decidirá da prorrogação do contrato antes do lançamento do processo de concurso para um novo contrato. Se a prorrogação tiver de ser decidida enquanto o contrato se encontra em execução, porque o investimento previsto em material circulante novo se fará, não no início do contrato, mas em fase ulterior, por exemplo por razões técnicas, aquela possibilidade deverá estar claramente indicada no caderno de encargos do concurso e esta opção deverá ter o reflexo apropriado na compensação. Em qualquer caso, a prorrogação não pode exceder metade da duração original do contrato, conforme prescreve o artigo 4.º, n.º 4.”*

82. No caso concreto – procedimento concursal CIM-TTM – não é possível ignorar que o território tem vindo a ser servido pelos mesmos Operadores de Serviço Público que, nesta data prestam serviços de transporte público de passageiros contratualizado ao abrigo do “procedimento-ponte” referenciado no início do presente Parecer e cujos contratos devem vigorar até à adjudicação resultante do concurso ora em análise.
83. É também inquestionável que os “atuais operadores” possuem o que tem sido denominado como “uma vantagem concorrencial inerente”, decorrente do seu conhecimento efetivo do território. Essa vantagem não é eliminável *de per se*. No entanto é necessário garantir que qualquer potencial concorrente consegue apurar qual o “potencial” do serviço de transportes (e *respetivo retorno, tendo em conta os investimentos a realizar*) e formular a(s) sua(s) proposta(s) na posse de toda a informação relevante, garantindo uma concorrência efetiva pelo mercado, *potenciando* a atratividade do procedimento para todos os concorrentes, (atuais ou novos operadores) e criando um ambiente verdadeiramente concorrencial.
84. Por outro lado, como já referido, face ao novo (e atual) contexto de forte redução da procura/diminuição de receitas no setor do transporte público de passageiros resultante da **Pandemia SARS CoV2/Covid 19** a AT/CIM-TTM, foi convidada (*antes da apresentação das peças reformuladas*) a visitar o modelo económico-financeiro subjacente ao Contrato, tendo em conta este contexto, considerando impactos na procura e receitas tarifárias, para os anos previstos do contrato (*considerando a perspetiva do Operador/futuro adjudicatário e a perspetiva da Autoridade de Transportes*).

85. Tendo em conta a análise do Modelo Económico-Financeiro (cfr. *supra*) considera-se que estamos perante remunerações/compensações que não ultrapassam necessário para cobrir os custos ocasionados com o serviço público (*sem prejuízo da margem de lucro razoável*), e que existem incentivos para procurar a eficiência na prestação de serviços, diminuindo os custos, potenciando receitas indiretas e evitando o pagamento de penalizações.
86. Acresce que, se considera que o prazo é adequado às exigências concursais, tal como demonstrado, estando previstos mecanismos contratuais destinados a garantir a remuneração adequada ao operador.
87. Em termos iur concorrenciais, há que recordar alguns aspetos da análise recente, realizada pela AdC (Autoridade da Concorrência), a propósito de uma determinada operação de concentração⁶⁵ (de empresas de transporte rodoviário de passageiros), que acabou por não ser autorizada. Refletindo sobre esse “mercado” (transporte rodoviário de passageiros, no modelo de “concorrência regulada”, imposto pelo Regulamento e pelo RJSPTP), a AdC apresenta considerações sobre o “conhecimento” do mercado (inegável) existente na esfera dos atuais operadores.
88. Reconhecendo no caso concreto a existência de “dificuldades” por parte dos Municípios (Autoridades de Transporte) na “*recolha de informação de mercado (em particular sobre as características da procura, receitas e custos das carreiras colocadas a concurso)*”, a AdC conclui que estas “assimetrias de informação - igualmente extensíveis aos restantes operadores privados que não os incumbentes - influenciam a capacidade destes para proceder a uma correta avaliação de risco, o que é passível de condicionar as propostas a apresentar”.
89. Considera-se, por isso, recomendável⁶⁶, no caso ora em análise, garantir que o futuro operador transmita, efetivamente, os dados relativos a gastos e rendimentos de forma adequadamente desagregada⁶⁷, por gasto, rendimento e linha, de forma

⁶⁵ http://www.concorrenca.pt/vPT/Noticias_Eventos/Comunicados/Paginas/Comunicado_AdC_202014.aspx?lst=1

⁶⁶ https://www.amt-autoridade.pt/media/2710/obrigacoes_transmissao_inf_operadores_transportes.pdf

⁶⁷ Como refere a Comunicação da Comissão “Quando o prestador do serviço público exerce também atividades comerciais, é necessário assegurar que a compensação pública que ele recebe não é utilizada para reforçar a sua posição concorrencial nas atividades comerciais. O anexo do regulamento estabelece regras destinadas a prevenir a subsídio das atividades comerciais com as receitas das atividades de serviço público. Tais regras consistem essencialmente na separação das contas dos dois tipos de atividade (serviço público e serviço comercial) e num método sólido de repartição de custos que reflita os custos reais da prestação do serviço público”. Acrescenta que os “n.ºs 1 e 2 do artigo 4.º do regulamento, em combinação com as regras estabelecidas no anexo, preveem a correta repartição, pelos dois tipos de atividade, dos custos e receitas associados respetivamente à prestação dos serviços no âmbito do contrato de serviço público e à atividade comercial, no intuito de possibilitar a monitorização eficaz da utilização dada à compensação pública e da eventual subsídio cruzada. (...) Por exemplo, quando o serviço público e a atividade comercial compartilham os meios de transporte (material circulante ou autocarros) ou outros ativos ou serviços necessários à prestação do serviço público (escritórios, pessoal ou

a que se possa, ao longo da execução contratual avaliar qual o melhor preço contratual, que garanta o cumprimento de um serviço de qualidade e a maximização dos recursos públicos, nos termos expostos *supra* ⁶⁸.

