

## PARECER N.º 11/AMT/2020

### I – DO OBJETO

1. Foi rececionada na Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (“AMT”) uma comunicação da Área Metropolitana de Lisboa/AML (Ofício ref. <sup>a</sup> GAOM/AML, N/Comum. 1206/2019, de 26 de novembro de 2019) para os efeitos do cumprimento da alínea b) do n.º 2 do artigo 34.º do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, que estabelece que compete à AMT *“emitir parecer prévio vinculativo sobre peças de procedimento de formação dos contratos de concessão ou de prestação de serviços públicos nos setores regulados, ou sobre alterações promovidas aos contratos em vigor”*.
2. A referida comunicação foi acompanhada da Memória Descritiva do Projeto (incluindo 9 anexos), do Programa de Concurso e do Caderno de Encargos.
3. Após pedido de elementos adicionais por parte da AMT (e-mail datado de 20 de dezembro de 2019), foi obtida resposta da AML através de e-mail datado de 2 de janeiro de 2020.
4. O presente Parecer inscreve-se no cumprimento da missão da AMT enquanto regulador económico independente, nos termos dos seus estatutos, anexos ao Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio (“Estatutos”), e de acordo com as exigências que emanam da Lei-quadro das entidades reguladoras independentes, aprovada pela Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto.
5. A sua emissão fundamenta-se, assim, nas atribuições da AMT, previstas no n.º 1 do artigo 5.º dos Estatutos, designadamente, de zelar pelo cumprimento do enquadramento legal, nacional, internacional e da União Europeia, aplicável à regulação, supervisão, promoção e defesa da concorrência, visando o bem público, a defesa dos interesses dos cidadãos e dos operadores económicos, e de monitorização, acompanhamento e avaliação das atividades e políticas do *Ecossistema da Mobilidade e dos Transportes*, e, mais especificamente, na atribuição estabelecida na alínea b) do n.º 2 do artigo 34.º dos Estatutos.
6. Acrescem ainda nas atribuições da AMT:
  - Definir as regras e os princípios gerais aplicáveis às obrigações de serviço público no setor regulado, com respeito pelos princípios da igualdade, da transparência e da

proporcionalidade das compensações financeiras, bem como aplicáveis ao estabelecimento dos níveis de serviço<sup>1</sup>;

- Fiscalizar e auditar o cumprimento das obrigações legais, regulamentares e contratuais assumidas pelos concessionários e pelos prestadores do serviço público sujeitos à sua jurisdição, propondo a aplicação de sanções contratuais<sup>2</sup>;
  - Proceder ao controlo anual das compensações concedidas às entidades que asseguram os serviços de interesse económico geral nos setores regulados<sup>3</sup>;
  - Promover a defesa dos direitos e interesses dos consumidores e utentes em relação aos preços, aos serviços e respetiva qualidade<sup>4</sup>.
7. Por outro lado, o presente parecer inscreve-se também no âmbito da reforma estrutural consubstanciada na Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, que aprovou o Regime Jurídico do Serviço Público de Transportes de Passageiros (RJSPTP), bem como do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007<sup>5</sup> (doravante “Regulamento”), relativo aos serviços públicos de transporte de passageiros, e que é claramente uma reforma de enorme envergadura, designadamente pelas exigências relativas à necessidade de contratualização da prestação daqueles serviços até 3 de dezembro de 2019.
8. Nesta análise, procurar-se-á aprofundar e avaliar não apenas as diversas questões regulatórias subjacentes ao pedido de Parecer, como também o que respeita aos instrumentos contratuais e legais enquadradores.
9. Em primeiro lugar, a *compliance* com o estabelecido na Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, no Regulamento, no Código dos Contratos Públicos (CCP) e na demais legislação aplicável à descentralização administrativa e subvenções públicas, designadamente no Decreto-Lei n.º 167/2008, de 26 de agosto, alterado pela Lei n.º 64/2013, de 27 de agosto.
10. Em segundo lugar, pretende contribuir-se para o suprimento de falhas de mercado, sem gerar falhas de Estado ou de entidades e/ou atos normativos que, de algum modo, o representam e construir um paradigma de concorrência não falseada, sem restrições ou distorções, protegendo o bem público da mobilidade eficiente e sustentável, promovendo ainda a confluência dos paradigmas sociais subjacentes a diferentes

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> Alínea c) do n.º 3 do artigo 34.º dos Estatutos.

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

<sup>5</sup> Alterado pelo Regulamento (UE) 2016/2338 do Parlamento Europeu e do Conselho de 14 de dezembro de 2016.

racionalidades: a dos investidores; a dos profissionais/ utilizadores/ utentes/ consumidores e/ou cidadãos; e a dos contribuintes.

## **II – DA FUNDAMENTAÇÃO DA OPERAÇÃO**

11. O documento “**Relatório n.º 27/AML/2019 do “Concurso Público Internacional para a Contratação de Serviços Públicos de Transporte Rodoviário de Passageiros na Área Metropolitana de Lisboa”** (Relatório ou Relatório de Fundamentação) que serve de enquadramento à operação, é acompanhado dos seguintes Anexos:
  - Anexo I - Contratos Interadministrativos
  - Anexo II – Caderno de Encargos e Anexos
  - Anexo III – Programa do Concurso e Anexos
  - Anexo IV - Relatórios de Fundamentação Técnica
  - Anexo V - Modelo económico-financeiro do(s) Adjudicatário(s)
  - Anexo VI – Mapa de fluxos de caixa da Autoridade de Transportes
  - Anexo VII – Editais do Conselho Metropolitano de Lisboa de aprovação da participação dos municípios da AML e Proposta n.º 235/CEML/2019 relativa à autorização prévia para assunção de compromissos plurianuais, no âmbito do concurso
  - Anexo VIII - Instrumentos de Planeamento e Mobilidade
  - Anexo IX – Relatórios AML de fundamentação da implementação do tarifário intermodal
12. O Relatório apresenta a seguinte estrutura:
  - a. Introdução
  - b. Enquadramento Legal e Objetivos da Contratualização
  - c. Fundamentação Técnica
  - d. Fundamentação económico financeira
  - e. O Contrato a celebrar
  - f. O Procedimento Concursal
  - g. Contratos de Concessão, Prestação de Serviços e/ou Serviço Público em vigor
13. Refere a AML que todo o processo de contratualização foi pensado num “***alinhamento de interesses com a AMT***”, designadamente no que respeita ao seguinte: a) Equilíbrio das partes na contratualização, com uma alocação de riscos à parte que melhor capacidade tem para os gerir; b) Defesa da concorrência, através da não discriminação

e tratamento equitativo entre os potenciais interessados, na medida do possível; c) Padrões adequados de qualidade dos serviços prestados aos passageiros; d) Promoção da coesão territorial, social e económica; e) Promoção da acessibilidade e inclusividade do sistema de transportes; f) Incentivo ao investimento, qualidade, procura, emprego, eficiência, inovação (bilhética e sistemas de transportes inteligentes), intermodalidade e interoperabilidade; g) Promoção da sustentabilidade económico-financeira da prestação dos serviços públicos de transporte de passageiros, e h) Promoção do desenvolvimento sustentável, nas suas múltiplas vertentes.

14. No que se refere ao **“Enquadramento Legal e Objetivos da Contratualização”**, salienta o seguinte:

- a. O Regulamento (CE) n.º 1370/2007, do Parlamento Europeu e do Conselho de 23 de outubro de 2007<sup>[1]</sup>, relativo ao serviço público de transporte ferroviário e rodoviário de passageiros, e que revoga os Regulamentos (CEE) n.º 1191/69 e (CEE) n.º 107/70 do Conselho, veio fixar, para todos os Estados-membros da UE, o regime de abertura à concorrência dos serviços públicos de transporte de passageiros, e definir o modo como as autoridades de transportes competentes a nível nacional, regional e local podem intervir no domínio do transporte público de passageiros para assegurar *“a prestação de serviços de interesse geral que sejam, designadamente, mais numerosos, mais seguros, de melhor qualidade e mais baratos do que aqueles que seria possível prestar apenas com base nas leis do mercado.”*, estabelecendo um novo enquadramento [europeu] que impõe a obrigatoriedade de celebração de contratos de serviço público entre as autoridades competentes e os operadores de serviço público de passageiros, sempre que haja lugar à atribuição de direitos exclusivos e/ou à atribuição de compensação financeira em razão de obrigações de serviço público por estes suportadas.
- b. O Regulamento entrou em vigor em dezembro de 2009, mas fixou um período de transição no que diz respeito às disposições sobre a adjudicação de contratos públicos até 3 de dezembro de 2019<sup>[2]</sup>. A partir dessa data, a exploração do serviço público de transporte de passageiros (ferroviário e

---

<sup>[1]</sup> Alterado pelo Regulamento (UE) n.º 2016/2338, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de dezembro de 2016, no que respeita à abertura dos mercados nacionais de serviços de transporte ferroviário de passageiros.

<sup>[2]</sup> A maior parte das restantes matérias tratadas no Regulamento, como por exemplo a forma de cálculo das compensações financeiras, não estão sujeitas a qualquer período de transição, o que requer que os Estados-Membros implementem essas disposições de imediato. O Regulamento define ainda a forma como devem ser tratados os contratos celebrados antes da sua entrada em vigor.

rodoviário) no território dos Estados-membros deve obedecer às novas regras de contratação nele definidas (vd. artigo 8.º). O que implica que, todos os serviços de transporte da UE tenham de ser submetidos a procedimento concursal e/ou devidamente enquadrados em contratos de serviço público.

- c. A Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro (“LALocais”), que estabelece o regime jurídico das autarquias locais, aprova o estatuto das entidades intermunicipais, estabelece o regime jurídico da transferência de competências do Estado para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais e aprova o regime jurídico do associativismo autárquico, veio consagrar a faculdade de as áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto exercerem as atribuições transferidas pela administração central e o exercício em comum das competências delegadas pelos municípios que as integram.
- d. No entanto, a descentralização de competências em matéria de transportes apesar de previstas na Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, e na Lei n.º 10/90, de 17 de março, que aprova a Lei de Bases no Sistema de Transportes Terrestres, ocorreu apenas com a entrada em vigor da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, que aprova o Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros (“RJSPTP”), consagrando a atribuição plena de atribuições e competências de Planeamento e Gestão do Sistema de transportes aos Municípios e às Entidades Intermunicipais (áreas metropolitanas e comunidades intermunicipais), mudando o paradigma da regulação e organização do ecossistema da mobilidade e dos transportes, e acolhendo as principais determinações e/ou recomendações europeias nesta matéria.
- e. O Capítulo II do RJSPTP sob a epígrafe “*Autoridades de Transportes*”, define no artigo 4.º as atribuições e competências das autoridades de transportes, e fixa nos artigos 5.º a 9.º, inclusive, as autoridades de transportes competentes em cada caso.
- f. Nos termos do disposto no artigo 4.º do RJSPTP, são atribuições das autoridades de transporte “*a definição dos objetivos estratégicos do sistema de mobilidade, o planeamento, a organização, a operação, a atribuição, a fiscalização, o investimento, o financiamento, a divulgação e o desenvolvimento do serviço público de transporte de passageiros por modo rodoviário (...)*”.
- g. Para prossecução das atribuições supramencionadas, as autoridades de transportes são competentes para atribuir o serviço público de transporte de

passageiros a operadores de serviço público, por meio da celebração de contratos de serviço público (vd. artigos 4.º, n.º 2 alínea b), e 16.º do RJSPTP).

- h. E por aplicação do estatuído no artigo 18.º do RJSPTP *“Cabe à autoridade de transportes competente preparar e aprovar o procedimento de seleção, designadamente o programa do procedimento e o respetivo caderno de encargos, nos termos do Regulamento e do Código dos Contratos Públicos.”*
- i. Por força do disposto nos artigos 8.º, 6.º n.º 2, 9.º e 10.º todos do RJSPTP, a Área Metropolitana de Lisboa (“**AML**”) é a **autoridade de transporte competente** quanto aos serviços públicos de transporte de passageiros: (a) Intermunicipais que se desenvolvam integral ou maioritariamente na respetiva área geográfica; (b) Municipais que lhes sejam delegados pelos municípios, e (c) Inter-regionais assumidos de forma partilhada com outras entidades intermunicipais das áreas geográficas abrangidas.
- j. Através de **contratos interadministrativos** celebrados ao abrigo do artigo 10.º do RJSPTP, 15 (quinze) dos 18 (dezoito) Municípios que integram a AML (a saber: Alcochete, Almada, Amadora, Loures, Mafra, Moita, Montijo, Odivelas, Oeiras, Palmela, Seixal, Setúbal Sesimbra, Sintra, Vila Franca de Xira) delegaram-lhe as suas competências de autoridade de transportes. Os restantes 3 (três) Municípios (Barreiro, Cascais e Lisboa), assumiram eles próprios as competências de exploração do serviço público de transporte de passageiros através de meios próprios e/ou da atribuição a operadores internos ou a outros operadores de serviço público, delegando, no entanto, à AML competências de autoridade de transportes limitadas essencialmente aos sistemas tarifário e de bilhética. Os contratos interadministrativos em questão encontram-se no **Erro! A origem da referência não foi encontrada.**
- k. Em 9 de setembro de 2017, em cumprimento do estatuído no n.º 2 do artigo 7.º do Regulamento, a AML fez publicar no Suplemento do Jornal Oficial da União Europeia o **anúncio de pré-informação** relativo a um contrato de serviço público, com o n.º 2017/S 173-355214, o qual foi objeto de retificação em 23 de março de 2018 [cf. Deliberação Comissão Executiva Metropolitana de Lisboa (“CEML”) n.º 106/CEML/2017, de 28 de agosto de 2017].
- l. Em 22 de julho de 2019, o Conselho Metropolitano de Lisboa (“**CML**”) aprovou, sob proposta da CEML, a **definição da rede de serviço de transporte público rodoviário de passageiros** (cf. *Edital n.º 39/CML/2019 e Deliberação da CEML n.º 161/CEML/2019, de 18 de julho de 2019*) e o financiamento

municipal à AML para as funções de autoridade de transportes e mobilidade (cf. Edital n.º 40/CML/2019 e Deliberação da CEML n.º 162/CEML/2019, de 18 de julho de 2019).

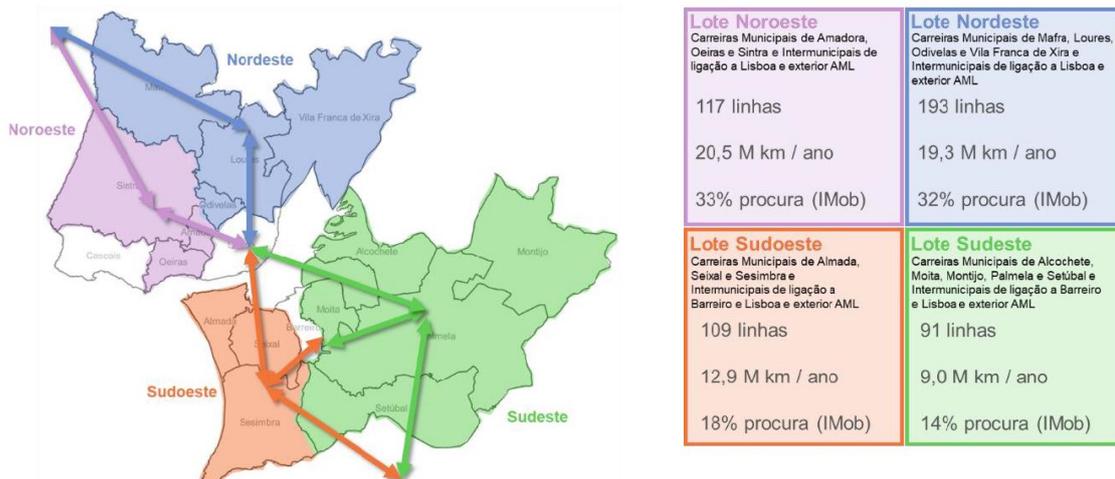
15. A “**Fundamentação Técnica**” apresentada é bastante detalhada, incluindo (i) a Definição da Oferta (tendo em conta o PAMUS, bem como vários Cenários); (ii) a Rede Final Proposta; (iii) a Procura; (iv) os Requisitos da Frota; (v) Sistemas e Equipamentos Tecnológicos; (vi) PMOs/Outros Equipamentos e Instalações; (vii) Tarifário; (viii) Fundamentação Económico-Financeira (na ótica da Entidade Adjudicante e do Adjudicatário), incluindo os Pressupostos Financeiros e Contabilísticos, bem como os Pressupostos Operacionais; (ix) Preço Base e Comparador do Setor Público.
16. No que respeita à **Definição da Oferta**, refere-se que a AML elaborou, em 2016, um “Plano de Ação de Mobilidade Urbana Sustentável da Área Metropolitana de Lisboa” (**PAMUS-AML**), que se constitui como um documento estratégico que orienta a atuação da área metropolitana até 2020. Este Plano visa enquadrar uma estratégia de intervenção coerente à escala metropolitana, para o período de vigência do atual Quadro Comunitário de Apoio, incluindo um diagnóstico da situação da mobilidade na área metropolitana e estabelecendo um conjunto de objetivos estratégicos, a saber (i) Promoção de padrões de mobilidade mais sustentáveis; (ii) Melhorar a eficiência energética e ambiental do sistema de transportes; (iv) Contribuir para a estruturação do território metropolitano; (v) Promover a equidade social e coesão territorial da AML.
17. Assim, “*a definição da rede de transporte público rodoviário de passageiros a colocar a concurso teve em conta os objetivos gerais estabelecidos de melhoria global do serviço de transporte público prestado à população, pretendendo-se a satisfação das necessidades de transportes dos cidadãos, tendo também em conta os princípios de interesse económico geral, designadamente a promoção da coesão económica, social e territorial e a articulação intermodal, e os seguintes princípios específicos: (i) Uma visão metropolitana e integrada para a rede de transportes públicos, promovendo e assegurando a articulação entre todos os modos de transporte, assegurando uma rede coerente, eficiente e que privilegie os modos mais eficientes e adequados nas deslocações a realizar; (ii) A melhoria efetiva da rede de transportes públicos rodoviário de passageiros atualmente existente, ao nível espacial, mas também temporal, com o objetivo da promoção da utilização dos transportes públicos em todo o território da área metropolitana; (iii) A consideração de toda a oferta e de todo o território no desenho e planeamento da rede, numa lógica integrada e de complementaridade dos serviços existentes; (iv) A definição de serviço mínimos para resposta às diferentes necessidades de mobilidade no território da AML; (v) A integração dos dados de procura,*

*com adaptação da oferta e identificação das propostas mais adequadas, tendo em conta a procura existente, os resultados do Inquérito à Mobilidade realizado pela AML e os resultados dos primeiros meses de aplicação do novo sistema tarifário na AML; (vi) Um contributo efetivo para a melhoria da acessibilidade e da qualidade de vida dos cidadãos, com redução dos impactos negativos ao nível social, ambiental e económico; (vii) apresentação de diferentes cenários, considerando os custos finais e as características em termos de mobilidade e serviço à população, para decisão por parte da AML do cenário a colocar a concurso.”*