90. De facto, as compensações financeiras apenas se justificam na medida em que se comprove que, efetivamente, a prossecução de obrigações de serviço público gera um défi ce operacional ou gastos associados não cobertos pela remuneração que não existiriam caso o operador considerasse apenas o seu interesse comercial.
91. Por isso, além de expressar a obrigação de disponibilização contabilidade analítica por centros de resultados, devidamente auditada ou certificada nos termos exigidos pela legislação comercial e nos termos do Regulamento (CE) 1370/2007, é de sublinhar a possibilidade de certificar, validar ou aditar, sempre que necessário, a informação transmitida pelo operador, seja para os efeitos contratuais, seja também para efeitos de pagamento de outras compensações que influenciem a sustentabilidade da exploração, como sejam a prática de descontos tarifários (4.18, sub23, ou ao abrigo de decisões emitidas na sequência do PART) ou passes escolares.⁶⁹
92. Considera-se da maior relevância o reforço da atualização contínua da informação de gestão da exploração e também quanto à informação financeira da exploração para a correta monitorização e fiscalização da execução contratual⁷⁰, adequando as previsões à realidade dinâmica da exploração do serviço de transportes em causa.
93. Por outro lado, considera-se que na execução contrato deve existir uma adequada monitorização de todos os pressupostos e variáveis necessários ao cálculo de

estações), os custos conexos devem ser imputados aos dois tipos de atividade na proporção do seu peso relativo no total das prestações de transporte fornecidas pela empresa(...)."

⁶⁸ Referem ainda as Orientações da Comissão que "(...) se a empresa de transportes celebrou vários contratos de serviço público, as contas publicadas da empresa devem especificar a compensação pública correspondente a cada contrato. De acordo com o artigo 6.º, n.º 2, do regulamento, a pedido por escrito da Comissão, essas contas devem ser-lhe fornecidas."

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

⁷⁰ Também desta forma se dá cumprimento ao n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento e ao ponto 2.5.1. das Orientações da Comissão: "o artigo 7.º, n.º 1, do regulamento prevê que cada autoridade competente publique um relatório anual circunstanciado sobre as obrigações de serviço público que são da sua competência, os operadores de serviços públicos selecionados e as compensações e os direitos exclusivos concedidos a estes como contrapartida. O relatório deve estabelecer a distinção entre transporte por autocarro e por comboio, permitir o controlo e a avaliação dos desempenhos, da qualidade e do financiamento da rede de transportes públicos e, se for caso disso, prestar informações sobre a natureza e a extensão dos direitos exclusivos eventualmente concedidos. No entender da Comissão, um «relatório circunstanciado» será um relatório global relativo a todos os contratos de serviço público que a autoridade competente adjudicou, os quais devem ser todos identificados individualmente. Além dos valores totais, as informações fornecidas deverão, pois, referir-se a cada contrato, acautelando a proteção dos interesses comerciais legítimos dos operadores. Os operadores de transportes públicos estão obrigados a prestar às autoridades competentes todos os dados e informações que lhes permitam cumprir as obrigações de publicação. Para se conseguir o objetivo desta disposição, que é a monitorização e avaliação úteis da rede de transportes públicos com vista a possibilitar a comparação com outras redes de transportes públicos num quadro transparente e estruturado, a Comissão incentiva os Estados-Membros e as suas autoridades a assegurarem, voluntariamente, o acesso fácil a esta informação e possibilitarem comparações úteis. (...)".

indicadores de performance e suas penalizações, não só para melhor poder preparar futuros procedimentos pré-contratuais, como também para avaliar a existência dos necessários incentivos a uma gestão eficaz por parte do operador e garantir um nível de qualidade suficientemente elevada⁷¹, bem como potenciar a maximização de recursos públicos^{72.73}

94. Sem prejuízo dos indicadores constantes do contrato, que são extensos, sugere-se ainda a adoção dos indicadores de monitorização e supervisão que constam da **Informação às Autoridades de Transportes de 27 de setembro de 2018 produzida pela AMT**, naturalmente adaptados aos diversos circunstancialismos locais, pois tal pode ser relevante para a potenciação das respetivas funções organizativas da autoridade de transportes⁷⁴.
95. Nesse sentido, os relatórios de execução contratual previstos também poderão servir de base ao cumprimento do cumprimento do n.º 1 do artigo 7.⁷⁵ do Regulamento ⁷⁶ como também de confirmação de que os pressupostos tidos para o cálculo de compensações têm aderência à realidade e cumprem os princípios para o efeito previstos no RJSTP e no Regulamento, devendo neste caso, esta informação, ser transmitida à AMT.
96. De qualquer modo, é imperativo que a CIM-TTM, para contratos em vigor e futuros, no caso do operador não cumprir obrigações de informação prevista em instrumento

⁷¹ Segundo as Orientações da Comissão, já citadas, "As autoridades competentes são obrigadas a verificar a observância das condições contratuais durante a vigência dos contratos de serviço público. Para ajudar a efetuar estas verificações de forma normalizada, poderão criar-se ferramentas informáticas".

⁷² Segundo as Orientações da Comissão, já citadas, "é de encorajar, em geral, a utilização de incentivos à eficiência no mecanismo de compensação. Sublinhe-se que os regimes de compensação que se limitam a cobrir os custos realmente incorridos não dão grande incentivo à empresa de transportes para que siga uma política de contenção de custos ou se esforce por ganhar eficiência".

⁷³ Como refere a Comunicação da Comissão Europeia, "o nível de lucro razoável deve ser avaliado, sempre que possível, ao longo do período de vigência do contrato". No entanto, "Em qualquer caso, dependendo das circunstâncias específicas de cada contrato de serviço público, impõe-se uma avaliação casuística pela autoridade competente, para determinar o nível adequado de lucro razoável", ou seja, tudo depende dos circunstancialismos concretos.

⁷⁴ Disponível em: https://www.amt-autoridade.pt/media/1777/csite_indicadores_monitorizacao_supervisao_at.pdf

⁷⁵ https://www.amt-autoridade.pt/media/2452/covid-19_obrigacoes_reporte_publicitacao_osp.pdf

⁷⁶ Também para aferir as condições previstas no Acórdão Altmak, como sejam "É necessário efetuar um juízo de proporcionalidade entre o montante da compensação atribuída e o custo suplementar suportado com o cumprimento das obrigações de serviço público com o intuito de evitar casos de compensação excessiva. Assim, a compensação não pode ultrapassar o que é necessário para cobrir total ou parcialmente os custos ocasionados pelo cumprimento das obrigações de serviço público, tendo em conta as receitas obtidas, assim como um lucro razoável pela execução destas obrigações."

legal, regulamentar, contratual e administrativo, de forma a mitigar eventuais vantagens concorrenciais de operadores incumbentes⁷⁷, deve ser dado conhecimento especificado à AMT, para efeitos contraordenacionais⁷⁸.

97. Desta forma, propicia-se uma eficaz supervisão e fiscalização do serviço de transportes, designadamente pela AMT, no âmbito, entre outros, da alínea c) do n.º 3 do artigo 34.º do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, no que se refere, a título de exemplo, ao controlo anual das compensações concedidas às entidades que asseguram os serviços de interesse económico geral nos setores regulados. Se os dados relativos à gestão contratual forem sempre sujeitos a imperativos de maior especificidade, atualidade e certeza, também os dados que possam a ser vir transmitidos para a AMT, ou outras entidades fiscalizadoras, estarão sujeitos a tais imperativos.
98. Por isso, sublinhamos que a aferição da *compliance* dos instrumentos pré contratuais e contratuais é efetuada formalmente, ab initio, mas também se estende à execução das mesmas, pois devem ser aferidas à medida da sua aplicação.
99. Por outro lado, sem prejuízo das atribuições e competências próprias da AMT, enquanto regulador económico independente, cabe também às autoridades de transportes criar e implementar as condições legais e contratuais de base que permitam a disponibilização de serviços de transportes enquadrados em termos equitativos, concorrenciais e organizativos⁷⁹, seja na preparação seja na execução de instrumentos contratuais.
100. No que se refere a indicadores de *performance*, bem como a penalidades contratuais, designadamente a nível operacional, a AMT tem considerado que as mesmas devem permitir isolar/identificar desvios e permitem encontrar as causas de disrupções, e, eventualmente, ajustar os horários e frequências afixadas, tornando mais transparente a oferta de transporte público que a empresa consegue efetivamente disponibilizar e não aquela que estimava disponibilizar. Estes indicadores podem servir de base à definição de incentivos à procura, à otimização

⁷⁷ Ver análise ao procedimento de aquisição, pelo, Grupo Transdev, ao grupo Grupo Fundão e impactos nas regiões correspondentes às Comunidades Intermunicipais da Beira Baixa, das Beiras e Serra da Estrela e da região de Coimbra http://concorrencia.pt/FILES_TMP/2019_51_final_net.pdf

⁷⁸ Obrigações Legais de Transmissão de Informação por Parte de Operadores de Transportes - https://www.amt-autoridade.pt/media/2710/obrigacoes_transmissao_inf_operadores_transportes.pdf

⁷⁹ A título de exemplo, o artigo 13.º do RJSPPT estabelece que o planeamento e a coordenação do serviço público de transporte de passageiros, por cada autoridade de transportes, devem ser articulados com o serviço público de transporte de passageiros existente ou planeado na respetiva área geográfica e pressupor a articulação e otimização da exploração, visando a eficiência e eficácia do serviço público de transporte de passageiros no seu conjunto, independentemente da sua finalidade, natureza ou tipo de exploração.

da produção ou ao combate à fraude, sobretudo se existirem deduções associadas a indicadores de desempenho do operador (qualitativos e mensuráveis), pelo (in)cumprimento dos mesmos. A este propósito, o CE estabelece de forma clara os indicadores de *performance*, bem como as penalidades pelos incumprimentos associados.

101. O Regulamento e as Orientações da Comissão Europeia para aplicação do mesmo, defendem que o contrato de serviço público deve incluir medidas de incentivo a uma operação eficaz e de qualidade, onde se incluem as regras de *enforcement* da sua aplicação, que devem ser efetivas ou dissuasoras.
102. Decorre das mesmas Orientações da Comissão Europeia quanto à aplicação do Regulamento que uma adequada contratualização de obrigações de serviço público implica a definição objetiva, transparente e mensurável das obrigações contratuais, o que implica, igualmente, a existência de indicadores objetivos, transparentes e mensuráveis para aferir o cumprimento e o incumprimento das referidas obrigações. O enquadramento fica completo com a existência de mecanismos objetivos, transparentes e mensuráveis de aferição do cumprimento e incumprimento de obrigações, o que deve ter reflexos – na medida do possível e salvaguardando alguma latitude de atuação da autoridade competente - nas multas contratuais que possam ser aplicadas.
103. É admissível a existência de indicadores de desempenho para efeitos de mera monitorização, sem consequências penalizadoras em termos contratuais. Contudo, todos os indicadores deverão ser coerentes entre si e deverão ser mensuráveis, devendo ser claro o período de recolha de dados e o período de referência para apuramento de penalidades.
104. Estas questões deverão ser adequadamente esclarecidas para garantir a certeza da execução contratual e permitir a efetiva aplicação de multas contratuais, caso seja necessário, sob pena de a imposição de obrigações de serviço público, que justifica o esforço financeiro público, não ter efeito útil.
105. No que se refere à relação com o passageiro, considera-se que as autoridades de transportes devem pugnar pelo cumprimento do Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro, que estabelece as condições que devem ser observadas no contrato de transporte rodoviário de passageiros em serviços regulares, bem como do regime previsto no Regulamento (UE) n.º 181/2011, do Parlamento Europeu e do

Conselho, de 16 de fevereiro de 2011, devendo tal referência ser inserida no Caderno de Encargos. Tal desígnio está bem patente no CE.