18. Refere a AML que foram construídos e avaliados **cenários diferenciados**, com características distintas de desenvolvimento de rede, a saber (i) O **cenário base**, que considera os requisitos gerais definidos no RJSPTP, com pequenos ajustes às características específicas da AML; (ii) O **cenário moderado**, que corresponde ao cenário base com intensificação dos requisitos do RJSPTP, garantindo uma maior equidade territorial. Assim, *“a construção deste cenário teve em linha de conta os níveis de serviço já existentes na rede de transporte público da AML, estabelecendo patamares mínimos de serviço de acordo com os valores médios de oferta global existentes na área em estudo para cada um dos âmbitos de análise”*; (iii) O **cenário expansivo**, que corresponde ao cenário moderado com maximização da captação e coerência global com o objetivo de reforçar os efeitos de captação da população pela rede de transporte público.
19. A **situação de referência** corresponde à oferta proporcionada na rede de transporte coletivo rodoviário atual, cuja informação de referência inicial data de janeiro de 2018, tendo esta sido consolidada até março de 2019.
20. À luz dessa informação consolidada, verifica-se que **a oferta global de serviços de transporte coletivo rodoviário** existente no território da área metropolitana de Lisboa compreende um total de 747 linhas e um volume global de 105,7 milhões de vkm/ano, ao qual se encontra associado um total de 8,2 milhões de circulações anuais. Atente-se que nestes quantitativos se enquadram os operadores internos, como no caso da rede da Carris, Cascais Próxima, Transportes Coletivos do Barreiro, ou de municípios que se constituíram como autoridade, como no caso de Cascais, e ainda os serviços de transporte interregionais, que no futuro serão assegurados por autoridades de transportes externas a este território. Estas situações correspondem a sensivelmente a 40% da produção em termos de circulação e vkm produzidos.
21. Constata a AML *“que o universo de serviços relevantes para a futura contratualização é assegurado por 11 (onze) operadores de dimensão diferenciada, os quais asseguram*

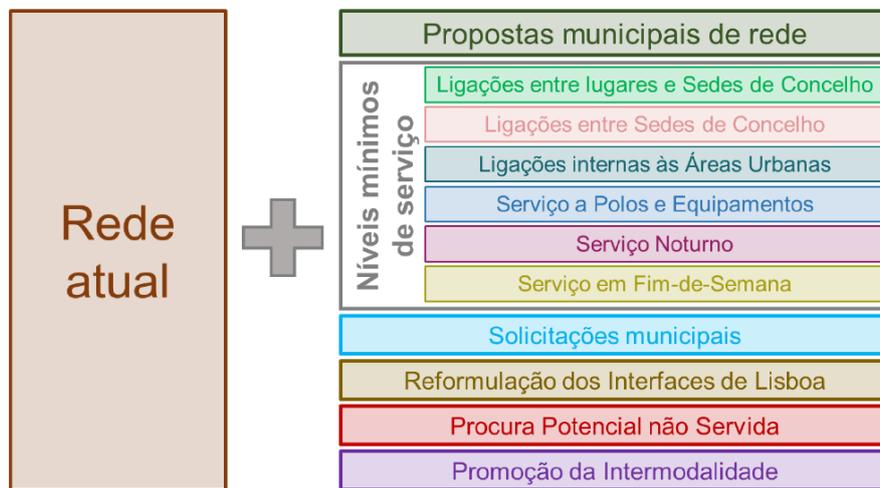
um volume global de 61,7 milhões de veíc.km/ano, ao qual se encontra associado um total de 4,6 milhões de circulações.”

22. Foram considerados três âmbitos territoriais da rede tendo em atenção os percursos das diversas carreiras dos operadores de serviço público: (i) **Âmbito municipal** - integra as carreiras que se realizam no território de um único município em toda a sua extensão; (ii) **Âmbito intermunicipal** - corresponde às carreiras cuja extensão se limita à AML, mas que efetuam paragem em dois ou mais concelhos da região; (iii) **Âmbito inter-regional** - inclui as carreiras que possibilitam a ligação entre a AML e territórios no exterior da AML.<sup>6</sup>
23. Visando o procedimento de contratualização, é proposta uma **repartição por lotes** que teve em conta a rede de transporte público da **área metropolitana de Lisboa**, a procura e deslocações identificadas no Inquérito à Mobilidade constante do **Erro! A origem da referência não foi encontrada.**, e cuja definição se sustentou nos seguintes princípios: (i) Maximizar a autonomia operacional dos diversos lotes; (ii) Maximizar a equidade entre os lotes no que respeita a procura e produção; (iii) Existência de, pelo menos, dois operadores de serviço público em cada margem;. (iv) Minimizar a necessidade de cada município interagir com mais que um operador de serviço público.
24. Assume-se, desta forma, a existência de **quatro lotes diferenciados**:



<sup>6</sup> No total, na rede de transportes coletivos rodoviários que serve a aML estimam-se contratualizáveis 61,7 milhões de veículos.km por ano. Destes, cerca de 73% são de âmbito intermunicipal e 27% de âmbito municipal. Os percursos de âmbito inter-regional a considerar para efeitos do presente concurso possuem uma expressão residual, por se considerar que, na sua maioria, servem essencialmente a população das entidades intermunicipais confinantes à aML, devendo ser estas a assumir a sua gestão, conforme contratos interadministrativos com as mesmas.

25. **Rede Proposta** - A construção da proposta de rede corresponde a uma otimização da rede correspondente ao **Cenário Expansivo**<sup>7,8</sup>
26. Este procedimento de otimização visou igualmente eliminar a oferta redundante que tenha resultado da sobreposição de áreas de operação de diferentes operadores de serviço público, e mesmo de propostas apontadas por municípios diferenciados.
27. Assim, **a construção da Proposta de Rede teve por base a Rede Atual e os vários cenários construídos sobre esta, Cenários Base, Moderado e Expansivo**. A partir deste último, visou-se o reforço das potencialidades da Área Metropolitana, com vista à maximização da captação de procura, bem como uma maior coerência entre os vários elementos que constituem a Proposta de Rede.



28. A Rede a ser concursada divide-se pelos **4 Lotes** anteriormente indicados. Num total de 578 linhas, em que 445 são linhas já existentes e 133 são novas, destacam-se 56% de linhas existentes que sofrem alterações de percurso e/ou de horário<sup>9</sup>.

<sup>7</sup> Nesta medida, acolhe um conjunto de premissas que se consolidam em fase posterior ao desenvolvimento de cenários, a saber: Alargamento dos requisitos mínimos de serviço no contexto da AML no sentido da sua aplicação à oferta em fim-de-semana e período noturno, uma vez que este foi um tema apontado por uma parte representativa dos municípios; Favorecer fortemente a intermodalidade de modo a aproveitar todo o potencial do novo tarifário, que se torna uma realidade já após a conclusão da etapa de construção e análise de cenários. Nesta medida visou-se adaptar os níveis de oferta ao aumento expectável da procura resultante da redução dos custos de transporte que deriva da alteração tarifária acima referida; Intensificar a oferta para servir linhas de desejo relevantes com reduzida quota de utilização do transporte público visando assim abranger procura potencial não servida, que em virtude da integração funcional proporcionada pelo novo tarifário vê agora acrescida a atratividade do transporte coletivo rodoviário; A consolidação das alterações perspetivadas no que se refere à rede de Interfaces de Lisboa, bem como a outras solicitações municipais com maior grau de maturação que a expressa nos termos do Cenário Expansivo.

<sup>8</sup> No caso de Almada, Amadora, Moita e Sintra, e, à semelhança do efetuado para os operadores internos da aML, as Propostas Municipais de Rede desenvolvidas internamente foram incluídas à partida sem alterações face ao já considerado no Cenário Expansivo.

<sup>9</sup> Com a concretização da Proposta de Rede aponta-se para que, globalmente, se venham a atingir volumes de produção da ordem dos 88,5 milhões de vkm/ano, os quais correspondem a 6,3 milhões de circulações anuais. O impacto global em termos de produção de transporte estima-se assim em +43%, sendo este o acréscimo face à produção relativa à Situação de Referência.

29. Conclui, assim a AML, que “a *Proposta de Rede* reflete uma distribuição equilibrada dos reforços de produção sobre o território da AML, dando maior ênfase ao Lote 4 – Sudeste que se associa aos territórios que em sede de diagnóstico registam maiores debilidades. Nos restantes lotes as variações aproximam-se mais da média global, tendo variações máximas de dez pontos percentuais. É sobre as redes de âmbito municipal que se registam as maiores variações, vendo-se a produção neste âmbito geográfico acrescida em praticamente dois terços (63%), enquanto nas redes intermunicipais a variação tem perto de metade da expressão (36%). Por último, sublinhe-se que a proposta de rede apresentada e incluída no âmbito deste concurso, resulta de um trabalho conjunto com os municípios que durou cerca de um ano e meio, devido à sua complexidade, e que responde aos objetivos inicialmente definidos pela AML de reforço efetivo do serviço público de transportes para resposta às necessidades da população de todo o território da área metropolitana.”
30. O processo de **distribuição geográfica da procura por linha** foi realizado através da atualização da matriz origem/destino de validações de 2016<sup>10</sup>, já trabalhado pela AML. Pretendeu-se, desta forma, encontrar a matriz origem/destino média diária de passageiros que, partindo da matriz de validações de 2016, melhor se adaptasse à procura estimada por Linha, para o ano base.
31. A conclusão mais importante é que [segundo a AML] “em termos gerais conseguiu-se construir um modelo que se aproxima de forma muito positiva à procura global estimada por linha no ano base, com algumas dificuldades de ajuste (...).”
32. Do total de 1,7 milhões de deslocações diárias, 73% têm pelo menos um dos extremos em Lisboa. De entre os restantes municípios destacam-se Almada (8,7%), Amadora (10,9%), Cascais (4,8%), Loures (7,1%), Odivelas (7,4%), Oeiras (6,7%), Seixal (6,6%) e Sintra (9,1%).
33. A **variação da procura** ao longo do período do contrato deverá ocorrer em função de dois fatores fundamentais:
- a) Por um lado, a projeção das variáveis socioeconómicas com influência no volume de procura de transporte público;
  - b) Por outro lado, terá que se ter em conta o impacto que a melhoria do nível de serviço de transporte público terá no crescimento da procura.

---

<sup>10</sup> Com base nos dados relativos ao sistema de bilhética para os meses de maio e julho de 2016, disponibilizados pelos operadores de transporte da área metropolitana de Lisboa para o Estudo sobre o sistema tarifário, desenvolvido pela AML

34. Para os diversos pares origem destino, a procura estimada no ano base foi relacionada com as características do serviço de transporte público (ligações diárias disponíveis, tempo, distância), transporte individual (tempo e distância) e população residente.
35. Com base nestas variáveis testaram-se diversos modelos de regressão multivariada<sup>11</sup> que comparasse a procura com diversas combinações de variáveis independentes. Nas várias combinações testadas, verificou-se de forma totalmente consistente, que as três variáveis mais relevantes para justificar a procura em transporte público são: a) número de serviços diários de transporte público disponíveis entre duas zonas; b) rácio entre o tempo de viagem em transporte público e em transporte individual; c) número de habitantes na zona com menor população.
36. Assim, com base na alteração destes indicadores da rede de transportes públicos na AML da situação atual para a situação futura é possível estimar o impacte diferencial que a melhoria do nível de serviço tem no volume de passageiros<sup>12</sup>.
37. Na rede atual, no âmbito da exploração que será colocada a concurso, estima-se um **total de 147 milhões de passageiros no ano base**. Para a rede colocada a concurso, no ano base, estima-se um crescimento global que no cenário central poderá chegar aos 32% cifrando-se num total de 194 milhões de passageiros. Para os cenários pessimista e otimista estimam-se um total de 179 e 208 milhões de passageiros, respetivamente.
38. A avaliação da procura nos principais operadores de serviço público da área metropolitana de Lisboa entre os anos de 2015 e 2018 permitiu verificar a existência de um ajuste praticamente perfeito entre a evolução da procura e a evolução do emprego.

---

<sup>11</sup> O estudo econométrico que serviu de base para testar o impacte da melhoria da qualidade de serviços na procura foi remetido pela AML, em 02 de janeiro de 2020, em resposta à solicitação efetuada pela AMT. Conforme os pressupostos do referido estudo e os resultados produzidos pelo modelo de regressão multivariada pode concluir-se que a procura em transporte coletivo entre duas zonas 1) varia positivamente com o aumento do número de serviços entre essas duas; 2) varia positivamente em função do número de habitantes da zona com menos população e 3) varia negativamente com o rácio entre o tempo de viagem entre o transporte público e em transporte individual.

<sup>12</sup> Apesar da consistência das variáveis selecionadas como mais relevantes para justificar a distribuição da procura, assumiu-se a incerteza resultante deste exercício incluindo o impacte da melhoria do serviço de transporte público no exercício de cenarização. Assim, tendo em consideração os resultados apurados, estes podem ser explicitados da seguinte forma: O acréscimo de uma circulação entre duas zonas tem um impacte médio que varia entre 3,3 e 5,0 passageiros, nos cenários pessimista e otimista, respetivamente. Por exemplo, numa linha que permita a deslocação entre 6 pares de zonas estima-se que, em média, por cada circulação acrescentada, se verifique um acréscimo médio entre 20 passageiros, no cenário pessimista e 30 passageiros, no cenário otimista. Obviamente, estes são valores médios. Este impacto varia conforme o volume de oferta pré-existente, a dimensão das zonas servidas e da qualidade do transporte. A partir da atribuição da nova procura à rede colocada a concurso, resulta uma primeira estimativa de procura por linha. No entanto, devido à incerteza dos diversos aspetos descritos, não se aceitou esta primeira estimativa como definitiva, aplicando-se os seguintes fatores de correção: Nas linhas já existentes em que não se verifica qualquer alteração das condições de serviço, não se aplicou qualquer alteração de procura no ano base; Nas linhas já existentes em que se verifica melhoria das condições de serviço, à procura real estimada no ano base, aplicou-se o aumento diferencial da procura estimado pelo modelo do cenário 4 em comparação com a procura estimada pelo modelo no cenário 0; Nas poucas linhas já existentes em que se verifica a degradação das condições de serviço, à procura real estimada no ano base, aplicou-se a redução, proporcional à redução resultante do modelo do cenário 4 em comparação com a procura estimada pelo modelo no cenário 0.

- a. De acordo com os dados recolhidos pela AML para o volume de passageiros dos principais operadores da área metropolitana (Carris, Metro, CP, Transtejo, Soflusa e Fertagus) verifica-se uma curva de crescimento muito semelhante à da evolução do emprego no mesmo período.
  - b. Através desta é possível perceber que, no período em apreço se verificou um crescimento de aproximadamente 8,5% nos dois indicadores, com variações anuais também elas muito similares.
  - c. Nos anos anteriores a 2015, estima-se que a variação da procura tenha sido altamente influenciada pelas alterações tarifárias e de produção de transporte efetuadas no tempo da intervenção externa no país.
  - d. Tendo em conta estes indicadores, considerou a AML que a evolução do número de pessoas empregadas será um bom indicador para a evolução do número de passageiros na rede de transporte público<sup>13</sup>.
39. A AML apresenta uma estimativa do número de passageiros para o período considerado, podendo-se chegar a um total de 202 milhões de passageiros por ano no cenário central, 186 milhões no cenário pessimista e 218 milhões no cenário otimista.
40. Foi dimensionada uma frota a alocar a cada um dos quatro lotes, tendo em conta as necessidades de frota com base na produção em hora de ponta.
41. De acordo com os dados disponíveis ao nível da procura, da oferta e das características específicas de cada serviço a operar na AML, foram identificadas, pelo menos, cinco tipologias de autocarros para transporte rodoviário de passageiros na AML:
42. Salienta-se que esta frota foi utilizada para o dimensionamento do preço base unitário do concurso e, conseqüentemente, dos respetivos lotes<sup>14</sup>.
43. A AML apresenta, ainda uma referência detalhada a “**Sistemas e Equipamentos Tecnológicos**”, incluindo Sistema de Bilhética, Sistemas de Apoio à Exploração, Sistemas de Informação ao Público, Sistema de Contagem de Passageiros, Sistema de Videovigilância e Sistema de Wi-Fi a Bordo.

---

<sup>13</sup> Neste sentido utilizou-se a estimativa da evolução do emprego prevista no Programa de Estabilidade 2019-2023. Neste documento estima-se um crescimento anual de 0,6% do emprego entre 2019 e 2022 e de 0,4% para 2023. Para efeitos de estimativa da evolução da procura de passageiros assumiu-se que a taxa anual de crescimento prevista para 2023 se manterá constante até 2028.

<sup>14</sup> Sem prejuízo, por se tratarem de estimativas, optou-se por permitir aos concorrentes a concurso a otimização deste dimensionamento e a sua conseqüente adaptação ao longo do contrato.

44. Quanto ao **Tarifário** [ponto 3.7.1 e ss]. a AML, indica o respetivo Enquadramento Legal (RJSPTP, Portaria n.º 298/2018, de 13.11, Despacho n.º 1234-A/2019, de 31.01, no seguimento do PART).
45. Em 19 de março de 2019 foi aprovado o **Regulamento n.º 278-A/2019 - “Regulamento Metropolitano das Regras Gerais para a Implementação do Sistema Tarifário na Área Metropolitana de Lisboa”**, que implementa um novo sistema tarifário na área metropolitana de Lisboa a partir de 1 de abril de 2019, com a criação de um passe metropolitano e passes municipais de valor acessível, bem como passes para as modalidades criança, família e terceira idade e reformado/ pensionista, com tarifa reduzida, válidos nas redes de todos os operadores de serviço público de transporte regular de passageiros da área metropolitana.
165. Para este efeito: (i) Os 18 municípios que constituem a AML (Alcochete, Almada, Amadora, Barreiro, Cascais, Lisboa, Loures, Mafra, Moita, Montijo, Odivelas, Oeiras, Palmela, Seixal, Sesimbra, Setúbal, Sintra e Vila Franca de Xira), através dos contratos Interadministrativos celebrados no dia 18 de março de 2019, delegaram na AML as competências de autoridade de transportes relativas à imposição de obrigações de serviço público e ao pagamento aos Operadores de serviço público das compensações financeiras correspondentes, na medida do necessário à implementação do novo sistema tarifário metropolitano; e (ii) O Estado, através do contrato Interadministrativos celebrado no dia 18 de março de 2019, delegou na AML as competências de autoridade de transportes, no âmbito dos títulos de transporte visados pelo PART e definidos no Regulamento Metropolitano das Regras Gerais para a Implementação do Sistema Tarifário na Área Metropolitana de Lisboa.
46. Descrevendo o **Atual Sistema Tarifário da AML**, é apresentado o “**Futuro Sistema Tarifário da Rede a Concurso**”, salientando-se que a proposta da AML passa por eliminar todos os atuais títulos ocasionais aceites na rede a concurso e criar duas novas tipologias de ocasional, válidas em qualquer lote: **a)** Tarifa plana pré-comprada, cuja validade é uma viagem (unidades de transporte pré-compradas, do tipo zapping); **b)** Tarifa plana de bordo, cuja validade é uma viagem, de valor mais elevado.
47. A opção de uma **tarifa válida por viagem**, facilita a implementação, coincidindo com o sistema existente nos atuais operadores rodoviários privados, sendo que se refere que “*O valor adequado a cada uma destas duas tarifas será definido de forma a não comprometer nem a receita atual de títulos de transporte ocasionais, nem a receita tarifária que garantira a comportabilidade e a sustentabilidade dos contratos que resultarem do presente concurso.*”

48. No que se refere ao **estudo económico-financeiro**, foi desenvolvido um modelo económico-financeiro que procura refletir o que serão as condições de exploração associadas a cada lote, partindo de um conjunto de pressupostos operacionais, financeiros e de investimento, o que, conjugado com os pressupostos de rede definida, conduz ao tratamento desta informação, através de diversas folhas de cálculo, conforme sistematizado abaixo, permitindo disponibilizar um conjunto de mapas de *output*, quer ao nível de rácios, quer de demonstrações financeiras (balanço, demonstração de resultados e demonstração de fluxos de caixa).
49. O desenvolvimento deste modelo financeiro permitiu apurar qual será o **preço por veículo quilómetro máximo** que possa vir a ser exigido no âmbito do procedimento concursal, permitindo assim definir o **preço base para cada lote**.

Nos pontos seguintes, apresentamos alguns dos aspetos essenciais do “**Contrato a celebrar**”, acompanhando a justificação e fundamentação apresentada pela AML.

50. Refere-se que AML analisou de forma exaustiva todas as opções oferecidas pelo artigo 16.º do RJSPTP relativas à provisão futura dos serviços de transporte público de passageiros na AML, a saber a) exploração direta do serviço público; b) exploração através da sua atribuição a um operador interno, que teria de ser constituído para o efeito; c) A celebração de um contrato de concessão de serviço público com outro operador de serviço público; d) A celebração de um contrato de aquisição de serviços.
51. Sobre o ponto a) e b) conclui-se pela Inadequação da Exploração Direta e a Exploração por Operador Interno<sup>15</sup>, tendo sido entendido que, pelo menos nesta primeira fase de exercício pela AML das suas competências, próprias e delegadas, em matéria de transporte de passageiros, a melhor forma de servir a população e o interesse público da mobilidade na região seria recorrendo ao *know-how*, capacidade e *expertise* do setor privado, mediante a **celebração de um contrato de serviço público**, atendendo a que

---

<sup>15</sup> A *primeira* foi de imediato descartada, quer porque existe uma total ausência de capacitação da AML para a operação do serviço público de transporte rodoviário de passageiros, quer porque, no contexto difícil da transição para o novo paradigma instaurado pelo RJSPTP que atribui às comunidades intermunicipais e áreas metropolitanas competências em matéria de transporte de passageiros, a assunção da exploração direta dos serviços por uma autoridade totalmente inexperiente no setor se apresentou como uma solução à partida inviável. Em termos semelhantes, também a solução da *constituição de um operador interno* para o efeito se perfilou como uma via a rejeitar. Não obstante a estrutura empresarial que o operador interno assumiria, mais vocacionada para a exploração de um serviço económico como o serviço público de transporte de passageiros, seria igualmente necessário, para além do processo legal da sua constituição, a sua capacitação em termos técnicos e operacionais. A constituição de um operador interno imporá: a) A constituição de capacidade económica e financeira, e de uma equipa de recursos humanos, para realizar este investimento e a sua posterior operação; b) A aquisição de uma frota de autocarros; c) A aquisição ou aluguer de terrenos para instalação de parques e oficinas; d) A edificação de instalações e aquisição de equipamentos oficinais, de lavagem de veículos e de abastecimento de combustíveis. Para além disso, não há, no território da AML, e em particular na rede e serviços para os quais esta é Autoridade de Transportes (quer em função do exercício de competências próprias, quer de competências delegadas por outras autoridades de transportes), qualquer tradição de operação do serviço público de transportes por operador interno nas últimas décadas, não havendo, na esfera de atuação dos municípios que integram a AML (à exceção dos Municípios de Lisboa, Cascais e Barreiro, cujos serviços municipais não integram contudo a rede objeto do(s) contrato(s) a celebrar), experiência de planeamento e operação de sistema de transportes.

- a AML não está dotada dos recursos necessários à exploração direta do serviço público de transporte de passageiros.
52. A AML analisou as duas modalidades de contrato de serviço público previstas no RJSPPTP – contrato de concessão de serviço público de transporte de passageiros e contrato de prestação de serviço público de transporte de passageiros – e o modelo contratual escolhido para a contratualização do serviço público de transporte rodoviário de passageiros foi o de **contrato de prestação de serviço público de transporte de passageiros** (contrato em que o operador de serviço público se obriga a prestar o serviço público de transporte de passageiros em condições e por um período determinado pela autoridade de transportes competente, mediante o pagamento de uma determinada remuneração por parte da mesma).
53. De facto, *“concluiu-se que o contrato de prestação de serviço público de transporte de passageiros corresponde ao modelo que melhor se ajusta à situação concreta da AML, fundamentalmente por ser o único compatível com as opções tomadas em termos de tarifário e vertidas no Regulamento n.º 278-A/2019 da AML, publicado na 2.ª Série do Diário da República, de 27 de março de 2019.”*
54. Com efeito, sendo certo que na AML tem vigorado um **sistema de passes intermodais** nos termos previstos na Portaria n.º 241-A/2013, de 31 de julho, a verdade é que no contexto da 1.ª Cimeira das Áreas Metropolitanas de 20 de março de 2018 foi resolvido adotar um **novo sistema tarifário metropolitano**, com a *“Criação do passe único metropolitano, comum a todos os modos e a todos os operadores públicos e privados, de valor significativamente inferior ao atual”*. Essa opção foi justamente concretizada através do Regulamento n.º 278-A/2019, que criou um passe metropolitano e municipal de valor reduzido, cuja gestão passa a caber à AML, tendo-se previsto os termos das compensações financeiras a atribuir aos operadores pelas obrigações de serviço público de natureza tarifária previstas no mesmo Regulamento. Naturalmente, o Regulamento prevê que o regime nele previsto quanto à titularidade das receitas tarifárias e das compensações tarifárias seja objeto de adaptações nos casos de contrato de serviço público em que a titularidade das receitas seja atribuída às autoridades de transportes.
55. Esta previsão do regulamento visou justamente adequar-se ao modelo futuro de exploração pela AML do serviço público de transporte de passageiros por modo rodoviário através de uma contrato de aquisição de serviços, modalidade esta que, desde cedo, se reconheceu ser a mais adequada, pelo menos uma primeira fase, ao convívio com o sistema tarifário criado com o Regulamento n.º 278-A/2019.

56. Assim, acompanhando a Fundamentação – *“Assumindo este circunstancialismo específico e a inconveniência explicitada de transferência da titularidade da receita para o operador de serviço público, o **modelo de um contrato de aquisição de serviços** perfila-se como o único viável, pese embora tal opção implicar concomitantemente a interiorização pela AML de uma parte significativa dos riscos inerentes à exploração do SPTP, essencialmente corporizada no risco da procura.”*
57. A opção por um contrato de prestação de serviço, em que **o operador é remunerado pelo serviço prestado** (essencialmente pelos veículos-quilómetro [veíc.km] produzidos) pressupõe que a **AML seja titular da receita da operação**, a qual genericamente advém (i) das receitas de bilheteira, e (ii) compensações tarifárias.
58. No entanto, à semelhança do que acontece num contrato de concessão de serviço público, o **risco associado à oferta e ao investimento são transferidos pelo operador**, mantendo-se, portanto, a vantagem de onerar o operador privado com a responsabilidade pela otimização da operação e eficiência na gestão dos respetivos custos, domínios em que ele está especialmente bem preparado e em que a AML não detém a expertise necessária.
59. Em conformidade, considera-se que *“a **opção tomada para o modelo contratual de prestação de serviços** permitirá promover a sustentabilidade do sistema, garantindo níveis de risco, de custos e de responsabilidade para a AML compatíveis com os seus objetivos e com o cumprimento dos prazos legais de implementação do RJSPPT, assegurando um nível de interesse elevado por parte dos operadores de serviço público, em sede de concurso.”*
60. Deste modo, conclui-se que a opção pela celebração de **contrato de prestação de serviços de transporte público** com um operador de serviço público selecionado através de um **procedimento concorrencial** *“consubstancia a decisão mais adequada que permite promover a sustentabilidade do sistema do serviço público de transporte de passageiros na AML, garantindo uma partilha equilibrada de riscos, custos e responsabilidades entre aquela e o operador e que seja simultaneamente compatível com os interesses públicos e privados subjacentes à exploração do serviço público em causa com recurso à colaboração de entidades privadas.”*
61. Mais refere a AML no que respeita à aplicação do **Regime das PPPS**, que o Decreto-Lei n.º 111/2012, de 23 de maio (doravante, “RJPPP”), consagra o regime jurídico aplicável às parcerias público-privadas, o qual é aplicável a contratos de prestação de serviços com um encargo bruto para o setor público superior a 10 milhões de euros e um investimento superior a 25 milhões de euros, como será o caso do contrato da AML.

Não obstante o RJPPP não ser aplicável ao contrato em apreço, por a AML e as autarquias locais em geral não se enquadrarem no respetivo âmbito subjetivo de aplicação, tal como este foi delimitado pelo legislador (as autarquias locais não integram o elenco de «parceiros públicos» constante do artigo 2.º), o contrato a celebrar e o procedimento concursal que o antecede dão cumprimento às exigências materiais previstas naquele diploma legal, designadamente quanto aos fins, pressupostos, responsabilidades e partilha de riscos, tal como previstos nos artigos 4.º a 7.º do RJPPP<sup>16</sup>.

62. No que respeita à **Duração do Contrato**, nos termos do CCP, a duração de um contrato de aquisição de serviços não deve exceder 3 anos, salvo se tal se revelar necessário ou conveniente em função da natureza das prestações objeto do contrato ou das condições da sua execução (artigo 440.º *ex vi* artigo 451.º).
63. No caso concreto, atendendo às necessidades de mobilização de meios para a prestação do serviço público em causa, **foi decidido um prazo contratual de 7 anos** atendendo ao indispensável equilíbrio entre diferentes variáveis decisivas, designadamente: (i) O prazo de amortização dos investimentos da responsabilidade do(s) Adjudicatário(s); (ii) A atratividade da prestação de serviços; (iii) A necessidade de um período com uma duração adequada para permitir à Autoridade de Transporte construir uma base de *know how* sólida; e, simultaneamente, (iv) Garantir uma utilização eficiente dos recursos financeiros públicos.
64. Sobre os **Riscos Contratuais (Matriz de Riscos)**, refere-se que nem o Regulamento n.º 1370/2007, nem o RJSPTP estabelecem algum modelo obrigatório ou referencial para a partilha de risco e de responsabilidade entre a autoridade de transportes e o operador. Existe, por isso, uma margem de livre determinação por parte da autoridade de transporte do regime de partilha de risco e de responsabilidades. Contudo, não há

---

<sup>16</sup> Considera-se estar assegurado, no que toca ao contrato de serviço público a celebrar pela AML, que: (i) o contrato apresenta benefícios para o setor público relativamente a formas alternativas de alcançar os mesmos fins (o comparador público); (ii) Foi realizado um estudo dos impactos orçamentais previsíveis em termos de receita e despesa e sua comportabilidade orçamental; (iii) Foi dado cumprimento às normas relativas à programação financeira plurianual; (iv) Os objetivos do contrato para a AML estão perfeitamente clarificados, especificando-se os resultados pretendidos e as vantagens daí decorrentes, numa perspetiva de análise custo-benefício; (v) Está demonstrada a adequação do prazo de vigência do contrato para o setor público; (vi) O contrato foi concebido de modo a evitar ou minimizar, na medida do possível a probabilidade de verificação de modificações unilaterais do contrato, determinadas pela AML, ou por quaisquer outros factos ou circunstâncias geradoras ou potenciadoras da obrigação de reposição do equilíbrio financeiro; (vii) Foram adotadas, na fase prévia à contratação, as diligências que se revelem adequadas à obtenção de um resultado negocial economicamente competitivo; (viii) O contrato garante a repartição do esforço financeiro da AML de forma adequada à comportabilidade orçamental e a manutenção do interesse do operador privado durante toda a duração do contrato; (ix) Estão identificados os riscos a assumir por cada um dos contraentes; e (x) O contrato assegura uma adequada atribuição de responsabilidades e partilha de riscos entre os contraentes.

dúvida sobre que o regime a consagrar deve ser coerente com a natureza do contrato a adjudicar.

65. Tendo em conta que em causa está um contrato de prestação de serviço público de transporte de passageiros, não é concebível, na contraposição deste tipo contratual com a concessão de serviço público de transportes, que o operador a selecionar assumira os riscos que assumiria caso fosse um concessionário de serviço público (o contrato de concessão de serviço público supõe, nos termos do n.º 1 do artigo 413.º do CCP, a transferência de, pelo menos, uma parte significativa de riscos inerentes à exploração das atividades para o concessionário – que podem ser riscos de custos, de receitas e/ou de investimento).
66. Tratando-se, portanto, de um contrato de aquisição de serviços – em que o operador não vai assumir a *exploração* do serviço de transporte, mas tão-só prestar o serviço de transporte mediante remuneração – **há desde logo um risco que não deve passar para o operador, que é o risco da procura**. Em todo o caso, o operador assume riscos relevantes, desde logo os associados à **oferta** (o risco da variação de todos os custos necessários à execução das atividades concedidas, designadamente dos preços de combustíveis e dos custos associados à obtenção, à manutenção e à atualização de todas as licenças, títulos ou outros direitos necessários para o exercício das atividades da prestação de serviços nos termos definidos no Caderno de Encargos) e ao **investimento** (designadamente o risco das depreciações ou amortizações dos bens ou direitos da titularidade do operador).
67. São detalhados os seguintes Riscos:
  - a. **Titularidade e modo de repartição das receitas geradas pela exploração do serviço e risco tarifário** - Nos termos do artigo 3.º da Portaria n.º 298/2018, de 13 de novembro, publicada no Diário da República, 1.ª série, de 19 de novembro de 2018, compete às autoridades de transportes em geral e à AML em específico o planeamento, definição e aprovação, por instrumento legal, regulamentar, administrativo e contratual, dos títulos e tarifas de transportes e das regras específicas relativas ao sistema tarifário, incluindo as referentes à atualização, critérios de distribuição de receitas e de bilhética a vigorar nos serviços de transporte público de passageiros sob sua jurisdição, bem como o pagamento de compensações de âmbito tarifário, quando a elas haja lugar. Em conformidade com o exposto na Cláusula 18.ª do Caderno de Encargos, o tarifário a aplicar aos Passageiros é o que se encontrar definido pela AML, em qualquer momento da vigência do Contrato; a titularidade da

receita das vendas de títulos de transporte é da Entidade Adjudicante, tendo o Adjudicatário, durante a execução do contrato, a obrigação de colaborar ativamente na implementação do regime tarifário legalmente em vigor, em observância dos requisitos definidos para os sistema e equipamentos tecnológicos apresentados no Subcapítulo **Erro! A origem da referência não foi encontrada.** supra. Considera-se, assim, que os **riscos tarifários** são essencialmente assumidos pela AML, sem prejuízo da aplicação do mecanismo de incentivo por incremento da procura, regulado nos termos da Cláusula 54.<sup>a</sup> do Caderno de Encargos, poder gerar no(s) Adjudicatários não um risco de perda, mas um risco de não recebimento do valor anual de bonificação previsto na mesma Cláusula.

- b. **Riscos de procura e baixa receita obtida com a venda de títulos de transporte** - A Cláusula 18.<sup>a</sup> do Caderno de Encargos dispõe que a titularidade da receita das vendas de títulos de transporte é da Entidade Adjudicante, AML. Neste sentido, o risco associado a uma redução da procura, e, consequentemente, da receita encontra-se alocado à AML. De maneira a mitigar este risco, no âmbito do contrato a estabelecer com o(s) Adjudicatário(s), para além dos poderes de direção e fiscalização pela Entidade Adjudicante previstos no capítulo VII do Caderno de Encargos, o clausulado prevê adicionalmente o seguinte:
- i. Cláusula 17.<sup>a</sup> - o Adjudicatário obriga-se a **fiscalizar** mensalmente a titularidade de títulos de transporte válido pelos Passageiros, bem como a respetiva validação, numa percentagem não inferior a 0,5% (zero vírgula cinco por cento) do total de Passageiros transportados nesse período, por Linha;
  - ii. Um conjunto de **Sistemas e Equipamentos Tecnológicos** de acordo com o definido no Anexo IV ao Caderno de Encargos, designadamente ao nível da rede de fiscalização, sistema de contagem de passageiros, vídeo-vigilância e o próprio sistema de bilhética, de forma a garantir o cumprimento da taxa de fiscalização mensal acima;
  - iii. Aplicação de sanções em caso de **incumprimento da taxa de fiscalização**, melhor descrito no Anexo X ao Caderno de Encargos; Aplicação do mecanismo de incentivo por incremento da procura, regulado nos termos da Cláusula 54.<sup>a</sup> do Caderno de Encargos, podendo gerar no(s) Adjudicatário(s) não um risco de perda, mas um risco de não recebimento do valor anual de bonificação previsto na mesma Cláusula

68. É estabelecido um **Período de Transição** - O estabelecimento de um período de transição tem por objetivo garantir que a saída dos operadores que atualmente asseguram os serviços que serão objeto do contrato e o início da operação objeto deste contrato se processará sem disrupções, permitindo ao adjudicatário do concurso preparar adequadamente o início da operação, enquanto o serviço ainda é assegurado pelos operadores atuais. Prevê-se um **período de transição de 10 meses** entre a entrada em vigor do contrato e o início da operação. Este prazo foi considerado razoável considerando a dimensão de cada um dos quatro contratos a celebrar. Neste período, o operador que vença o concurso deverá proceder à instalação dos meios materiais e humanos necessários à operação contratualizada. É, portanto, no período de transição que a AML tomará conhecimento do modo como o(s) operador(es) se propõe(m) executar o contrato, dentro dos limites definidos no Caderno de Encargos e das propostas apresentadas. Aos concorrentes, na proposta, exige-se praticamente tão-só a apresentação dos atributos da proposta, sendo já na vigência do contrato, durante o período de transição, que este apresentará à AML as suas opções para a execução do contrato, que esta apreciará e aprovará.