106. Para o efeito, é essencial⁸⁰, igualmente, garantir que o operador procede à elaboração e divulgação de todas as regras gerais de utilização, cláusulas contratuais gerais e contratuais de adesão, relativas à sua relação com o passageiro, preferencialmente, num único suporte documental, sem prejuízo das ações de divulgação, suportes ou mensagens simples (na forma e conteúdo) que sejam divulgadas.
107. Entende-se que, desta forma, se clarificam as regras que são efetivamente aplicáveis a cada momento e em cada modo para o passageiro (e efetivamente vinculativas), de forma detalhada e sindicável, o que não acontece com informação dispersa e sumária em sítios da internet ou em ações de divulgação e *marketing*.
108. Pretende-se também evitar que qualquer informação acessível ao público não corresponda ou não seja baseada em regra vinculativa e estável e que não possa ser invocada por um passageiro, quando necessário e no exercício dos seus direitos. Deve ainda evitar-se que as regras entre operador e passageiros não estejam adequadamente previstas em documento único, pois inexistente garantia de que a informação em *sítio da internet* não possa ser modificada ou que seja considerada vinculativa, em caso de conflito.⁸¹
109. Quanto ao livro de reclamações, julga-se dever ser garantida a obrigação de detenção e disponibilização de livro de reclamações físico e eletrónico e impedir que não se confunda com os meios de reclamação próprios⁸² e, no caso eletrónico, seja claramente visível e acessível.
110. Finalmente, quanto aos interfaces e terminais existentes (incluindo o Centro Coordenador de Transportes CCT) a CIM-TTM deve garantir, nos termos do n.º 2 e n.º 8 do artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 140/2019, de 18 de setembro, independentemente do regime de gestão ou de propriedade, o acesso em condições equitativas, não discriminatórias e transparentes aos mesmos, a todos os operadores de serviços públicos de transporte de passageiros, incluindo os operadores de serviços Expresso, designadamente quanto às instalações, oficinas,

⁸⁰ Tal como consta do relatório da AMT sobre este mesmo assunto: <http://www.amt-autoridade.pt/noticias-e-comunicados/comunicados>

⁸¹ Naturalmente que será sempre possível a divulgação de informação parcelar ou de forma simplificada, em ações de divulgação ou de marketing do operador. A título de exemplo, um operador pode ter um separador FAQ - *Frequently Asked Questions/Perguntas frequentes* no seu sítio da internet sobre as condições de utilização.

⁸² <http://www.amt-autoridade.pt/media/2162/disponibilizacaoale.pdf>

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

111. Tal como decorre de análise da Autoridade da Concorrência⁸³, 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.
112. Nesse sentido, julga-se que, se necessário, a CIM-TTM deve facilitar a indicação de locais e/ou infraestruturas que sejam suscetíveis de ser utilizadas para apoio à operação de transportes no território, de forma a que outros operadores não instalados na região possam concorrer ao procedimento.
113. 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.
114. No que se refere aos direitos dos trabalhadores, há que ter presente o ponto 2.2.8. das Orientações da Comissão já mencionadas. O artigo 4.º, n.º 5, do regulamento estabelece o seguinte: *“Sem prejuízo do direito nacional e comunitário, incluindo os acordos coletivos celebrados entre os parceiros sociais, as autoridades competentes podem exigir aos operadores selecionados que proporcionem ao pessoal previamente contratado para a prestação dos serviços os direitos que teriam sido concedidos a esse pessoal caso tivesse sido efetuada uma transferência na aceção da Diretiva 2001/23/CE (do Conselho, de 12 de Março de 2001, relativa à (...) transferência de empresas ou de estabelecimentos, ou de partes de empresas ou de estabelecimentos). Sempre que as autoridades competentes exijam dos operadores de serviço público o cumprimento de determinados padrões sociais, os documentos relativos aos concursos e os contratos de serviço público devem incluir uma lista dos membros do pessoal em causa e fornecer informações transparentes relativas aos seus direitos contratuais*

⁸³ Análise ao procedimento de aquisição, pelo, Grupo Transdev, ao grupo Grupo Fundão e impactos nas regiões correspondentes às Comunidades Intermunicipais da Beira Baixa, das Beiras e Serra da Estrela e da região de Coimbra http://concorrencia.pt/FILES_TMP/2019_51_final_net.pdf

e às condições nas quais os trabalhadores são considerados vinculados aos serviços.”

115. Referem também aquelas Orientações⁸⁴ que as autoridades competentes dispõem das diversas opções para proteção do pessoal em caso de mudança do operador, como seja (i) nada fazer, relegando para as regras gerais aplicáveis à transmissão de estabelecimento, (ii) exigir a transferência do pessoal anteriormente contratado para prestar os serviços, com os direitos que este teria caso se tivesse efetuado uma transferência, e (iii) exigir ao operador que respeite normas sociais relativamente a todo o pessoal envolvido na prestação dos serviços de transporte público.
116. Ainda segundo as mesmas Orientações, *“de acordo com a jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia, a Diretiva 2001/23/CE aplica-se a transferências de empresas subsequentes a concursos para adjudicação de contratos de serviços público. Nos setores de atividade assentes em ativos corpóreos, como o transporte rodoviário ou ferroviário, a diretiva é aplicável se forem transferidos ativos corpóreos importantes.”*
117. A AMT considera que 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 *Ecossistema da Mobilidade e dos Transportes*.
118. 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 disposto no Código do Trabalho (CT), a transmissão, por qualquer

⁸⁴ “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.”