No Capítulo seguinte do presente Parecer, destacam-se algumas das Cláusulas e Pontos mais relevantes das peças procedimentais apresentadas, a saber, [*Proposta de*] Caderno de Encargos e [*Proposta de*] Programa de Concurso.

### **III – DA PROPOSTA DE CADERNO DE ENCARGOS**

69. O Caderno de Encargos estabelece, na sua Cláusulas 5.<sup>a</sup> e 6.<sup>a</sup>, que o Contrato tem por objeto a aquisição do serviço público de transporte de passageiros regular, por modo rodoviário, pelo **prazo de 7 anos**, abrangendo um dos Lotes já referenciados, remetendo para anexo a delimitação geográfica e a rede correspondente, rede esta que deverá ser complementada com o Plano de Oferta a apresentar pelos concorrentes.
70. O n.º 3 da Cláusula 5.<sup>a</sup> estabelece que o Adjudicatário (futuro Operador) **não goza de direito exclusivo** de prestar os serviços objeto do Contrato (na área geográfica dos Lotes em causa), não podendo invocar direito a qualquer compensação e/ou direito à reposição do reequilíbrio económico-financeiro do Contrato (**REF**) com fundamento na operação de serviço público de transporte de passageiros por outros operadores [da área geográfica do mesmo Lote].

71. A Cláusula 5.<sup>a</sup> estabelece que o serviço público está sujeito às **obrigações de serviço público (OSP)** expressamente impostas, designadamente, a obrigação de operar a Rede, a obrigação de disponibilizar os títulos de transporte e aplicar as tarifas previstas e a obrigação de prestar a informação prevista.
72. Na Cláusula 7.<sup>a</sup> encontra-se previsto o **Período de Transição**, com a duração de 10 meses a contar do início da vigência do Contrato, conforme já acima salientado.
73. A Cláusula 9.<sup>o</sup> estabelece as “**Obrigações do Adjudicatário**”, regulando a Cláusula 10.<sup>a</sup> as questões do Acesso a Terminais Rodoviários e Abrigos [os quais devem ser utilizados pelo Adjudicatário, nos termos contratualmente estabelecido, tendo em conta a legislação aplicável)<sup>17</sup>.
74. Segundo a Cláusula 11.<sup>a</sup>, constitui obrigação do futuro Operador disponibilizar todos os bens não disponibilizados pela parte pública que se mostrem necessários ou convenientes à boa prossecução das atividades compreendidas no Contrato, ou seja, o material circulante (Frota), PMO (devidamente licenciados), Sistemas e Equipamentos Tecnológicos, Pontos de Venda e Atendimentos aos Passageiros, elementos de sinalização das paragens.
75. A mesma Cláusula refere que o operador não pode utilizar, para o efeito do exercício de qualquer atividade fora da prestação do serviço público, os bens referidos salvo autorização por parte da AML e desde que mantenha uma contabilidade analítica que permita separar as contas de tais atividades e da prestação do serviço público.
76. Estipula-se também que o Operador é designadamente responsável por:
  - a. Garantir a boa execução do Contrato, de forma regular e contínua, de modo a assegurar um serviço público de transporte de passageiros de qualidade, rápido, seguro e eficiente, satisfazendo as necessidades de procura verificadas em cada momento;
  - b. Assegurar o cumprimento do Plano de Operação;
  - c. Prestar os serviços de transporte sem qualquer discriminação quanto às condições de acesso e de realização, para além das que sejam impostas pelo regime tarifário;
  - d. Dispor de recursos humanos em qualidade e número adequados;

---

<sup>17</sup> No caso concreto, vide Decreto-Lei n.º 194/2019, de 18 de setembro.

- e. Cumprir os condicionamentos ou limitações impostas pelas autoridades competentes e que se projetem na atividade;
  - f. Obter e atualizar todas as autorizações e/ou licenças para os recursos humanos;
  - g. Cumprir as normas legais, contratuais e regulamentares aplicáveis às atividades, incluindo as previstas no Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro, relativo ao contrato de transporte rodoviário de passageiros;
  - h. Cumprir devidamente todos os deveres gerais de informação e comunicação previstos na legislação e regulamentação aplicáveis, sobretudo os constantes do artigo 22.º do RJSPTP e de regulamentos da AMT;
  - i. Articular-se com terceiros que interajam na prestação de serviços sempre que conveniente para esta, designadamente com os operadores dos serviços públicos integrantes dos outros lotes, com operadores internos e com os operadores das linhas inter-regionais e municipais da competência de outras autoridades de transportes.<sup>83</sup>
77. A Cláusula 12.<sup>a</sup> estabelece que deve ser apresentado, anualmente, um **Plano de Operação** elaborado de acordo com o **Plano de Oferta**<sup>18</sup> em vigor e que contenha os elementos mínimos detalhados (*cf.* als a) a j) do n.º 1), sendo que, o Adjudicatário (futuro Operador) poderá sugerir à AML alterações pontuais e fundamentadas ao Plano de Oferta em vigor em sede de Plano de Operação, desde que justificadas com a adequação à procura e a maior eficácia e eficiência da rede, as quais ficam sujeitas a aprovação da AML.
78. A Cláusula 15.<sup>a</sup> estabelece que a AML pode, por razões de interesse público e mediante decisão unilateral fundamentada, determinar **ajustamentos pontuais** dos serviços incluídos no Contrato, nos termos do artigo 31.º do RJSPTP, sem direito a qualquer

---

<sup>18</sup> De modo a acompanhar as alterações que possam ocorrer nas necessidades da prestação de serviço de transporte, o Caderno de Encargos tem prevista a elaboração, por parte da AML de planos de oferta anuais, aos quais deverão corresponder planos de operação anuais e mensais, sob a responsabilidade do(s) Adjudicatário(s). Esta possibilidade de ajuste da rede a executar na prestação de serviços surge logo previamente ao início do período de funcionamento normal. Em conformidade, nos termos da Cláusula do Caderno de Encargos respeitante ao período de transição, até cento e vinte dias antes do seu termo, a AML entrega ao(s) Adjudicatário(s) um plano de oferta, desenvolvido a partir da rede constante do Anexo I ao Caderno de Encargos, o qual servirá de base ao primeiro plano de operação a apresentar pelo Adjudicatário. O plano de oferta é o documento de planeamento da prestação de serviços da AML que determina os requisitos do serviço de transporte a prestar pelo Adjudicatário(s) em termos de linhas, percursos e frequências horárias. Em respeito pelo plano de oferta acima, o(s) Adjudicatário(s) entregará(ão), para aprovação da AML, o documento de planeamento da prestação de serviços, com periodicidade anual e mensal, que define a utilização dos recursos, humanos e materiais, necessários à produção do serviço público de transporte de passageiros, nos termos da Cláusula 12.<sup>a</sup> do Caderno de Encargos. Salienta-se que, para além de informação vária respeitante a linha, circulações, percursos, horários, frota, indicadores de monitorização, entre outros; o plano de operação conterá uma estimativa da procura e uma projeção quilométrica mensal para o período a que se refere. Por último, releva-se, ainda, que nos planos de oferta anuais, a AML pode determinar a alocação a algumas Linhas de determinados veículos da Frota -veículos da Frota com determinada tipologia, até ao limite de 5% (cinco por cento).

acréscimo de remuneração, nem à reposição de equilíbrio económico-financeiro do Contrato.

79. A Cláusula 16.º estabelece que, independentemente da possibilidade de determinar **serviços complementares**, ao longo de cada Ano Contratual “*a produção quilométrica anual em veículos quilómetro (veíc.km) pode variar face à Rede prevista no Anexo I ao Caderno de Encargos, a pedido da AML ou mediante autorização desta, conquanto tal variação, aferida no momento de cada pedido ou autorização da AML e considerando a produção quilométrica já realizada até à data do pedido ou autorização e a produção quilométrica prevista no Plano de Operação para a duração remanescente do Ano Contratual, não exceda 10 % (dez por cento).*”
80. No que se refere a **títulos de transporte**, a Cláusula 17.ª estabelece que os únicos títulos de transporte a disponibilizar são os títulos de transporte que, em qualquer momento da vigência do Contrato, se encontrem definidos em **regras gerais da AML**<sup>19</sup>, devendo a AML comunicar ao Operador, com a antecedência mínima de 10 (dez) dias relativamente à sua entrada em vigor, qualquer alteração em matéria de títulos de transporte e não podendo este emitir ou validar títulos de transporte fora do sistema de bilhética regulado na **Erro! A origem da referência não foi encontrada.** e das especificações definidas no Anexo IV ao Caderno de Encargos, sendo que “*tal não prejudica o dever de as Partes cumprirem a legislação e os regulamentos em vigor em matéria de títulos de transporte, designadamente a Portaria n.º 298/2018, de 19 de novembro, devendo, entre outros, disponibilizar os títulos impostos por lei ou regulamento.*”
81. No que respeita ao **Tarifário**, a Cláusula 18.º estabelece que o tarifário a aplicar aos Passageiros, atualmente previsto no regulamento indicado no n.º 2 da cláusula anterior, é o que se encontrar definido, em qualquer momento da vigência do Contrato, pela AML, sendo que, nos termos do n.º 2, **a titularidade da receita das vendas de títulos de transporte é da AML**, incumbindo ao Operador prestar a informação estática ao público, nos meios próprios de divulgação, sobre o tarifário em vigor, em cumprimento das disposições legais e regulamentares aplicáveis, designadamente do disposto no n.º 3 do artigo 40.º do RJSPTP, no n.º 9 do artigo 7.º da Portaria n.º 298/2018, de 19 de novembro, no Capítulo II do Regulamento n.º 430/2019, de 16 de maio, da AMT e no Caderno de Encargos.

---

<sup>19</sup> Atualmente consagradas no Regulamento n.º 278-A/2019, publicado na 2.ª Série do *Diário da República*, de 27 de março de 2019.

82. Segundo a Cláusula 20.º (**Frota**), o Operador deve disponibilizar o material circulante necessário, de acordo com as exigências previstas na legislação aplicável, no Caderno de Encargos e na Proposta, sendo que as tipologias devem ser adequadas à execução regular e eficiente da prestação de serviços, tendo em conta o nível de procura do serviço e as condições rodoviárias que caracterizam o percurso do serviço.
83. Estabelece a mesma Cláusula que durante o primeiro ano contratual, “a *Frota a afetar ao Contrato deve incluir, no mínimo, 90 % (noventa por cento) de veículos com classe de emissões EURO V ou superior, de acordo com a classificação prevista na legislação aplicável*”.
84. Por outro lado, ao longo da vigência contratual, a **idade média** da Frota não pode ultrapassar determinados limites, sendo possível, nos termos estabelecidos, ponderar ao longo da execução do Contrato determinados ajustamentos (à tipologia dos veículos) –quer da iniciativa do Operador, quer da AML, sendo que neste caso, se tal implicar agravamento de encargos (devidamente comprovado e documentado) este terá direito ao pagamento do diferencial (*cf.* n.º 12, *in fine*, da referida Cláusula 20.º).
85. A Cláusula 21.º permite que o operador possa exercer outras atividades como sejam (i) Serviço público de transporte de Passageiros que não integre o Caderno de Encargos, incluindo o **serviço de transporte escolar através de circuitos especiais** e excluindo o serviço de transporte expresso; e (ii) **Serviço de transporte comercial de Passageiros**, considerado como tal qualquer serviço de transporte não qualificável como “serviço público de transporte de Passageiros” nos termos da alínea n) do artigo 3.º do RJSPTP.
86. Segundo as Cláusulas 23.<sup>a</sup> e 24.<sup>a</sup>, o operador é responsável pela realização das **atividades de manutenção, bem como da elaboração e cumprimento de um Plano de Manutenção**.
87. De acordo com a Cláusula 29.º [**Interrupções ou Suspensões de Serviço**], o desenvolvimento das atividades não pode ser interrompido ou suspenso sem autorização, devendo qualquer situação ser do conhecimento da AML.
88. A **Cláusula 39.<sup>a</sup>** obriga ao estabelecimento de uma **estrutura de recursos humanos**<sup>20</sup> que permita dar integral cumprimento às obrigações contratuais, devendo estes ser

---

<sup>20</sup> Refere o Relatório de Fundamentação o seguinte: “O Regulamento (CE) n.º 1370/2007 estabelece no n.º 5 do artigo 4.º regras especiais no que respeita à proteção dos trabalhadores, em caso de alteração de operador. Com o propósito de esclarecer a aplicação destas regras especiais, a Comissão Europeia veio, na Comunicação da Comissão 2014/C 92/01, “Orientações para a interpretação do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 relativo aos serviços públicos de transporte ferroviário e rodoviário de passageiros” (em diante, “Comunicação”), clarificar as opções que as autoridades de transportes têm ao dispor na hipótese de celebração de um novo contrato de serviço público ao abrigo do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 implicar mudança do operador, a saber: (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

dotados de experiência e formação adequadas e qualificação ou licenciamento necessário. O Adjudicatário, futuro Operador, obriga-se a contratar os trabalhadores ao serviço dos atuais operadores nas respetivas condições de remuneração contratuais identificados no Anexo V ao Caderno de Encargos. A obrigação de contratação opera mediante cessão da posição contratual dos atuais operadores para o Adjudicatário, através de acordo tripartido, segundo o qual este assume todos os direitos e deveres que dos contratos de trabalho decorriam para os atuais operadores, no caso de o atual operador autorizar a referida cessão da posição contratual. No caso de o atual operador não autorizar a cessão da posição contratual, a obrigação de contratação opera mediante a celebração de um novo contrato entre o trabalhador e o Adjudicatário, através do qual este último deve assegurar ao trabalhador, pelo menos, direitos e garantias, incluindo antiguidade, idênticos aos decorrentes da relação contratual previamente existente entre um tal trabalhador e o respetivo operador<sup>21</sup>.

89. De acordo com a **Cláusula 43.º**, o Adjudicatário, futuro Operador obriga-se a prestar todas as informações e todos os esclarecimentos necessários ao acompanhamento e fiscalização da execução do Contrato, sobretudo as respeitantes às atividades de operação e de manutenção.
90. Como referido no Relatório de Fundamentação, *“Atendendo a que um dos grandes desígnios desta contratualização de “primeira geração” se prende com a aquisição de um maior conhecimento do negócio subjacente ao transporte regular de passageiros, a AML, enquanto Entidade Adjudicante, colocou no Caderno de Encargos um elevado*

---

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 [...]” (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”; e (iv) “Combinar as opções (ii) e (iii)”. Nem o Regulamento (CE) 1370/2007, nem o entendimento da Comissão, dá prevalência a qualquer uma das opções antes descritas.

O Regulamento (CE) 1370/2007 determina que as peças procedimentais e o próprio contrato “devem ser transparentes quanto à possibilidade ou impossibilidade de subcontratação e, caso esta seja possível, quanto à sua extensão” (n.º 7 do artigo 4.º). Por seu turno, o Código dos Contratos Públicos sujeita, no n.º 1 do artigo 319.º, a subcontratação a autorização do contraente público (no caso, a AML).

Entende-se que, no caso em apreço, é benéfico para a Entidade Adjudicante e também para o Adjudicatário admitir expressamente a possibilidade de subcontratação, condicionando a autorização da Entidade Adjudicante (in casu, AML) à observância das normas legais e regulamentares e ao regime previsto na cláusula 64.ª do Caderno de Encargos. Não se ignora, no entanto, que segundo o n.º 7 do artigo 4.º do Regulamento, o operador de serviço público é sempre obrigado a prestar ele próprio uma parte substancial dos serviços públicos de transporte. É por esta razão que no n.º 2 da cláusula 64.ª do Caderno de Encargos, se encontra limitada a possibilidade de subcontratação a um terço da Operação do serviço de transporte objeto da Prestação de Serviços.”

<sup>21</sup> De modo a elaborar o Anexo V ao Caderno de Encargos, a AML solicitou, previamente à elaboração dos documentos concursais, a cada um dos atuais operadores, o preenchimento de um documento “*template*”. Em conformidade, o Anexo V ao Caderno de Encargos foi construído tendo por base a informação disponibilizada à AML em resposta a esta solicitação, tendo a mesma sido posteriormente cruzada com os documentos públicos de prestação de contas, designadamente os Relatórios e Contas de 2018. A alocação dos trabalhadores a cada lote foi elaborada tendo em consideração o concelho onde cada trabalhador exerce a maior parte da sua atividade profissional.

número de **exigências de informação**, comunicação e reporte a serem cumpridas pelo(s) Adjudicatários, sob prejuízo da aplicação se sanções em caso de incumprimento”. De entre outras, salienta-se:

- a. as obrigações de informação e comunicação vertidas na Cláusula 43.<sup>a</sup> do Caderno de Encargos, designadamente no que respeita ao seguinte: ocorrência de situações (de emergência ou não) e eventos que afetem ou suspendam o normal funcionamento do serviço;
  - b. Relatórios anuais com todas as informações desagregadas (por Linha) previstas no anexo ao Regulamento n.º 430/2019, de 16 de maio, da AMT;
  - c. Relatório de sustentabilidade e relatório financeiro apresentado nos termos previstos no Anexo IX ao Caderno de Encargos,
  - d. modelo disponibilizado pela Entidade Adjudicante para o reporte das várias rubricas de custo, investimento e receitas associadas ao(s) contratos(s);
  - e. Documentos de prestação de contas finais e intercalares, acompanhados da respetiva certificação legal e de evidência da sua aprovação pelos órgãos competentes;
  - f. Execução anual do plano de sustentabilidade ambiental apresentado no Período de Transição;
  - g. Orçamentos de exploração e de investimentos e Balancetes analíticos.
91. Na sua **relação com os Passageiros**, para além das demais obrigações previstas no Caderno de Encargos e na lei<sup>22</sup>, o Operador e “*todos os recursos humanos afetos à Prestação de Serviços, independentemente da natureza do vínculo que vigora entre si e o ADJUDICATÁRIO*”, devem, designadamente:
- a. Fiscalizar o cumprimento pelos Passageiros das condições de utilização dos transportes coletivos constantes da legislação aplicável, sobretudo do Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro;
  - b. Proporcionar, de maneira não discriminatória, o(s) serviço(s) público(s) de transporte de Passageiros incluído(s) na Prestação de Serviços;

---

<sup>22</sup> Designadamente no Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro, e no Regulamento (UE) n.º 181/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro de 2011, respeitante aos direitos dos Passageiros no transporte de autocarro e que altera o Regulamento (CE) n.º 2006/2004.