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.*

119. Por isso, deverão a Autoridade de Transportes e o Operador pugnar, a todo o tempo, pelo integral cumprimento da legislação laboral⁸⁵, prestando toda a informação que seja necessária, e, se solicitada, à Autoridade para as Condições do Trabalho, tendo em conta as suas atribuições, designadamente de colaborar com outros organismos da administração pública com vista ao respeito integral das normas laborais nos termos previstos na legislação europeia e nas convenções da Organização Internacional do Trabalho, ratificadas por Portugal⁸⁶, bem como em instrumentos de contratação coletiva de trabalho celebrados, designadamente, pela Associação Nacional de Transportadores Rodoviários de Pesados de Passageiros – ANTROP, publicadas no Boletim de Trabalho e Emprego.
120. No que se refere ao procedimento concursal propriamente dito, e em linha com o antedito, existe um dever e uma imposição de assegurar a existência de um procedimento equitativo, aberto e transparente.
121. 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

⁸⁵ Conforme referem as Orientações da Comissão: “O considerando 17 do regulamento precisa que «as autoridades competentes têm a liberdade de estabelecer critérios sociais e de qualidade, a fim de manter e elevar os padrões de qualidade para as obrigações de serviço público, nomeadamente no que se refere às condições mínimas de trabalho, aos direitos dos passageiros, às necessidades das pessoas com mobilidade reduzida, à proteção do ambiente, à segurança dos passageiros e dos trabalhadores e às obrigações decorrentes de acordos coletivos e de outras normas e acordos relativos aos locais de trabalho e à proteção social no local em que o serviço é prestado» e que «para garantir a existência de condições de concorrência transparentes e comparáveis entre os operadores e para evitar o risco de dumping social, as autoridades competentes deverão poder impor padrões de qualidade específicos no plano social e em matéria de serviços”.

⁸⁶ Referem os considerandos 13 e 14 do Regulamento (UE) 2016/2338 do Parlamento Europeu e do Conselho de 14 de dezembro de 2016 que altera o Regulamento (CE) n.º 1370/2007 no que respeita à abertura do mercado nacional de serviços de transporte ferroviário de passageiros, que “(13) Tendo em vista a integração adequada dos requisitos sociais e laborais nos procedimentos de adjudicação de contratos de serviço público para a prestação de serviços públicos de transporte de passageiros, os operadores de serviço público deverão cumprir, no âmbito da execução de contratos de serviço público, as obrigações no domínio da legislação social e laboral que se apliquem no Estado-Membro em que o contrato de serviço público é adjudicado e que decorram de disposições legislativas e regulamentares e de decisões, tanto a nível nacional como a nível da União. (14) Caso os Estados-Membros exijam que o pessoal contratado pelo operador anterior seja transferido para o novo operador de serviço público, deverão ser conferidos ao referido pessoal os direitos de que beneficiariam se tivesse sido realizada uma transferência na aceção da Diretiva 2001/23/CE do Conselho (1). Os Estados-Membros deverão ter a liberdade de adotar essas disposições.”

*concorrência, da publicidade e da transparência, da igualdade de tratamento e da não-discriminação. (...); e 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.*⁸⁷

122. Considera-se, por isso, recomendável⁸⁸ que a CIM-TTM (entidade adjudicante) divulgue informação suficiente e atualizada para todos os concorrentes⁸⁹, designadamente no que se refere a instrumentos de planeamento, dados de procura e gastos/receitas, receitas tarifárias, salvaguardando dados confidenciais ou segredo de negócio.

IV – AVALIAÇÃO GLOBAL

123. Assim, de recordar que a CIM-TTM: **(1)** Fixou os níveis de exploração que devem ser cumpridos no âmbito contratual; **(2)** Procedeu à quantificação dos principais indicadores de exploração quanto a gastos e rendimentos associados, no pressuposto de determinada matriz tarifária, e ainda a taxa de oportunidade de negócio do operador; **(3)** Teve em conta o esforço financeiro já hoje existente para aquela rede de transportes, que se destina a satisfazer necessidade globais, mas também específicas de alguns grupos determinados, como sejam estudantes; **(4)** Estabeleceu o valor do esforço financeiro de acordo com as obrigações de serviço público fixadas e sem exigências relevantes de investimento, permitindo que tal seja submetido à concorrência, ainda que dentro de determinados limites, tendo em conta gastos e rendimentos associados e as receitas obtidas, bem como a remuneração da atividade; **(5)** Estabeleceu mecanismos de incentivo à eficiência, designadamente através de estabelecimento de sanções contratuais.

⁸⁷ De acordo com as Orientações da Comissão já citadas "Para satisfazerem o disposto no artigo 5.º, n.º 3, [do Regulamento] os procedimentos de celebração de contratos públicos devem ser organizados por forma a criar condições para uma real concorrência". A Comissão considera (...) a obrigação de aplicar procedimentos abertos, transparentes, não-discriminatórios e imparciais na adjudicação de contratos de serviço público.",

⁸⁸ Ver análise ao procedimento de aquisição, pelo Grupo Transdev, ao grupo Grupo Fundão e impactos nas regiões correspondentes às Comunidades Intermunicipais da Beira Baixa, das Beiras e Serra da Estrela e da região de Coimbra http://concorrencia.pt/FILES_TMP/2019_51_final_net.pdf

⁸⁹ 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."

124. Considerando os dados disponibilizados pela CIM-TTM e expostos *supra* – valor do contrato e critérios de adjudicação estamos, na generalidade, perante o permitido pelo direito e pela jurisprudência (nacional e europeia), existindo obrigações contratuais definidas, afigurando-se não se conferir vantagem económica suscetível de favorecer determinada empresa beneficiária em relação a empresas concorrentes em igualdade de circunstâncias (*desde logo porque o benefício — compensação e direito de exploração — não é atribuído diretamente ou imposto, mas na sequência de procedimento concursal*).
125. Por outro lado, na generalidade, afigura-se e estamos perante remunerações/compensações que não ultrapassam o necessário para cobrir os custos ocasionados com o serviço público (sem prejuízo da margem de lucro razoável), e que existem incentivos para procurar a eficiência na prestação de serviços, diminuindo os custos, potenciando receitas indiretas e evitando o pagamento de penalizações.
126. De referir que a imposição destas obrigações, por si só, é relevante para o preenchimento do conceito de obrigação de serviço público, uma vez que os operadores incumbentes têm explorado a atual rede de transportes considerando sobretudo próprio interesse comercial. Efetivamente existe atualmente, a nível nacional uma “falha” de mercado no mercado atual, que é a assimetria de informação entre operadores⁹⁰, de um lado, e autoridade de transportes e utilizadores do outro, que permite àqueles um exercício de “poder de mercado”. Por outro lado, a ausência de contratos vinculativos e com obrigações claras potenciará essa falha de Estado e de mercado, que ora se mitiga e será eliminada com a adjudicação do procedimento concursal.

V – RACIONALIDADES BASILARES

127. 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

⁹⁰ Que tem vindo a ser mitigada por intervenção da AMT: Ação de Supervisão - Cumprimento das Obrigações Legais de Transmissão de Informação por Parte de Operadores de Transportes - http://www.amt-autoridade.pt/media/2273/obrigacoes_legais_reporte_informacao_operadores_transporte.pdf; Orientações - Obrigações de Reporte e Publicitação - Regulamento n.º 430/2019 e Regulamento (CE) n.º 1370/2007 - http://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes_amt_obrigacoes_reporte_relatorios_publicos.pdf; Obrigações Legais de Transmissão de Informação por Parte de Operadores de Transportes - http://www.amt-autoridade.pt/media/2118/obrigacoes_legais_transmissao_informacao.pdf

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.

128. Quanto aos investidores, tendo em conta os elementos disponibilizados, afigura-se que esta operação cria adequadas condições para a manutenção sustentável da prestação de serviço de transporte rodoviário de passageiros na Região, com condições de estabilidade necessárias ao investimento na rede de transportes e promoção do transporte público de passageiros. Atentos os pressupostos considerados, para efeitos de elaboração do cenário económico-financeiro que serviu de referência, perspetiva-se que é possível garantir o cumprimento das obrigações de serviço público com cobertura dos custos operacionais, bem como a remuneração adequada do capital investido.
129. Noutro prisma, o facto de se especificarem condições de exploração de um operador de transportes, bem como as suas relações com a respetiva autoridade de transportes confere um quadro de transparência, estabilidade e previsibilidade, sendo de reforçar o adequado relacionamento com outros operadores de transportes no mesmo mercado, o efetivo cumprimento regras contratuais e legais, nacionais e europeias, e viabilizando um exercício de regulação, supervisão e organização de sistema atento a eventuais distorções concorrenciais.
130. Acresce que resulta da operação a garantia de uma partilha objetiva e justificada de benefícios, riscos e responsabilidades entre a Autoridade de Transportes e o operador, oferecendo, ainda, incentivos para o investidor/operador ser eficiente.
131. O reforço e aplicação rigorosos de mecanismos de monitorização e fiscalização devem servir para dissuadir o incumprimento dos requisitos contratuais, e evitar que se traduzam numa eventual deterioração da qualidade do serviço prestado aos consumidores, pelo que, em conclusão, a aplicação da racionalidade ancorada nos contribuintes conduz à perceção de que os balanços finais, em termos dos benefícios líquidos globais para os contribuintes, são positivos.
132. No que diz respeito a utilizadores/ utentes/ consumidores e/ou cidadãos, o facto de o sistema ser gerido por uma entidade com maior proximidade e com melhor conhecimento das reais necessidades dos utilizadores, poderá potenciar a oferta de um melhor serviço, adequando de forma mais profícua a oferta à procura, de

uma forma dinâmica e eficaz, atento ao facto de os municípios deterem, por exemplo, competências na gestão do espaço público e no planeamento e ordenamento do território.

133. Ademais, o exercício dos poderes regulatórios da AMT em articulação com os poderes organizacionais da Autoridade de Transportes, poderá promover, potencialmente, uma melhor promoção dos direitos e interesses dos consumidores, utilizadores do transporte público, mas também, indiretamente, daqueles que possam beneficiar, direta ou indiretamente, da existência de uma rede de transportes públicos eficiente na sua região.
134. Também no interesse daqueles, como dos contribuintes, a prestação do serviço público de transporte de passageiros, com base numa definição transparente e objetiva de obrigações contratuais, poderá potenciar uma melhor gestão dos dinheiros públicos e, conseqüentemente, assegurar a sustentabilidade atual e futura da oferta de transportes à população.
135. Atenta a realidade deste caso específico, poder-se-á inferir que um dos segmentos mais interessados, em primeira linha, e num contexto global desta racionalidade, são os consumidores, sendo que a imposição de obrigações contratuais e indicadores de *performance* e qualidade permite garantir níveis de continuidade, regularidade, pontualidade e acesso ao transporte a preços acessíveis que não seriam alcançáveis, caso os investidores privados atendessem apenas ao seu interesse comercial.
136. Na perspetiva dos profissionais também se afigura existirem resultados positivos, na medida em que se promove a manutenção e a criação de emprego de forma sustentada, e, no que concerne ao cidadão em geral, cumpre invariavelmente assinalar os reflexos positivos no reforço dos seus direitos de Cidadania e da coesão social e territorial, designadamente das populações locais.