- c. Pautar-se por critérios e regras de rigor, diligência, eficiência, urbanidade e responsividade, que permitam manter e zelar pelo bom-nome e reputação da Prestação de Serviços;
- d. Oferecer os melhores níveis de limpeza, higiene e segurança, para a Frota e para outros bens utilizados na Prestação de Serviços;
- e. **Garantir que todos os Passageiros detenham títulos de transporte válidos;**
- f. Instalar canais de fácil acesso que os Passageiros podem contactar, sobretudo para o efeito de esclarecimento das dúvidas relativas à utilização do serviço, de apresentação de reclamações e sugestões e de comunicação e pesquisa dos bens perdidos e achados;
- g. Receber e tratar com eficiência, imparcialidade e seriedade todas as reclamações e sugestões apresentadas pelos Passageiros, sendo as respostas dadas no prazo não superior a 10 (dez) dias;
- h. Elaborar um relatório mensal sobre todas as reclamações e sugestões recebidas, com junção das respetivas respostas do Operador;
- i. Colocar nas paragens com e sem abrigo, nos terminais ou interfaces de transporte público de Passageiros, no interior da Frota e nos pontos de venda e atendimento ao Passageiro a informação ao público;
- j. Publicitar, através dos meios adequados e nos locais mencionados na alínea anterior, a informação relativa a quaisquer alterações temporárias ou permanentes às matérias referidas na mesma alínea, com a antecedência mínima de 5 (cinco) dias úteis em face da data de entrada em vigor das alterações;
- k. Comunicar aos Passageiros todas as alterações imprevisíveis causadas ao funcionamento do serviço objeto do Contrato, com a maior brevidade possível e através dos meios mais adequados e eficazes para o efeito em face das circunstâncias concretas;
- l. Manter em bom estado de conservação todos os meios de comunicação e/ou suportes físicos de informação referidos nas alíneas anteriores;
- m. Assegurar aos Passageiros com mobilidade condicionada a satisfação dos seus direitos previstos na legislação aplicável e no Anexo II ao Caderno de Encargos.

92. A Cláusula 49.<sup>o</sup> regula os **poderes de direção e fiscalização por parte da AML** (Entidade Adjudicante e Autoridade de Transportes)<sup>23</sup>, salientando-se que incumbe a esta “fiscalizar a validação de títulos de transporte pelos Passageiros, a bordo da Frota” [cfr. al g) do n.<sup>o</sup> 2 da referida Cláusula], sendo que a Cláusula 50.<sup>a</sup> regula a figura do “gestor do Contrato” (a ser nomeado pela entidade adjudicante, AML) e cujas “competências” serão as indicadas no respetivo despacho de nomeação e, ainda, as constantes do n.<sup>o</sup> 4 da mesma Cláusula.
93. A Cláusula 52.<sup>a</sup> regula a **Avaliação do Desempenho do Adjudicatário e da Qualidade do Serviço**<sup>24</sup>.
94. A Cláusula 54.<sup>a</sup> estabelece um “**incentivo por incremento da procura**”, sendo que caso o n.<sup>o</sup> de passageiros por veículo.km produzido em cada Ano Contratual aumente (relativamente ao mesmo referencial do ano contratual anterior), o Adjudicatário (futuro Operador) tem direito a receber da AML um “**valor anual de bonificação**” [calculado nos termos do Anexo VIII – Modelo de Remuneração] – “*O n.<sup>o</sup> de passageiros corresponde ao n.<sup>o</sup> de validações de entrada no sistema de bilhética (previsto na Cl.<sup>a</sup> 33.<sup>o</sup>) e o n.<sup>o</sup> de veículs.km à produção quilométrica anual*”<sup>25</sup>.
95. **De acordo com a AML** “*Este incentivo tem o intuito de reduzir a fraude e incentivar o Adjudicatário a empenhar-se na qualidade da prestação do serviço, de modo a atrair mais passageiros para o sistema, e, conseqüentemente, aumentar as receitas da Entidade Adjudicante.*”
96. No que respeita a **Modelo de Remuneração**, conforme decorre da Cláusula 55.<sup>a</sup> do Caderno de Encargos, o Adjudicatário/Operador de cada Lote tem direito a receber da ENTIDADE ADJUDICANTE/AML uma remuneração anual de referência, acrescida do IVA à taxa legalmente aplicável, correspondente ao produto do preço unitário por veículo quilómetro (€/veíc.km) indicado na Proposta<sup>26</sup> pela **produção de referência anual por**

<sup>23</sup> 1. Os poderes de direção e fiscalização a exercer pela AML, obrigatoriamente acatados pelo(s) Adjudicatário(s), encontram-se regulados na Cláusula 49.<sup>a</sup> do Caderno de Encargos. Neste âmbito, a AML pode, designadamente: Aceder, inspecionar e auditar a atividade, documentos relacionados e bens do(s) Adjudicatário(s), designadamente sistemas tecnológicos e frota; Obter, através de inquéritos aos Passageiros e ao público em geral, informações sobre a qualidade dos serviços prestados; Requerer que sejam efetuados ensaios, auditorias ou inspeções para avaliar as condições de funcionamento, segurança, salubridade e estado de conservação dos bens usados na Prestação de Serviços, incluindo Frota, veículos de apoio e equipamentos; Fiscalizar a validação de títulos de transporte pelos Passageiros a bordo da Frota. Adicionalmente, salienta-se que esta fiscalização do Contrato não dispensa a sujeição das atividades objeto do Contrato à fiscalização, nos termos da lei, por outras entidades com competência na matéria, designadamente pela AMT no exercício da sua competência de regulação e fiscalização nos termos previstos no Decreto-Lei n.<sup>o</sup> 78/2014, de 14 de maio.

<sup>24</sup> A **avaliação do desempenho e da qualidade do serviço** produzido e percebido pelos passageiros contempla aspetos relacionados à fiabilidade, à fiscalização e atendimento aos passageiros, à informação prestada, à limpeza e à satisfação dos passageiros. Os indicadores considerados, bem como a metodologia de cálculo das penalizações associadas estão descritos no ANEXO VII – *Avaliação do Desempenho e da Qualidade do Serviço* ao Caderno de Encargos.

<sup>25</sup> Esta formulação parece necessitar de revisão. Cfr. infra Recomendações.

<sup>26</sup> São os seguintes os limites máximos do “preço unitário por veículo.km”: [confidencial]

**lote**, medida em veículos quilómetro (veíc.km), indicada no Anexo I do Caderno de Encargos. Caso, na execução dos contratos, ocorra uma variação da produção quilométrica anual nos termos regulados na Cláusula 16.<sup>a</sup> do Caderno de Encargos, e, conseqüentemente, o Adjudicatário/Operador realize, num determinado ano contratual, uma produção (veíc.km) diferente do valor de produção de referência anual definida no Anexo I do Caderno de Encargos, a remuneração acima é objeto de ajustamento num dos termos seguintes:

- a. Caso a produção anual realizada pelo Adjudicatário seja superior ou inferior ao valor de produção de referência anual em **até 1 % (um por cento)**, não há lugar a qualquer ajustamento da remuneração; ou
  - b. Caso a produção anual realizada pelo Adjudicatário seja superior ou inferior ao valor de produção de referência anual **em até 10 % (dez por cento)**, tem direito a receber da Entidade Adjudicante, AML um valor correspondente ao produto do preço unitário por veículo quilómetro (€/veíc.km) indicado na Proposta pela produção anual efetivamente realizada. Por conta da remuneração serão realizados os seguintes pagamentos mensais, trimestrais e anual, calculados nos termos do Anexo VIII ao Caderno de Encargos – Modelo de Remuneração:
    - (I) Pagamentos mensais por conta, que correspondem conjuntamente, por ano, ao valor de remuneração anual de referência, de modo a acautelar as questões de tesouraria do Adjudicatário de cada lote; (II) Pagamentos trimestrais, para ajustamento da remuneração à produção (veíc.km) efetivamente realizada e para dedução das penalizações a que eventualmente haja lugar nos termos da Cláusula 52.<sup>a</sup> do Caderno de Encargos; (III) Pagamento anual de uma bonificação por aumento de procura, prevista na Cláusula 54.<sup>a</sup> do Caderno de Encargos.
97. Por outro lado, nos termos da Cláusula 56.<sup>o</sup> do CE, o Adjudicatário/Operador paga anualmente à AML (Entidade Adjudicante) uma contrapartida pela atribuição do Contrato, no valor de 1% da Remuneração Anual devida ao Adjudicatário (nos termos do n.º 1 da já referida Cl.ª 55.<sup>o</sup>).
98. A Cláusula 59.<sup>o</sup> prevê a “**partilha de benefícios**” [pela realização / prestação do serviço público objeto do Contrato], sendo considerada a “partilha” [a favor da AML] de benefícios económicos resultantes, *inter alia*, de modificações unilaterais das condições do Contrato – com efeito económico favorável ao Operador - e de alterações legislativas de carácter específico (que impactem, diretamente, de forma favorável, nos gastos e rendimentos do Adjudicatário, futuro Operador).

99. A Cl.ª 60.ª do CE, regula o REF (**Reposição do Equilíbrio Económico-Financeiro**) considerando que o Adjudicatário/Operador apenas tem direito a REF, quando se verifique um aumento de gastos provenientes da Prestação de Serviços, devendo tal aumento ter impacto no VAL [nos termos referidos na al. b) da referida Cláusula] e ter sido resultado direto de modificação unilateral imposta pela Entidade Adjudicante/AML. A determinação das consequências do REF é feita por acordo entre as partes, nomeadamente através do recurso a uma “comissão de negociação”.
100. A Cl.ª 63.ª do CE regula as “**Modificações do Contrato**”, salientando-se o seguinte(i) a Entidade Adjudicante, AML (sem prejuízo das modificações resultantes das Cláusulas 13.ª, 15.ª e 16.ª] pode determinar modificações unilaterais ao Contrato (que poderão dar lugar a REF, nos termos já referidos e regulados na Cl.ª 60.ª). Trata-se de uma modificação objetiva do Contrato.
101. A mesma Cláusula remete, então, para o conceito de “*serviços complementares*” (nos termos do Artigo 454.º do CCP) – e excluindo os serviços já regulados nos termos das Cláusulas 15.º e 16.º (ajustamentos pontuais e variação da produção quilométrica anual) – estabelecendo que os mesmos são remunerados nos “termos gerais” do Contrato (de acordo com o preço estabelecido na Cl.ª 55.º), sem prejuízo da demonstração por parte do Adjudicatário, que a prestação desses serviços “complementares” origina um aumento de custos que este não suportaria (não fora a realização desses serviços) em caso em que se admite uma **majoração no preço**, a qual está balizada por um “teto” de 10%. O pagamento dos serviços complementares tem lugar (se aplicável), em conjunto com o pagamento do “prémio anual” (prémio por incentivo da procura).<sup>27</sup>

---

<sup>27</sup> **Limite de Variação da produção Quilométrica e Minimização de Modificações Contratuais** - Não obstante o rigor com que foi elaborada a Rede incluída no Anexo I ao Caderno de Encargos, tem de assumir-se que as necessidades de mobilidade da população não se manterão estáticas ao longo de toda a duração do contrato, sendo previsível que haja necessidades de novos serviços de transporte e ajustamento de outros. O serviço público de transporte de passageiros constitui uma necessidade dinâmica, que a AML não pode ignorar. Por essa razão, procedeu-se a um **recorte flexível (ainda que não ilimitadamente flexível) do objeto do contrato**. Sendo certo que a rede objeto do Anexo I ao Caderno de Encargos abrange uma determinada produção quilométrica anual, para cada lote, define-se na cláusula 16.ª que tal produção quilométrica anual pode sofrer variações ao longo de cada ano que não excedam 10% dessa produção quilométrica anual. O limite de variação de 10% corresponde ao máximo de incerteza que se entende aceitável transferir para o operador de serviço público, 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 AML maior estabilidade contratual, evitando a justificação de tais necessidades de transporte à luz do regime previsto para os serviços complementares previstos no artigo 454.º 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 de serviço público tem de realizar (ou não realizar) o serviço em causa, que ainda está incluído no objeto contratual, e a sua remuneração obedece ao regime previsto na cláusula 55.ª do Caderno de Encargos, apresentado no capítulo 5.7. As variações da produção quilométrica em causa podem resultar: Desde logo, de uma revisão da rede submetida a concurso pela AML no período de transição (conforme previsto na cláusula 7.ª), pois pode acontecer que, aquando do início de vigência do contrato, a AML se aperceba imediatamente que a rede concursada está desatualizada; Dos planos de oferta anuais elaborados pela AML, que ajustam a Rede ou o plano de oferta anterior a necessidades entretanto verificadas, designadamente decorrentes de alterações aos planos de transporte escolar (cláusula 12.ª); Da necessidade de o operador de serviço público dar resposta a aumentos previsíveis da procura pelo operador, em caso de tal resposta ter de ser feita através do aumento do número de frequências (cláusula 13.ª) – esta situação, embora parta da iniciativa do operador, tem de ser aceite pela AML; Da necessidade de dar resposta a eventos não previstos, designadamente as variações súbitas e não previsíveis da procura e acidentes e condicionamentos não previstos do trânsito pelas entidades competentes (cláusula 14.ª) – o que apenas está dispensado de autorização da AML caso, pela sua natureza, tal não seja possível, embora deva ser-lhe imediatamente notificado; Na sequência de quaisquer pedidos a qualquer momento

102. No que respeita à Subcontratação, a Cl. <sup>a</sup> 64.<sup>o</sup> admite-a, nos termos gerais do CCP, estabelecendo, no entanto, um limite de 30% dos serviços de transporte público objeto do Contrato (tendo em conta o regime do Regulamento).
103. As Cláusulas seguintes do CE regulam as situações de Incumprimento (Cl. <sup>a</sup> 67.<sup>o</sup>), bem como a Responsabilidade do Adjudicatário/Operador (nos termos da Cl. <sup>a</sup> 68.<sup>o</sup>).
104. O Artigo 65.<sup>o</sup> do CE prevê a possibilidade de alterações das Partes no Contrato, salientando-se que o Adjudicatário presta, desde já, o seu consentimento à transmissão da posição contratual da AML para “empresa metropolitana a constituir ou a participar por esta nos termos e ao abrigo do Decreto-Lei n.º 121/2019, de 22 de agosto”.
105. As **sanções pecuniárias** associadas ao incumprimento dos requisitos mínimos do serviço a ser ofertado pelo(s) Adjudicatário(s) são classificadas em três níveis de gravidade (leve, grave e muito grave) e encontram-se apresentadas na Cláusula 68<sup>a</sup> do Caderno de Encargos. No primeiro caso incluem-se as sanções referentes aos aspetos técnicos associados à prestação do serviço, já no segundo caso incluem-se as sanções referentes ao incumprimento de obrigações previstas no contrato. Procura-se enquadrar como muito graves as infrações que se consideram mais críticas para a prestação de serviços, com vista a desincentivar o operador a qualquer incumprimento que ponha em causa a qualidade do serviço e a satisfação das necessidades de mobilidade da população. Em relação às penalizações associadas ao desempenho e qualidade do serviço, é considerado um conjunto de indicadores que permitem estimar uma penalização global mensal proporcional à remuneração mensal, que é aplicada trimestralmente. A descrição desses indicadores, bem como da metodologia de cálculo das penalizações associadas consta do Anexo VII – Avaliação do Desempenho e da Qualidade do Serviço ao Caderno de Encargos.

#### **IV – DA PROPOSTA DE PROGRAMA DE CONCURSO**

106. O Artigo 1.<sup>o</sup> do Programa de Concurso (PC) identifica os **Lotes a concurso** e refere que o respetivo **Anexo I** “*contém a informação considerada pertinente para a preparação*

---

da Entidade Adjudicante. Fora deste limite dos 10% ficam evidentemente os ajustamentos pontuais previstos no artigo 31.<sup>o</sup> do RJSPPT, determinados pela AML por razões de interesse público e mediante decisão unilateral fundamentada, os quais, desde que respeitados os requisitos previstos na lei, não conferem ao operador de serviço público 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 16.<sup>a</sup>, fica a AML perante a iminência de ter de recorrer ao instituto dos serviços complementares, previstos no artigo 454.<sup>o</sup> do CCP, para fazer face a novas necessidades de transporte, caso em que o regime previsto na lei terá de ser cumprido. No entanto, mesmo nesse caso, procurou-se minimizar a necessidade de acordo com o operador de serviço público, conferindo-se estabilidade ao contrato, estipulando-se desde já o preço a pagar pela AML por tais serviços complementares dentro da margem de liberdade de estipulação contratual conferida pelo CCP. Prevê-se, assim, na cláusula 63.<sup>o</sup> que o preço a pagar pelos serviços complementares é o preço indicado na proposta do Adjudicatário, a menos que este demonstre que a realização de veículos quilómetro (veic.km) a mais implica um aumento do custo por veículos quilómetro (veic.km) que suportaria não fora a realização dos serviços complementares, devendo nesse caso os veículos quilómetro (veic.km) a mais serem remunerados pelo preço proposto majorado em função da medida, expressa em valor percentual, do aumento do custo por veículos quilómetro (veic.km) que o Adjudicatário demonstre e, em todo o caso, com o limite de 10 %.

*de propostas a apresentar no concurso, mencionada no n.º 8 do artigo 4.º do Regulamento n.º 1370/2007, na redação resultante do Regulamento (UE) n.º 2016/2338, correspondente à oferta de referência e procura atual, à procura indicativa para o primeiro ano contratual, ao Plano de Ação de Mobilidade Urbana Sustentável da Área Metropolitana de Lisboa e ao Inquérito à Mobilidade nas Áreas Metropolitanas do Porto e de Lisboa – 2017, , a qual é apresentada a título meramente indicativo e não enquanto pressuposto que deva ser assumido para efeitos da preparação da proposta pelos concorrentes.”*

107. Nos termos do Artigo 2.º, a Entidade Adjudicante é a AML.
108. O Artigo 8.º estabelece que as Propostas devem ser constituídas pelo (i) Documento Europeu Único de Contratação Pública, (ii) declaração de aceitação do conteúdo do caderno de encargos, (iii) documento do qual conste a indicação numérica e por extenso do valor unitário por quilómetro, (iii) descrição do material circulante necessário à operação, entre outros.
109. O Artigo 13.º dispõe que a adjudicação é feita segundo o **critério da proposta economicamente mais vantajosa**, tendo em conta o modelo de avaliação previsto no anexo V do Programa do Concurso.
110. O Anexo V (PC) estabelece que a **avaliação das propostas** é efetuada de acordo com o disposto no artigo 139.º do CCP e que a pontuação global de cada proposta resulta da aplicação de um modelo aditivo simples de agregação das pontuações parciais obtidas por cada proposta em cada um dos seguintes fatores e respetivos coeficientes de ponderação:

$$PG(p) = P_1(p) \times 0,85 + P_2(p) \times 0,15$$

Em que,

**PG (p)** – é pontuação global da Proposta *p*;

**P<sub>1</sub> (p)** – é a pontuação parcial da Proposta *p* no fator Preço;

**P<sub>2</sub> (p)** – é a pontuação parcial da Proposta *p* no fator Frota.

111. No que respeita ao “**Fator Preço**” são os seguintes os preços unitários máximos do concurso, em (€/veículo.km): [confidencial]
112. No que respeita ao “**Fator Frota**”, o mesmo resulta, também, da aplicação de um “modelo aditivo simples” de agregação das pontuações parciais da Proposta, em cada

um dos subfactores considerados (incluindo os referidos subfactores a ponderação da Idade Média da Frota pelos lugares disponíveis dos veículos, no início do primeiro ano contratual e a Idade Média da Fota, ponderada nos mesmos termos, no início do Quinto Ano Contratual.

113. De referir que o “fator de desempate” das Propostas é, nos termos do n.º 2 do Artigo 13.º do PC, obtenção da maior pontuação parcial no fator Preço.
114. O artigo 15.º estabelece os **Limites à adjudicação no conjunto dos Lotes 1, 2 e 3**, estabelecendo que *“Sem prejuízo do disposto nos n.ºs 2 e 3, no conjunto dos Lotes 1, 2 e 3 não pode ser adjudicada mais do que uma das propostas apresentadas pelo mesmo concorrente ou por concorrentes que se encontrem, entre si, em alguma das seguintes situações: a) Ser concorrente isolado e simultaneamente ser membro de um agrupamento concorrente, desde que a sua participação no capital social da sociedade comercial a constituir nos termos do Artigo 18.º seja igual ou superior a 50%; b) Serem agrupamentos concorrentes com um ou mais membros comuns, desde que a participação destes no capital social de todas as sociedades comerciais a constituir nos termos do Artigo 18.º seja igual ou superior a 50%.”*
115. Assim, *“Quando da aplicação do disposto no n.º 1 resultar que um dos lotes fica sem propostas suscetíveis de adjudicação, podem ser adjudicadas duas das propostas apresentadas pelo mesmo concorrente ou por concorrentes que se encontrem, entre si, em alguma das situações previstas nas alíneas a) e b) do número anterior; Quando da aplicação do disposto no n.º 1 resultar que dois dos lotes ficam sem propostas suscetíveis de adjudicação, podem ser adjudicadas três das propostas apresentadas pelo mesmo concorrente ou por concorrentes que se encontrem, entre si, em alguma das situações previstas nas alíneas a) e b) do n.º 1.”*
- 107 Assim, nos termos do mesmo normativo *“Nas situações previstas nos números anteriores, é adjudicado o conjunto de propostas que:*
- a) *Não deixe algum dos lotes sem propostas suscetíveis de adjudicação; e*
  - b) *Apresente o maior ratio de pontuação de acordo com a seguinte expressão matemática:*

$$\text{ratio} = \frac{\sum_i (PG_i * Qref_i)}{\sum_i Qref_i}$$

Em que:

*i* – toma os valores dos números dos lotes 1, 2 e 3, em que a melhor proposta apresentada pertence ao mesmo concorrente, nos termos definidos no nº1;

*PG<sub>i</sub>* – Pontuação global atribuída à proposta que será adjudicada no Lote *i*, de acordo com o modelo de avaliação constante do Anexo V ao presente Programa do Concurso; e

$Q_{ref_i}$  – Produção de referência anual no Lote  $i$ , em veíc.km, definida no Anexo I ao Caderno de Encargos:

Lote 1	28.527.689 veíc.km
Lote 2	25.799.790 veíc.km
Lote 3	19.004.572 veíc.km

116. O Artigo 16.º estabelece que, caso da decisão de adjudicação resulte uma operação de concentração notificável à **Autoridade da Concorrência** (AdC) ao abrigo do regime jurídico da concorrência, aprovado pela Lei n.º 19/2012, de 8 de maio, o Adjudicatário deve, no prazo de sete dias após a notificação da decisão de adjudicação, notificar a operação de concentração à AdC e informar imediatamente a entidade adjudicante da notificação referida e mantê-la atualizada sobre os desenvolvimentos do procedimento.
117. O Artigo 18.º estabelece que o adjudicatário que seja um agrupamento de pessoas singulares ou coletivas se deverá constituir “**sociedade comercial**”, com a qual irá ser outorgado o Contrato, devendo a participação dos membros do agrupamento adjudicatário no capital social observar o indicado na Proposta, devendo ser apresentada uma “*declaração de compromisso dos acionistas assumindo: (i) a responsabilidade subsidiária pelo incumprimento do Contrato pela sociedade cocontratante; (ii) a obrigação de reforço dos capitais próprios da sociedade cocontratante quando esta tenha capital próprio negativo ou apresente desequilíbrios de exploração ou de tesouraria que coloquem em causa o cumprimento pontual da Contrato, desde que tal lhe seja exigido pela entidade adjudicante; (iii) a obrigação de garantir que a responsabilidade subsidiária referida na presente alínea seja assumida plenamente pelo(s) novo(s) sócio(s) ou acionista(s) no momento da transmissão das participações sociais.*”
- 108 O Artigo 21.º estabelece que “*nos termos e para os efeitos do disposto na alínea a) do n.º 1 do artigo 27.º do Código dos Contratos Públicos, desde já se indica a possibilidade de adoção de um procedimento de ajuste direto ou de consulta prévia para a celebração de um futuro contrato de aquisição de serviços que consista na repetição de serviços similares ao objeto do presente concurso público*”.

## **V – DO PARECER**

### **Autoridade de transportes**

118. O artigo 3.º do RJSPTP, em consonância com o previsto no artigo 2.º do Regulamento, estabelece que “**«Autoridade de transportes»** é uma qualquer autoridade pública com atribuições e competências em matéria de organização, exploração, atribuição, investimento, financiamento e fiscalização do serviço público de transporte de passageiros, bem como de determinação de obrigações de serviço público e de tarifários numa determinada zona geográfica de nível local, regional ou nacional, ou qualquer entidade pública por aquela investida dessas atribuições e competências, sendo que esta expressão pode também referir-se a um agrupamento de autoridades”;
119. Nos termos do artigo 6.º do RJSPTP, os municípios são as autoridades de transportes competentes quanto aos serviços públicos de transporte de passageiros municipais<sup>28</sup> e, nos termos do artigo 7.º, as comunidades intermunicipais são as autoridades de transportes competentes quanto aos serviços públicos de transporte de passageiros intermunicipais<sup>29</sup>.
120. Neste âmbito, nos termos do artigo 10.º do RJSPTP, todas as autoridades de transportes podem delegar, total ou parcialmente, as respetivas competências noutras autoridades de transportes, podendo acordar entre si o exercício partilhado de parte ou da totalidade das competências que lhes estão cometidas, designadamente através de contratos interadministrativos, respeitando, igualmente, o preceituado na Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, e na Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro<sup>30</sup>, com as devidas adaptações<sup>31</sup>.
121. Encontra-se na disponibilidade dos Estados-membros da União Europeia optar pelos modelos de organização do Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes, seja ao nível institucional, seja quanto à forma de atribuição de prestação de serviços de transporte de passageiros, desde que cumpridos os requisitos legais nacionais e europeus<sup>32</sup>.

---

<sup>28</sup> De acordo com o RJSPTP “*«Serviço público de transporte de passageiros municipal» é o serviço público de transporte de passageiros que visa satisfazer as necessidades de deslocação dentro de um município e que se desenvolve integral ou maioritariamente dentro da respetiva área geográfica, mesmo que existam linhas secundárias e complementares ou outros elementos acessórios dessa atividade que entrem no território de municípios imediatamente contíguos*”.

<sup>29</sup> De acordo com o RJSPTP, “*«Serviço público de transporte de passageiros intermunicipal»*, o serviço público de transporte de passageiros que visa satisfazer as necessidades de deslocação entre diferentes municípios e que se desenvolve integral ou maioritariamente dentro da área geográfica de uma comunidade intermunicipal ou de uma área metropolitana, sem prejuízo da possibilidade de existirem linhas secundárias de interligação que entrem no território de comunidades intermunicipais ou áreas metropolitanas contíguas”.

<sup>30</sup> Com a última alteração pela Lei n.º 51/2018, de 16 de agosto, e pela Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto.

<sup>31</sup> De acordo com o artigo 121.º e 115.º da Lei n.º 75/2013, a negociação, celebração, execução e cessação de contratos interadministrativos obedece aos princípios de (i) igualdade; (ii) não discriminação; (iii) estabilidade; (iv) prossecução do interesse público; (v) continuidade da prestação do serviço público; (vi) necessidade e suficiência dos recursos, prevendo expressamente os recursos humanos, patrimoniais e financeiros necessários e suficientes ao exercício das competências em causa, fontes de financiamento e com base em estudos que demonstrem (i) não aumento da despesa pública global; (ii) o aumento da eficiência da gestão dos recursos; (iii) os ganhos de eficácia do exercício das competências (iv) a articulação entre os diversos níveis da administração pública.

<sup>32</sup> De acordo com as Orientações da Comissão Europeia: “O artigo 14.º do TFUE e o Protocolo n.º 26 relativo aos serviços de interesse geral, apenso a este Tratado, estabelecem os princípios gerais que devem presidir à definição dos serviços de interesse económico geral e à sua prestação pelos Estados-Membros. Conforme dispõe o artigo 14.º do TFUE, «a União e os seus Estados-Membros, dentro do limite das respetivas competências e no âmbito de aplicação dos Tratados, zelarão por que esses serviços [de interesse económico geral] funcionem com base em condições, nomeadamente económicas e financeiras, que lhes permitam

121. Neste âmbito, o artigo 13.º do RJSPTP estabelece que o planeamento<sup>33</sup> e a coordenação do serviço público de transporte de passageiros, por cada autoridade de transportes, devem: “ (a) Ser articulados com o serviço público de transporte de passageiros existente ou planeado na respetiva área geográfica; (b) 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: i) o serviço público de transporte de passageiros regular; ii) o serviço público de transporte de passageiros flexível; iii) o transporte em táxi; iv) os serviços de transporte escolar; v) outras soluções de mobilidade.”.
122. Neste contexto, considera-se que a adequada articulação entre autoridades de transportes<sup>34</sup> pode potenciar o aumento da eficiência e da eficácia na gestão de recursos públicos, bem como a otimização administrativa, a aproximação das decisões aos cidadãos, a promoção da coesão territorial, o reforço da solidariedade intermunicipal e a melhoria dos serviços prestados às populações<sup>35</sup>.
123. No caso concreto, estando em causa linhas municipais, intermunicipais e inter-regionais, constata-se que o procedimento foi objeto de estreita articulação entre, por um lado, a AML e as comunidades intermunicipais vizinhas e, por outro lado, a AML e os respetivos municípios, estando tal expresso nos contratos interadministrativos celebrados, bem como na sua declinação em diversas disposições e documentação contratuais e no estudo de fundamentação do presente procedimento.
124. A AMT questionou a AML sobre a questão da “articulação”, nos seguintes termos: “O modelo contratual está devidamente articulado e tem em conta os modelos contratuais próprios de Lisboa, Cascais, Barreiro e das CIM Vizinhas, incluindo as linhas que penetram na AML e com operadores públicos como CP, Metro, e Transtejo e com operador Fertagus. MTS e Atlantic Ferries? Solicitamos o envio das minutas dos

---

cumprir as suas missões». De acordo com o Protocolo n.º 26, as autoridades nacionais, regionais e locais têm um papel essencial e gozam de um amplo poder de apreciação na prestação, execução e organização de serviços de interesse económico geral de uma forma que atenda tanto quanto possível às necessidades dos utilizadores.”

<sup>33</sup> 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.

<sup>34</sup> Tal como refere o Guião do IMT disponível em [http://www.imt-ip.pt/sites/IMTT/Portuques/RJSPTP/Documents/GuiaoRJSPTP\\_01-04-2016.pdf](http://www.imt-ip.pt/sites/IMTT/Portuques/RJSPTP/Documents/GuiaoRJSPTP_01-04-2016.pdf), “Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros - A Definição da Competência Territorial e a Importância da Gestão em Rede” (que segue “As Orientações para a interpretação do Regulamento (CE) n.º 1370/2007), “no estudo de impacto do implementação do Regulamento n.º 1370/2007, o planeamento do território e da mobilidade é essencial em várias perspetivas, designadamente, apurar e definir o serviço que se pretende e a que custo, ou aquele que é possível suportar, bem como os prazos adequados, capacitação das autoridades de transportes, evitar sobrecompensação ou compensação insuficiente, promover intermodalidade, permitir uma efetiva monitorização e evitar a captura por operadores. Serve também para avaliar que tipo de contrato escolher e o balanceamento do risco, uma vez que a total transferência de riscos para a parte privada pode não ser, necessariamente, o mais vantajoso. Segundo a Comissão, esta é a forma de ultrapassar a falta de recursos públicos e as dificuldades de financiamento.”

<sup>35</sup> Princípios estes também decorrentes da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, e da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro.

*contratos interadministrativos com Comunidades Intermunicipais da Lezíria, do Alto Alentejo, Alentejo Central e do Oeste (sobretudo deste último, dadas as interações fortes com a AML).”*

125. A AML respondeu o seguinte: “No âmbito do Conselho Metropolitano de Lisboa foi, na sequência da publicação da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, estabelecido um critério de delimitação das responsabilidades de cada uma das autoridades de transporte no estrito âmbito da área metropolitana, definindo que os **serviços de âmbito municipal são os que ficam exclusivamente na área do município** – exceto os serviços dos operadores de serviços de Transportes coletivos do Barreiro e da empresa municipal Carris, sobre os quais a Autoridade é, respetivamente, o município do Barreiro e o de Lisboa – sendo os demais, sempre que sirvam mais do que um município, de âmbito intermunicipal, como da competência própria da AML. Todos os municípios da área metropolitana de Lisboa, à exceção do Barreiro e Lisboa (por deterem serviços próprios ou um operador interno) e o de Cascais, delegaram as competências de Autoridade sobre os transportes de âmbito municipal na AML. Foram nesse sentido celebrados os respetivos **contratos interadministrativos**. Já no caso dos municípios que não delegaram as competências relativas aos serviços de âmbito municipal, foi celebrado um **contrato específico para a partilha de responsabilidades quanto ao sistema tarifário e de bilhética**. Os contratos celebrados já em 2019 entre a AML e os municípios podem ser consultados no site do IMT e da AML, disponibilizando-se a título de referência um exemplo de tipo de contrato interadministrativo celebrado com os municípios. A definição da rede a submeter a concurso pela AML foi articulada não só no Grupo de Trabalho Metropolitano da Mobilidade e Transportes (que integra os responsáveis políticos e técnicos dos 18 municípios) mas, sempre que se entendeu necessário, também em reuniões específicas entre a AML e um ou mais municípios. A **rede final e as peças do concurso** para contratação da exploração de serviços públicos de transporte rodoviário de passageiros na Área Metropolitana de Lisboa foram aprovadas pelos órgãos metropolitanos, sem qualquer oposição. A **definição do sistema tarifário** foi objeto de articulação entre a AML e todas as autoridades de transportes envolvidas, tendo havido reuniões diretamente com os operadores, com a ANTRON, com os organismos públicos que tutelam os operadores e também com o Governo. A entrada em vigor do **novo sistema tarifário** foi enquadrada por contratos interadministrativos, entre a AML e as demais autoridades de transportes, que delegaram as responsabilidades de gestão do sistema tarifário na AML. Sobre os **serviços de âmbito inter-regional**, foram igualmente celebrados contratos interadministrativos com as Comunidades Intermunicipais envolvidas que definiram, em geral, a forma de organização e de partilha de

*competências e outros que enquadram, em especial, o modo de implementação de várias ações de redução tarifária no âmbito da implementação do PART. Nesse sentido foram celebrados os seguintes contratos: CIM do Alentejo Litoral (inclui também PART); CIM da Lezíria do Tejo; CIM do Alto Alentejo; CIM do Alentejo Central; CIM Oeste. O contrato com a CIMAL já está publicado no site do IMT. Os restantes contratos foram aprovados pelos respetivos órgãos intermunicipais e metropolitanos, assinados, e enviados para o IMT para publicação, que se aguarda. Juntando-se em anexo os respetivos contratos assinados. De esclarecer que AML assumiu serviços partilhados com a CIMAC e com a CIM Oeste, tendo os serviços assumidos sido integrados na Rede remetida (Anexo I do Caderno de Encargos) e preparada a emissão das respetivas Autorizações Provisórias ao abrigo do RJSPTP. A exceção, que não se encontra ainda enquadrada por qualquer contrato interadministrativo envolvendo a AML, é a do serviço fluvial do estuário do Sado, prestado pela empresa Atlantic Ferries. Este serviço é objeto de um contrato de concessão celebrado pela Administração dos Portos de Setúbal e Sesimbra (APSS), que se encontra em vigor. Foram realizadas algumas reuniões com a Câmara Municipal de Setúbal, a SONAE e a APSS para análise do contrato em vigor, não havendo, no entanto, qualquer implicação desse contrato com o contrato de prestação de serviços agora em promoção pela AML. De referir que a AML teve o cuidado de na proposta de Rede constante do Anexo I ao Caderno de Encargos articular os serviços de transporte rodoviários com o serviço fluvial, assegurando a adequada integração modal. Anexam-se os respetivos contratos interadministrativos, conforme solicitado.”*

126. Considera-se, assim, que estão asseguradas as condições de base para uma efetiva e vantajosa<sup>36</sup> potenciação dos objetivos da política de transportes, da coordenação e da integração física, tarifária e lógica de todos os modos de transporte, mas também:
- a. Da boa relação custo-eficácia e da qualidade elevada dos serviços de transporte de passageiros, bem como da sustentabilidade económica e financeira da prestação desses serviços;
  - b. 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 público<sup>37</sup>;

<sup>36</sup> 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.”

<sup>37</sup> 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

- c. 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.