VI – DAS DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES

137. 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 conseqüências no mercado, tendo em conta as

racionalidades *supra* referidas e eventuais impactos jus concorrenciais, diretos e indiretos.

138. Os contratos de serviço público celebrados no âmbito do RJSPPT, estão condicionados pelos circunstancialismos locais relativos aos múltiplos sistemas de transportes públicos de passageiros, são muito diversos ou com uma grande amplitude/ cambiantes, sendo necessário ter em conta a maturidade do mercado e os modelos contratuais adotados por cada autoridade de transportes nos diversos casos concretos, incluindo, nomeadamente, uma análise ponderada sobre a alocação e partilha de risco operacional.
139. Os dados utilizados para a definição de obrigações de serviço público baseiam-se no levantamento dos indicadores relevantes do sistema de transportes e do território em causa – ainda que não totalmente abrangentes ou especificados⁹¹ -, o que permite concluir, com alguma razoabilidade, por uma adequada aderência à realidade, tendo não apenas em conta indicadores financeiros, mas também económicos e todos os referentes às diversas externalidades associadas ao Ecossistema.
140. De referir quanto a este aspeto que o lançamento do procedimento concursal também será outra sede idónea para aferir da adequação à realidade do que é proposto, ainda que seja de mitigar o risco de lançar procedimentos que possam não ser atrativos para o mercado.
141. Face ao exposto considera-se ser de **determinar**, quanto ao procedimento concursal que:
- A) 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 negócio⁹², 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;

⁹¹ https://www.amt-autoridade.pt/media/2273/obrigacoes_legais_reporte_informacao_operadores_transporte.pdf

⁹² Também para garantir uma das condições do Acórdão Altmark “*Como critério de eficiência deve existir um procedimento de contratação pública que possibilite seleccionar o candidato que apresente as melhores condições para proceder ao fornecimento do serviço de interesse económico geral ao menor custo possível para a coletividade.*”

- B) Seja identificada ou que se promova **correspondência dos dados transmitidos e indicadores do contrato, com as obrigações contratuais**, deixando claro aqueles que serão utilizados para aferir do seu cumprimento⁹³;
- C) No que se refere a **penalidades contratuais**, considera-se relevante a referência expressa aos mecanismos previstos nos artigos 44.º e 45.º do RJSPTP, designadamente, **a aplicação da suspensão do pagamento de compensações financeiras em caso de incumprimento(s)**;
- D) **Garantir, sob pena de aplicação de sanções contratuais, que o operador transmite os dados operacionais previstos no Regulamento n.º 430/2019**, publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 94, de 16 de maio de 2019 e que permitem a elaboração dos relatórios públicos sobre o serviço público de transporte de passageiros, previstos no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento, pelo menos deste 2015^{94,95};
- E) **Sejam realizadas auditorias ou procedimentos de certificação e/ou validação dos dados transmitidos pelo operador**, e, paralelamente, garantir que este detém adequados sistemas contabilísticos, nos termos previstos no Regulamento (CE) 1370/2007, ou seja, com informação desagregada atinente a gastos e rendimentos associados ao serviço público, separando as restantes atividades;
- F) **A Autoridade de Transportes, para contratos em vigor e futuros, deve garantir que o operador cumpre a transmissão de informação prevista em instrumento legal, regulamentar, contratual e administrativo, de forma a mitigar eventuais vantagens concorrenciais de operadores incumbentes⁹⁶,**

⁹³ Tais dados devem ser remetidos para a AMT no âmbito do relatório de execução contratual;

⁹⁴ Segundo o ponto 2.5.1. das Orientações da Comissão: “o artigo 7.º n.º 1, do regulamento prevê que cada autoridade competente publique um relatório anual circunstanciado sobre as obrigações de serviço público que são da sua competência, os operadores de serviços públicos selecionados e as compensações e os direitos exclusivos concedidos a estes como contrapartida. O relatório deve estabelecer a distinção entre transporte por autocarro e por comboio, permitir o controlo e a avaliação dos desempenhos, da qualidade e do financiamento da rede de transportes públicos e, se for caso disso, prestar informações sobre a natureza e a extensão dos direitos exclusivos eventualmente concedidos. No entender da Comissão, um «relatório circunstanciado» será um relatório global relativo a todos os contratos de serviço público que a autoridade competente adjudicou, os quais devem ser todos identificados individualmente. Além dos valores totais, as informações fornecidas deverão, pois, referir-se a cada contrato, acautelando a proteção dos interesses comerciais legítimos dos operadores. Os operadores de transportes públicos estão obrigados a prestar às autoridades competentes todos os dados e informações que lhes permitam cumprir as obrigações de publicação. Para se conseguir o objetivo desta disposição, que é a monitorização e avaliação úteis da rede de transportes públicos com vista a possibilitar a comparação com outras redes de transportes públicos num quadro transparente e estruturado, a Comissão incentiva os Estados-Membros e as suas autoridades a assegurarem, voluntariamente, o acesso fácil a esta informação e possibilitarem comparações úteis. (...)”.

⁹⁵ http://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes_amt_obrigacoes_reporte_relatorios_publicos.pdf

⁹⁶ Ver análise ao procedimento de aquisição, pelo Grupo Transdev, ao grupo Grupo Fundão e impactos nas regiões correspondentes às Comunidades Intermunicipais da Beira Baixa, das Beiras e Serra da Estrela e da região de Coimbra http://concorrencia.pt/FILES_TMP/2019_51_final_net.pdf

devendo dar conhecimento especificado à AMT, para efeitos contraordenacionais⁹⁷.