### **Do contrato de serviço público e compensações**

127. 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 CCP e no RJSPTP, decorrendo deste enquadramento legal uma regra geral de submissão à concorrência para serviços prestados por operadores que venham ser selecionados.
128. Quanto a esta matéria, o artigo 3.º do RJSPTP estabelece que:
  - a. *«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;*
  - b. *«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;*
  - c. *«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.*

---

*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.”*

122. Por sua vez, o artigo 23.º do RJSPTP estabelece que *“as autoridades de transportes competentes podem impor obrigações de serviço público<sup>38</sup> ao operador de serviço público, as quais devem ser formuladas de forma expressa e detalhada, por referência a elementos específicos, objetivos e quantificáveis<sup>39</sup>”*.
123. Por outro lado, o artigo 24.º do RJSPTP estabelece que *“o cumprimento de obrigações de serviço público pode conferir o direito a uma compensação por obrigação de serviço público, a atribuir pela autoridade de transportes competente ao operador de serviço público respetivo (...) nos termos do anexo ao Regulamento e do Decreto-Lei n.º 167/2008, de 26 de agosto, alterado pela Lei n.º 64/2013, de 27 de agosto.”*
124. Acresce, segundo o artigo 20.º do RJSPTP, que o contrato de serviço público pode assumir a natureza de **contrato de concessão** de serviço público de transporte de passageiros e de **contrato de prestação de serviço público de transporte de passageiros**, sendo que:
- “Considera-se contrato de concessão de serviço público de transporte de passageiros aquele em que o operador de serviço público se obriga a explorar o serviço público de transporte de passageiros, em condições e por um período determinados pela autoridade de transportes competente, em nome próprio e sob sua responsabilidade, sendo remunerado, total ou parcialmente, pelas tarifas cobradas aos passageiros;*
  - Considera-se contrato de prestação de serviço público de transporte de passageiros aquele em que o operador de serviço público se obriga a prestar o serviço público de transporte de passageiros em condições e por um período determinados pela autoridade de transportes competente, mediante o pagamento de uma determinada remuneração por parte da mesma”*.
125. A distinção entre o tipo de contratos suprarreferidos assenta na dicotomia genérica entre **contratos “gross cost”** e **“net cost”**, em que nos primeiros (o caso vertente): (i) a retribuição do operador é baseada (principalmente) no nível de produção realizado, designadamente o número de veículos.km anuais; (ii) A autoridade de transportes

---

<sup>38</sup> Tal como referem as Orientações da Comissão *“Conforme dispõe o artigo 14.º do TFUE, «a União e os seus Estados-Membros, dentro do limite das respetivas competências e no âmbito de aplicação dos Tratados, zelarão por que esses serviços [de interesse económico geral] funcionem com base em condições, nomeadamente económicas e financeiras, que lhes permitam cumprir as suas missões»*. De acordo com o Protocolo n.º 26, as autoridades nacionais, regionais e locais têm um papel essencial e gozam de um amplo poder de apreciação na prestação, execução e organização de serviços de interesse económico geral de uma forma que atenda tanto quanto possível às necessidades dos utilizadores (...). Assim, no quadro definido pelo Regulamento, os Estados-Membros beneficiam de uma ampla margem de discricionariedade na definição das obrigações de serviço público em sintonia com as necessidades dos utentes.

<sup>39</sup> O artigo 21.º do RJSPTP estabelece que o contrato de serviço público é obrigatoriamente reduzido a escrito, dele devendo constar de forma clara os direitos e obrigações de cada uma das partes e as características do serviço público de transporte a prestar, designadamente, e quando aplicável, o modelo de remuneração do operador de serviço público, incluindo a eventual compensação por obrigações de serviço público previstas no contrato e os critérios para a sua determinação, quando sejam impostas.

mantém a totalidade ou a maioria do risco comercial, ficando com a receita tarifária; (iii) A autoridade de transporte realiza o planeamento, a definição e a atualização da rede, da oferta e dos tarifários e a sua integração com outros operadores; (iv) 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”; (v) 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; (vi) 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.

126. Quanto a este propósito, refere a Comunicação<sup>40</sup> da Comissão Europeia, quanto à implementação do Regulamento:

- *“Segundo o artigo 5.º, ponto 1, alínea b), da Diretiva 2014/23/UE, «concessão de serviços» é um contrato a título oneroso celebrado por escrito, mediante o qual uma ou mais autoridades ou entidades adjudicantes confiam a um ou mais operadores económicos a prestação e a gestão de serviços distintos da execução de obras a que se refere a alínea a) do mesmo artigo e cuja contrapartida consiste, quer unicamente no direito de exploração dos serviços que constituem o objeto do contrato, quer nesse direito acompanhado de um pagamento. A mesma disposição precisa ainda que a adjudicação de uma concessão de obras ou de serviços envolve a transferência para o concessionário de um risco de exploração dessas obras ou serviços que se traduz num risco ligado à procura, à oferta, ou a ambas, que se considera que o concessionário assume o risco de exploração quando, em condições normais de exploração, não há garantia de que recupere os investimentos efetuados ou as despesas suportadas com a exploração das obras ou serviços que são objeto da concessão e que a parte do risco transferido para o concessionário deve envolver a exposição real à imprevisibilidade do mercado, o que implica que quaisquer perdas potenciais incorridas pelo concessionário não sejam meramente nominais ou insignificantes.*
- *A organização de um concurso aberto a todos os operadores, transparente e sem discriminações, na aceção do artigo 5.º, n.º 3, permitirá normalmente minimizar a compensação que as autoridades competentes terão de pagar ao prestador de serviços para obterem o nível de serviço público imposto pelo caderno de encargos, obviando assim à sobrecompensação.”*

---

<sup>40</sup> 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.

127. Nesse sentido, na generalidade, a distinção entre uma concessão de serviço público e uma prestação de serviços<sup>41 42</sup> assenta, sobretudo, na **distribuição do risco** e na **detenção da receita tarifária**, sendo que na concessão o operador é o maior responsável por ambos, salvaguardando a autoridade a sua posição através da obtenção do melhor preço resultante de um procedimento concursal, aberto, transparente e não discriminatório.
128. No caso concreto, trata-se sobretudo de um **modelo “gross cost”** por se enquadrar nos objetivos críticos daquela entidade, equilibrando o esforço público e o nível de risco do contrato que se pretende que atraia mais concorrentes, potenciando os benefícios da concorrência, seja no esforço financeiro associado, seja na obtenção de um melhor serviço público.
129. Aliás, de sublinhar que o exercício de diagnóstico realizado pela AML constitui um relevante exemplo de como a informação relativa aos circunstancialismos locais fundamenta de forma determinante a escolha do modelo concursal/adequado ao caso concreto. De sublinhar igualmente a realização de múltiplos exercícios de levantamento e avaliação da realidade do território, o que confere maior certeza à política pública que se pretende desenvolver, bem como uma maior garantia de que não só se pode alcançar uma maior maximização dos recursos públicos como oferecer o melhor serviço que aqueles recursos permitem.
130. Por outro lado, independentemente da aplicação específica dos requisitos constantes do anexo ao Regulamento<sup>43</sup> no que se refere ao **cálculo de compensações financeiras** pela prática de obrigações de serviço público, as obrigações de transparência e objetividade na definição de obrigações contratuais que dali decorrem, são essenciais para o próprio exercício de diagnóstico sobre a (des)necessidade de pagamento de compensações e de definição do nível de serviço que se pretende, sendo essa transparência necessária não só para aferir da conformidade legal, mas também jurisprudencial<sup>44</sup>.
131. No que diz respeito ao **pagamento de compensações financeiras**, a Comissão

---

<sup>41</sup> Comunicação interpretativa da Comissão sobre a aplicação do direito comunitário em matéria de contratos públicos e de concessões às parcerias público-privadas institucionalizadas (PPPI). (Texto relevante para efeitos do EEE) (2008/C 91/02).

<sup>42</sup> A ambos os tipos de contrato aplicam-se as regras do Regulamento, sendo que para as especificidades procedimentais de contratação pública aplica-se o CCP, uma vez que a Comissão Europeia considera este código como uma medida nacional de implementação do Regulamento.

<sup>43</sup> De acordo com o artigo 5.º do Regulamento, “Os contratos de serviço público devem ser adjudicados de acordo com as regras estabelecidas no presente regulamento. No entanto, os contratos de serviços ou os contratos públicos de serviços, tal como definidos nas Diretivas 2004/17/CE ou 2004/18/CE, para o transporte público de passageiros por autocarro ou elétrico, devem ser adjudicados nos termos dessas diretivas na medida em que tais contratos não assumam a forma de contratos de concessão de serviços, tal como definidos nessas diretivas. Sempre que os contratos devam ser adjudicados nos termos das Diretivas 2004/17/CE ou 2004/18/CE, não se aplica o disposto nos n.ºs 2 a 6 do presente artigo.”

<sup>44</sup> A título de exemplo, do Tribunal de Justiça da União Europeia, o Processo C-280/00, Altmark Trans GmbH e Regierungspräsidium Magdeburg contra Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH (Coletânea 2003, p. I-7747).

Europeia refere que<sup>45</sup>, “*contrariamente ao que acontece noutros setores, à compensação por obrigações de serviço público no setor dos transportes terrestres aplica-se o artigo 93.º e não o artigo 106.º, n.º 2, do TFUE. Consequentemente, as regras da União relativas à compensação por serviços de interesse económico geral<sup>46</sup> que têm por base o artigo 106.º, n.º 2, do Tratado, não se aplicam aos transportes terrestres*”.<sup>47</sup> (...) *Tratando-se de serviços de transporte público ferroviário ou rodoviário de passageiros, e acordo com o artigo 9.º, n.º 1, do Regulamento (CE) n.º 1370/2007, desde que sejam pagas nas condições estabelecidas no regulamento, as compensações por esses serviços são consideradas compatíveis com o mercado interno e não carecem da notificação prévia exigida pelo artigo 108.º, n.º 3, do TFUE.*”

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

- As compensações ligadas a contratos de serviço público não podem exceder um montante que corresponda ao efeito financeiro líquido decorrente da soma das incidências, positivas ou negativas, da execução da obrigação de serviço público sobre os custos e as receitas do operador de serviço público;
- As incidências devem ser avaliadas comparando a situação em que é executada a obrigação de serviço público com a situação que teria existido se a obrigação não tivesse sido executada. Para calcular as incidências financeiras líquidas, devem ser tidos em conta os custos incorridos em relação a obrigações de serviço público impostas pela autoridade competente, incluídas num contrato de serviço público e/ou numa regra geral, menos as incidências financeiras positivas geradas na rede explorada ao abrigo das obrigações de serviço público em causa, menos as receitas decorrentes da aplicação do tarifário ou quaisquer outras receitas decorrentes do cumprimento da obrigação ou obrigações de serviço público em causa, acrescido de um lucro razoável<sup>48</sup>, igual ao efeito financeiro líquido.

133. Acrescenta ainda a Comissão que “*a presunção de compatibilidade e a exoneração a que faz referência o parágrafo anterior não excluem a possibilidade de as compensações pela prestação de serviços de transporte público constituírem auxílio estatal. Para não o serem, as compensações terão de satisfazer as quatro condições*

<sup>45</sup> Comunicação da Comissão “Orientações para a interpretação do Regulamento”.

<sup>46</sup> Nomeadamente a Decisão da Comissão relativa à aplicação do artigo 106.º, n.º 2, do TFUE aos auxílios estatais sob a forma de compensação de serviço público concedidos a certas empresas encarregadas da gestão de serviços de interesse económico geral (JO L 7 de 11.1.2012, p. 3) e o enquadramento da União Europeia aplicável aos auxílios estatais sob a forma de compensação de serviço público (JO C 8 de 11.1.2012, p. 15).

<sup>47</sup> Aplica-se-lhes, contudo, o Regulamento (UE) n.º 360/2012 da Comissão, de 25 de abril de 2012, relativo à aplicação dos artigos 107.º e 108.º do TFUE aos auxílios *de minimis* concedidos a empresas que prestam serviços de interesse económico geral (JO L 114 de 26.4.2012, p. 8).

<sup>48</sup> Nos termos do ponto 6 do anexo ao Regulamento (CE) 1370/2007, por «lucro razoável» entende-se uma taxa de remuneração do capital que seja habitual no setor de um determinado Estado-Membro, e que deve ter em conta o risco, ou a inexistência de risco, incorrido pelo operador de serviço público devido à intervenção da autoridade pública.

estabelecidas pelo Tribunal de Justiça no acórdão *Altmark*<sup>49 50</sup>, cujos princípios estão acolhidos nos requisitos legais constantes do Regulamento e que, entre outros, estabelece que (i) Os parâmetros com base nos quais o montante exato de compensação é calculado devem ser previamente estabelecidos, de forma objetiva e transparente, a fim de evitar uma vantagem económica suscetível de favorecer a empresa beneficiária em relação a concorrentes; (ii) A compensação não pode ultrapassar o que é necessário para cobrir total ou parcialmente os custos ocasionados pelo cumprimento das obrigações de serviço público, tendo em conta as receitas obtidas, assim como um lucro razoável<sup>51</sup> pela execução destas obrigações; (iii) Deve existir num procedimento de contratação pública que possibilite selecionar o candidato que apresente as melhores condições ao menor custo possível para a coletividade.

**134.** E tendo em conta o antedito, afigura-se que a AML, cumprindo os ditames legais e jurisprudenciais, teve em conta, tal como é patente no estudo económico e financeiro, os gastos e rendimentos associados atualmente à exploração do sistema de transportes da região (comercial e de serviço público), bem como as externalidades positivas e negativas associadas ao serviço público (por comparação da situação atual e futura), o que permitiu **definir o nível de serviço público** que se pretende disponibilizar e as obrigações associadas, e construir uma **fórmula de cálculo de pagamento de compensações/remunerações de obrigações de serviço público objetiva e que depende da obtenção de dados reais resultantes da execução contratual, combinada com a receita tarifária do serviço público e de atividades acessórias.**

**135.** Relativamente ao **preço máximo do quilómetro** que os operadores podem apresentar, a AMT apresentou questões adicionais à AML. Assim. *“Para cada um dos cenários da procura considerados pela AML e para cada um dos 4 lotes foram desenvolvidas as*

<sup>49</sup> 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).

<sup>50</sup> O Tribunal entendeu que: (i) Existe a necessidade de definir e atribuir, de modo claro e transparente, as obrigações de serviço público desde o início para que se possa deduzir com exatidão quais as obrigações de serviço público impostas às empresas; (ii) Os parâmetros com base nos quais o montante exato de compensação é calculado devem ser previamente estabelecidos, de forma objetiva e transparente, a fim de evitar que inclua uma vantagem económica suscetível de favorecer a empresa beneficiária em relação às empresas concorrentes; (iii) É necessário efetuar um juízo de proporcionalidade entre o montante da compensação atribuída e o custo suplementar suportado com o cumprimento das obrigações de serviço público com o intuito de evitar casos de compensação excessiva; (iv) Assim, a compensação não pode ultrapassar o que é necessário para cobrir total ou parcialmente os custos ocasionados pelo cumprimento das obrigações de serviço público, tendo em conta as receitas obtidas, assim como um lucro razoável pela execução destas obrigações; (v) Como critério de eficiência deve existir um procedimento de contratação pública que possibilite selecionar o candidato que apresente as melhores condições para proceder ao fornecimento de um serviço de interesse económico geral ao menor custo possível para a coletividade e, alternativamente, quando não seja empregue o procedimento de concurso público, o nível da compensação deve basear-se na análise dos custos que uma empresa média, bem gerida e adequadamente equipada em meios de transporte para poder satisfazer as exigências de serviço público requeridas teria suportado para cumprir estas obrigações, tendo em conta as respetivas receitas, assim como um lucro razoável relativo à execução destas obrigações.

<sup>51</sup> De acordo com as Orientações da Comissão: *“Em qualquer caso, dependendo das circunstâncias específicas de cada contrato de serviço público, impõe-se uma avaliação casuística pela autoridade competente, para determinar o nível adequado de lucro razoável. Entre outros fatores, há que ter em conta as características específicas da empresa, a remuneração normal de mercado para serviços semelhantes e o nível de risco associado a cada contrato de serviço público.”*

*simulações das principais componentes de custos, dos principais fluxos financeiros receitas e do lucro razoável. E, com base nas referidas simulações, são aferidos os valores de referência para o preço máximo unitário (€/veículo.km) [confidencial] e que servem de base para a licitação do contrato de serviço público que irá revestir a forma de prestação de serviço público. No entanto, a fundamentação apresentada pela AML relativamente à opção pela modalidade de prestação de serviços (ao invés de concessão) não está suportada por uma análise económica que permita à AMT verificar os respetivos resultados económicos e qual das opções seria a economicamente mais vantajosa para o concedente e para a concorrência. Neste sentido, solicitamos à AML os esclarecimentos adicionais sobre esta matéria.*

136. A resposta da AML foi a seguinte: “A fundamentação da opção pela modalidade de **prestação de serviços** encontra-se sintetizada no ponto 5 do Relatório nº 27/AML/2019, submetido à apreciação da AMT, tal como referido supra. Tendo em conta, por um lado, a falta de consagração pelo legislador de qualquer preferência pela modalidade de concessão em face de prestação de serviços (quer em geral, quer em especial no domínio de transporte público de passageiros) e, por outro lado, a solução prevista no recente Decreto-Lei n.º 170/2019, de 4 de dezembro, que veio esclarecer a inaplicabilidade do Decreto-Lei n.º 111/2012, de 23 de maio, às autarquias locais, entende-se que não é necessária a realização de uma análise económica detalhada que justifique a opção das autoridades de transportes pela “modalidade de prestação de serviços (ao invés de concessão)”. Assim sendo, afigura-se que a fundamentação prevista no Relatório nº 27/AML/2019 é suficiente para o cumprimento do dever de fundamentação imposto designadamente pelo artigo 36.º do CCP. De todo o modo, considerando as orientações pertinentes em relação a essa matéria que a AML tem divulgado ao público, junto se apresenta as seguintes **fundamentações adicionais no que diz respeito à opção político-estratégica da AML pela modalidade de aquisição de serviços**: Desde logo, o facto de o risco desconhecido ser um fator de agravamento do custo financeiro, que a AML não pretende que venha a onerar mais o concurso imputando-lhe o risco de receita. Nesse sentido, é necessário ter presente que as transformações em curso no sistema não ocorrem apenas por via da contratualização do serviço de transporte rodoviário, com a respetiva alteração das redes e serviços atuais, mas pelo conjunto mais vasto de mudanças com significativa expressão, assumindo particular relevância as **alterações no sistema tarifário** – incluindo a eliminação de títulos próprios, como desenvolvido no capítulo 3.7 do Relatório e na primeira questão acima. Relativamente às alterações ao sistema tarifário que ainda ocorrerão – como a forma de compensação e repartição de receitas – e a