142. Considera-se, também, ser de **recomendar**:

- A) **Que se deve ter em conta os indicadores de monitorização e supervisão que constam da Informação às Autoridades de Transportes de 27 de setembro de 2018**⁹⁸, para efeitos de monitorização, mas também de apuramento de instrumentos contratuais;⁹⁹
- B) **Deve ser garantido o cumprimento das obrigações legais decorrentes do Decreto-Lei n.º 140/2019, de 18 de setembro, incluindo o acesso não discriminatório de operadores, bem como os eventuais custos de acesso e utilização dos atuais terminais para esta concessão**, sendo que o procedimento deverá incluir a indicação de locais ou infraestruturas que sejam suscetíveis de ser utilizadas para apoio à operação de transportes na cidade, e respetivas condições de utilização, de forma a que outros operadores não instalados na região possam concorrer ao procedimento;
- C) **Garantir o cumprimento das obrigações relativas ao livro de reclamações**, no formato físico e eletrónico, nos termos do Decreto-Lei n.º 156/2005, de 15 de setembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 74/2017, de 21 de junho;
- D) **Que da execução contratual – do atual e do futuro contratos resultantes do procedimento concursal - deve resultar a avaliação e informação, anual, seguindo o ciclo dos relatórios anuais referidos no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento e no Regulamento 430/2019, contendo informação sobre:**
 - As especificações técnicas e contratuais foram as adequadas ao serviço estimado e contratado, face às necessidades reais e efetivamente praticadas;
 - Demonstração de todos os eventuais incumprimentos, ponto a ponto, bem como que sanções foram efetivamente aplicadas, bem como a justificação para a sua não aplicação;

⁹⁷ Obrigações Legais de Transmissão de Informação por Parte de Operadores de Transportes - https://www.amt-autoridade.pt/media/2710/obrigacoes_transmissao_inf_operadores_transportes.pdf

⁹⁸ Disponível em: https://www.amt-autoridade.pt/media/1777/csite_indicadores_monitorizacao_supervisao_at.pdf

⁹⁹ Tais dados devem ser remetidos para a AMT no âmbito do relatório de execução contratual;

- Confirmação de que os pressupostos tidos para o cálculo das remunerações têm aderência à realidade e que cumprem os princípios para o efeito previstos no RJSPT e no Regulamento, sendo relevante apurar se os custos foram incorridos com a prestação de serviços são efetivamente cobertos pela remuneração contratada.

Finalmente, dever-se-á:

- Ter em linha de conta as orientações da Autoridade da Concorrência constantes do Guia do Combate ao Conluio na Contratação Pública¹⁰⁰, na perspetiva de concorrentes, mas também da entidade adjudicante;
- Pugar, a todo o tempo, pelo integral cumprimento da legislação laboral, incluindo o cumprimento das regras relativas a transmissão e estabelecimento, previstas no Código do Trabalho, se esta se verificar prestando toda a informação que seja necessária, e, se solicitada, à Autoridade para as Condições do Trabalho;
- Assegurar o cumprimento dos requisitos de autorização de despesa e garantia da sua comportabilidade, bem como a competente fundamentação, designadamente nos termos da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro e Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, do CCP e do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho;
- Garantir o cumprimento da obrigação de notificações à Autoridade da Concorrência (se aplicável), designadamente nos termos do artigo 36.º do Lei n.º 19/2012, de 8 de maio.

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

¹⁰⁰

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

VII – DAS CONCLUSÕES

- A) No que concerne ao objeto específico deste parecer, afigura-se, à partida, que as peças procedimentais relativas ao procedimento concursal a lançar pela CIM-TTM em *compliance* com enquadramentos legais em vigor, de acordo com a informação prestada, de modo a ser dada a continuidade do serviço público de transporte de passageiros;
- B) De referir, igualmente, que a referida *compliance* afere-se não apenas na definição inicial dos termos daqueles instrumentos legais e contratuais, mas também na sua preparação no âmbito do desenvolvimento do procedimento concursal, na sua efetiva execução, implementação e eventual revisão (mesmo que programada e periódica), designadamente, na monitorização do cumprimento de obrigações contratuais, na fiscalização e sancionamento das mesmas;
- C) Sem prejuízo das atribuições e competências próprias da AMT, enquanto regulador económico independente, cabe às autoridades de transportes criar e implementar as condições legais e contratuais de base que permitam a disponibilização de serviços de transportes enquadradas em termos equitativos em termos concorrenciais, organizativos e institucionais;
- D) Acresce que a AMT, no âmbito das atribuições e competências que lhe estão legalmente cometidas pelos Estatutos, prosseguirá uma articulação expedita e eficiente com a CIM-TTM, designadamente através de uma adequada transmissão de informação relevante, no âmbito da execução deste contrato, com especial incidência na verificação regular da conformidade legal, nacional e europeia com as regras e princípios de âmbito tarifário (de âmbito nacional, regional e local) e relativas aos direitos e interesses dos consumidores e que assumem impacto concorrencial;
- E) Quanto à análise das diferentes racionalidades plurais: a dos investidores; a dos profissionais/utilizadores/utentes/consumidores e 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, pode contribuir para a sustentabilidade económica e de funcionamento do mercado da mobilidade, assegurando uma mobilidade eficiente e sustentável e permite a manutenção da cobertura da oferta de transportes na região;

- F) Em suma, o parecer prévio vinculativo da AMT quanto ao lançamento do procedimento concursal é **positivo**, condicionado ao efetivo cumprimento das Determinações, que serão objeto de monitorização e acompanhamento por parte desta Autoridade;
- G) De referir que o Parecer é **convolado em negativo**, caso exista incumprimento não devidamente fundamentado das Determinações.

Lisboa, 18 de dezembro de 2020.

O Presidente do Conselho de Administração

João Carvalho