*eliminação de títulos próprios e combinados – com particular relevância para os títulos ocasionais –, ainda que não estejam desde já suficientemente consolidadas, sendo uma competência da AML, com capacidade da mesma de definir os critérios a adotar, e estando a AML a receber a informação que lhe permitirá efetuar os estudos e estimativas para a solução a adotar, seria fortemente penalizador para o custo do concurso transferir este risco da receita tarifária para o operador (que para o concorrente seria desconhecido), ao contrário do que acontece com a AML; Por outro lado, a AML fez uma opção de significativo reforço dos serviços de transporte rodoviário – enquadrada na estratégia de redução significativa de custos para os utentes e de valorização dos transportes públicos, a par do reforço e implementação de novos serviços de transporte de elevada capacidade e em sítio próprio e da assunção das responsabilidades de entidade gestora do sistema de bilhética e de uma plataforma tecnológica integradora dos serviços e sistemas inteligentes de transportes, para além da progressiva competência sobre os demais modos que operam na **AML** –, que, detendo a capacidade técnica e tecnológica instalada, necessitará de ter a capacidade de permanente integração/ ajustamentos das alterações na rede que ela própria irá determinando pela consolidação desta estratégia, sendo o modelo de prestação de serviços, neste cenário, a modalidade que menor risco de necessidade de reequilíbrio financeiro comporta para a AML já que pode gerir por si as alterações a introduzir de acordo com os impactos que estiver disponível para assumir. Recorda-se que os municípios assumiram já critérios e valores de “Financiamento municipal à AML para as funções de autoridade de transportes e mobilidade” com carácter de estabilidade e previsibilidade para esta estratégia; Em simultâneo, **a AML detém já significativa informação** – decorrente quer dos processos de apuramento dos montantes de compensação tarifária, antes pelos títulos intermodais e agora já pelo sistema tarifário, bem como pelos títulos de tarifa reduzida (Social+, 4\_18 e Sub23), quer pelos procedimentos que consolidou de aprovação dos **ajustamentos aos serviços com Autorização Provisória**, quer ainda pelo conjunto de **estudos** que desenvolveu nos últimos anos – que lhe permite, mesmo num concurso de primeira geração não ter que suportar o custo financeiro elevado decorrente da transferência do risco para o operador. Neste sentido, num contexto de forte alteração da rede futura e de profunda alteração no modelo tarifário, tornaria desaconselhável um modelo de concessão, em que o risco de procura seria assumido pelos futuros operadores privados. Por outro lado, as **alterações do modelo tarifário**, geram ainda grandes alterações na estrutura da receita tarifária, criando um nível de incerteza muito grande, que desaconselharia a passagem deste risco para o parceiro privado. Face ao exposto, considera-se que o desconhecimento dos impactos do conjunto de alterações em curso na AML, e a*

*determinar por esta, que suscitaria a necessidade de processos de reequilíbrio financeiro e aumentaria significativamente o custo financeiro associado a essa incerteza, que é significativamente superior (o desconhecimento) para os operadores que concorram do que para a AML que terá a informação necessária e a capacidade técnica e de decisão sobre essas alterações que irão decorrer nos próximos anos.”*

148. Face à documentação apresentada, à descrição das disposições do procedimento concursal, bem como dos esclarecimentos adicionais prestados pela AML, podemos concluir que estamos perante um procedimento concorrencial de escolha de concorrente(s) para prestar um serviço público, com obrigações de serviço público prévia e objetivamente definidas, tendo em conta o interesse público, o interesse comercial do(s) operador(es), a sua justa remuneração, bem como a sustentação de um serviço público de qualidade, na perspetiva pública.
149. Afigura-se que o procedimento está elaborado em termos equitativos para qualquer empresa que decida concorrer, afigurando-se dele não decorrer qualquer vantagem económica suscetível de favorecer a empresa beneficiária em relação a empresas concorrentes em igualdade de circunstâncias (desde logo porque o benefício – direito de exploração – não é atribuído diretamente ou imposto mas atribuído na sequência de procedimento concursal), e perante perspetivas de rentabilidade – via receita tarifária e compensações - que se afigura permitirem cobrir os custos ocasionados com o serviço público, mas também adequada remuneração, incentivando o operador a procurar a eficiência na prestação de serviços, diminuindo os custos e potenciando receitas.
150. Em suma, estima-se que o esforço financeiro público anual<sup>52</sup> associado ao pagamento da remuneração pela prestação do serviço público rodoviário de passageiros conforme os requisitos mínimos de OSP será de, no máximo:
- **Lote 1:** cerca de [confidencial] por ano, que resulta da estimativa de 28 528 689 veículos quilómetros, prevista para este lote, multiplicados pelo preço máximo de [confidencial] €/veíc.km;
  - **Lote 2:** cerca de [confidencial] por ano, que resulta da estimativa de 25 792 301 veículos quilómetros, prevista para este lote, multiplicados pelo preço máximo de [confidencial] €/veíc.km;

---

<sup>52</sup> Montantes financeiros estimados pela AMT tendo por referência a produção anual (veíc.Km) associada a cada lote identificada pela AML, na Tabela 4.8, a página 86, do Relatório n.º 27/AML/2019 e o preço máximo unitário por veículo quilómetro permitido por lote no concurso.

- **Lote 3:** cerca de [confidencial] por ano, que resulta da estimativa de 19 004 572 veículos quilómetros, prevista para este lote, multiplicados pelo preço máximo de [confidencial] €/veíc.km;
  - **Lote 4:** cerca de [confidencial] por ano, que resulta da estimativa de 15 128 877veículos quilómetros, prevista para este lote, multiplicados pelo preço máximo de [confidencial] €/veíc.km.
151. Na soma dos Lotes, a remuneração total anual prevista é de cerca de [confidencial], o que resulta num total de cerca de [confidencial] para a globalidade do contrato (a preços correntes).
152. A estimativa de investimento total em autocarros é de mais de [confidencial] para toda a “concessão”<sup>53</sup>, para uma frota global de **1.888. Autocarros** (Lote 1: 600; Lote 2: 527; Lote 3: 480 e Lote 4: 281);
153. As principais rubricas de gastos são os Custos das Mateiras Vendidas e Matérias Consumidas (CMVMC), seguindo-se os gastos com o pessoal (incluindo as rendas com o material circulante) e os fornecimentos e serviços externos. . O modelo acima referido estima que estas três rubricas somam um total anual que varia entre [confidencial] e [confidencial] euros (a preços constantes), o que perfaz um total de mais de [confidencial] para o período global da “concessão”.
154. Considerando os quatro critérios consagrados no Acórdão de Altmark de 24 de julho de 2003 e, em especial o denominado terceiro critério, podemos concluir, com as devidas adaptações ao modelo contratual de prestação de serviço público aqui em apreço, que a compensação pela prestação de serviço público não ultrapassa o que é necessário para cobrir, total ou parcialmente, os custos ocasionados pelo cumprimento das obrigações de serviço público, assim como o lucro razoável. Neste sentido, conclui-se que é adequada a remuneração a pagar.
155. Segundo as Orientações da Comissão Europeia para a interpretação do Regulamento (CE) n.º 1370/2007<sup>54</sup> relativo aos serviços públicos de transporte ferroviário e rodoviário de passageiro, *“é de encorajar, em geral, a utilização de incentivos à eficiência no mecanismo de compensação. Sublinhe-se que os regimes de compensação que se limitam a cobrir os custos realmente incorridos não dão grande incentivo à empresa de transportes para que siga uma política de contenção de custos ou se esforce por ganhar*

<sup>53</sup> Cálculos realizados AMT tendo por referência as estimativas relativas ao pagamento de rendas de material circulante que constam da Tabela 4.29 – Mapa de cash-flow anual agregado a preços constantes de 2019, a página 106, do Relatório n.º 27/AML/2019.

<sup>54</sup> Publicado no Jornal Oficial da União Europeia - (2014/C 92/01) 29.3.2014

eficiência” pelo que o interesse comercial do serviço deve ser aferido na apresentação de propostas ao procedimento concursal.

156. De referir, quanto a este aspeto, que a possibilidade de o operador realizar, a título acessório, e destinando-se a contribuir para o equilíbrio comercial da concessão, diversas atividades como sejam serviços comerciais não é incompatível com a realização de obrigações de serviço público.
157. Quanto a este aspeto, é de sublinhar de forma positiva a imposição de implementação de **contabilidade analítica**<sup>55</sup> por tipo de serviço, de forma a evidenciar, separadamente, as contas de exploração relativas ao serviço público face a outras atividades desenvolvidas, devendo ser fundamentados os critérios utilizados para imputação dos custos comuns.
158. Por outro lado, considera-se que a partilha dos benefícios económicos dos operadores não constitui um desincentivo a uma exploração eficiente pois os seus limites estão claramente balizados<sup>56</sup>.
159. No caso concreto, afigura-se que as questões referidas estão acauteladas, pois não só foram apurados os custos da operação que devem vir a ser cobertos por via de compensação, como ainda é tido em conta o adequado retorno ao operador. Aliás, face aos dados apresentados, pode estimar-se que existe rentabilidade acionista do projeto, permitindo ao operador sustentar o sistema com garantias de qualidade.
160. Quanto a este aspeto, de referir que os contratos de serviço público a ser celebrados no âmbito da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, estão muito condicionados pelo circunstancialismos locais relativos aos múltiplos sistemas de transportes públicos de passageiros, que são muito diversos ou com uma grande amplitude de 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,

---

<sup>55</sup> Como refere a Comunicação da Comissão “Quando o prestador do serviço público exerce também atividades comerciais, é necessário assegurar que a compensação pública que ele recebe não é utilizada para reforçar a sua posição concorrencial nas atividades comerciais. O anexo do regulamento estabelece regras destinadas a prevenir a subsídio das atividades comerciais com as receitas das atividades de serviço público. Tais regras consistem essencialmente na separação das contas dos dois tipos de atividade (serviço público e serviço comercial) e num método sólido de repartição de custos que reflita os custos reais da prestação do serviço público”. Acrescenta que os “n.ºs 1 e 2 do artigo 4.º do regulamento, em combinação com as regras estabelecidas no anexo, preveem a correta repartição, pelos dois tipos de atividade, dos custos e receitas associados respetivamente à prestação dos serviços no âmbito do contrato de serviço público e à atividade comercial, no intuito de possibilitar a monitorização eficaz da utilização dada à compensação pública e da eventual subsídio cruzada. (...). Por exemplo, quando o serviço público e a atividade comercial compartilham os meios de transporte (material circulante ou autocarros) ou outros ativos ou serviços necessários à prestação do serviço público (escritórios, pessoal ou estações), os custos conexos devem ser imputados aos dois tipos de atividade na proporção do seu peso relativo no total das prestações de transporte fornecidas pela empresa (...)”.

<sup>56</sup> De acordo com as Orientações da Comissão: “Os incentivos à eficiência deverão, todavia, ser proporcionados e não exceder um nível razoável à luz da dificuldade em realizar os objetivos de eficiência. Uma forma de o assegurar seria, por exemplo, repartir equilibradamente os proveitos decorrentes dos ganhos de eficiência pelo operador, os poderes públicos e/ou os utentes. Em qualquer caso, deve haver um mecanismo que assegure que a empresa não poderá conservar proveitos de eficiência desproporcionados. Os parâmetros destes regimes de incentivo devem, aliás, estar inteira e precisamente definidos nos contratos de serviço público.”.

nomeadamente, uma análise ponderada sobre a alocação e partilha de risco operacional.

166. No caso concreto, considera-se que **a TIR de projeto real associada a cada lote, que varia entre 5,1% e 5,4% não é excessiva** face aos circunstancialismos específicos e locais e ao nível de riscos identificado na documentação de fundamentação, afigurando-se que a mesma será relevante para a atratividade do concurso e para garantir o menor nível de esforço público.
167. Por outro lado, os dados utilizados para a definição de **obrigações de serviço público** baseiam-se num levantamento dos indicadores relevantes do sistema de transportes e do território em causa, o que permite concluir por uma adequada aderência à realidade, tendo não apenas em conta indicadores financeiros, mas também económicos, e indicadores referentes às diversas externalidades associadas ao Ecosistema. De referir, quanto a este aspeto, que o lançamento do procedimento concursal também é outra sede idónea para aferir da adequação à realidade do que é proposto.
168. Recorde-se que, sem prejuízo das atribuições próprias das instâncias nacionais e europeias competentes, os critérios enunciados para aferição da legalidade de fluxos financeiros apenas se consideram cumpridos, na perspetiva da temática dos auxílios de Estado, se ao longo da execução contratual forem efetiva e corretamente aplicados os critérios de cálculo e pagamento das compensações (se a elas houver lugar), face às circunstâncias concretas da prestação do serviço que as fundamentam, e são esses os factos que devem ser de verificação permanente e sistemática pela autoridade de transportes, mas também pela AMT, designadamente na sequência de remissão, por parte da primeira, do relatório previsto no artigo 7.º do Regulamento.
169. Por isso, a aferição da *compliance* dos instrumentos pré-contratuais e contratuais não é meramente formal, mas estende-se à execução desses mesmos instrumentos.

### **Obrigações contratuais/Indicadores**

170. A AMT tem considerado fundamental a existência de informação de reporte, nomeadamente, dados económicos, financeiros e de exploração que permitam às entidades de supervisão e de fiscalização aferir da conformidade do cumprimento das regras europeias quanto ao pagamento de compensações, designadamente a AMT, nos termos da alínea c) do n.º 3 do artigo 34.º do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio<sup>57</sup>.

---

<sup>57</sup> De sublinhar que a AMT pretende fazer a supervisão da implementação destes indicadores de forma periódica, anualmente, e pelo menos semestral, no decurso dos dois primeiros anos de vigência do contrato e tendo em conta o relatório a elaborar pela autoridade de transportes, nos termos do artigo 7.º do Regulamento.

171. No caso concreto, a AMT teve em conta o racional de aplicação das orientações anteriormente transmitidas quanto ao elenco de indicadores relevantes para efeitos de monitorização de contratos de serviço público<sup>58</sup> ainda que se considere que estejam definidos procedimentos e indicadores de transmissão periódica e sistemática da informação relevante, o que permitirá não só efetuar uma monitorização<sup>59</sup> eficaz da execução contratual<sup>60</sup>, como obter informação adicional para um futuro contrato de serviço público<sup>61</sup> (após o atual terminar).
172. No que se refere a **indicadores de performance**, bem como a penalidades contratuais, designadamente a nível operacional, a AMT considera que as mesmas devem permitir isolar/identificar 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 o operador consegue efetivamente disponibilizar e não aquela que estimava disponibilizar. Estes indicadores podem servir de base à definição de incentivos à procura, à otimização da produção ou ao combate à fraude, sobretudo se existirem deduções associadas a indicadores de desempenho do operador (qualitativos e mensuráveis), pelo (in)cumprimento dos mesmos.
173. No caso concreto, esta aferição afigura-se ser possível tendo em conta os sistemas de apoio à exploração previstos contratualmente, permitindo ainda desagregar, de forma objetiva, os dados tendentes a apurar o cumprimento de horários e frequências.
174. No caso concreto, estão estabelecidos **indicadores de desempenho e de incumprimento das circulações previstas**, correspondendo-lhes uma sanção efetiva para todo e qualquer incumprimento de circulações previstas.
175. Por outro lado, resulta que o apuramento do cumprimento de indicadores de sanções contratuais é efetuado com **base mensal**, o que se considera de sublinhar pois evita

---

<sup>58</sup> [https://www.amt-autoridade.pt/media/1777/csite\\_indicadores\\_monitorizacao\\_supervisao\\_at.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/1777/csite_indicadores_monitorizacao_supervisao_at.pdf)

<sup>59</sup> Tal como referido nas Orientações da Comissão: “O contrato de serviço público deve também, por princípio, estipular verificações regulares durante a sua vigência, para se detetarem precocemente situações evidentes de sobrecompensação e lhes pôr termo, em particular se o contrato for de longa duração. As autoridades competentes são obrigadas a verificar a observância das condições contratuais durante a vigência dos contratos de serviço público. Para ajudar a efetuar estas verificações de forma normalizada, poderão criar-se ferramentas informáticas. A existência de sobrecompensação deve ser avaliada separadamente para cada contrato de serviço público, a fim de evitar que lucros excessivos de um serviço público se diluam na média de vários contratos. No caso da investigação ex post, a eventualidade de as compensações recebidas excederem o efeito financeiro líquido do serviço público, conforme definido no anexo do regulamento, pode ser avaliada com base nos dados financeiros relativos às receitas e custos reais, uma vez que os regimes de compensação já estarão criados. O método, contudo, não muda: a compensação não deve exceder o montante a que a empresa teria direito de acordo com os parâmetros estabelecidos no contrato, ainda que esse montante não seja suficiente para cobrir os custos líquidos reais.”

<sup>60</sup> Desta forma também se proporciona uma eficaz supervisão e fiscalização do serviço de transportes, designadamente pela AMT, no âmbito, entre outros, da alínea c) do n.º 3 do artigo 34.º do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, no que se refere, a título exemplificativo, ao controlo anual das compensações concedidas às entidades que asseguram os serviços de interesse económico geral nos setores regulados, como já anteriormente referido. Se os dados relativos à gestão contratual forem sempre sujeitos a imperativos de maior especificidade, atualidade e certeza, também os dados que possam a ser vir transmitidos para a AMT, ou outras entidades fiscalizadoras, estarão sujeitos a tais imperativos.

<sup>61</sup> 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.”

diluir, num período alargado, quebras relevantes da prestação do serviço público. Considera-se este aspeto crítico uma vez que o relacionamento com os passageiros deve estar sujeito a um superior nível de exigência, de forma mais objetiva e exigente do que o cumprimento de outras obrigações de âmbito meramente administrativo. Afinal, o objetivo principal do contrato público em causa é a prestação de um serviço público a cidadãos, e o financiamento público de um sistema que não cumpre critérios mínimos de eficiência e vinculatividade não seria aceitável.

176. Considera-se que a AML deve procurar assegurar, junto do operador, não só a obtenção de dados e informação necessárias às obrigações de reporte previstas no Regulamento n.º 430/2019, de 16 de maio, mas também para elaborar os relatórios públicos previstos no Regulamento<sup>62</sup>.
177. De sublinhar, finalmente, que o Caderno de Encargos prevê uma graduação de incumprimentos entre graves e menos graves, como tem sido recomendação da AMT em outros procedimentos, admitindo-se que os critérios de definição do valor objetivo da sanção estejam sujeitos à ponderação do interesse público, à gestão dinâmica e flexível do serviço público, à análise casuística, ao exercício de proporcionalidade e à adequação deste com o eventual benefício económico resultante da conduta infratora.

### **Do contrato de serviço público e outros aspetos contratuais**

178. No que se refere ao Tarifário, a AMT questionou a AML nos seguintes termos: *“o futuro sistema tarifário da rede de transportes públicos rodoviários de passageiros a concursar será concebido de forma a cumprir os seguintes princípios fundamentais: – Garantir, no mínimo, a receita atual dos operadores rodoviários privados”. O Regulamento n.º 278-A/2019, de 19 de março partiu desse pressuposto, em 2019, no sentido de estimar as receitas do sistema para poder estimar as compensações a pagar, mas prevê mecanismos de acerto com base em dados reais baseados no sistema de bilhética. Ou seja, o objetivo será compensar os operadores por aquilo que efetivamente transportam e não cristalizar uma procura que pode flutuar. Tais estimativas poderão fazer sentido numa transição de sistemas tarifários, sem alterar os operadores e o enquadramento contratual. Contudo, no desenho de um futuro enquadramento contratual, com uma nova organização (operador, rede, obrigações, etc) qual a justificação para garantir a receita atual de operadores privados que seja, na sequência de um concurso, se alterará a distribuição da procura / oferta /operadores?*

<sup>62</sup> Conforme Orientações previstas em [http://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes\\_amt\\_obrigacoes\\_reporte\\_relatorios\\_publicos.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes_amt_obrigacoes_reporte_relatorios_publicos.pdf).

179. A AML respondeu, nos seguintes termos: *“Como referido na questão colocada, a **alteração do sistema tarifário na área metropolitana de Lisboa** em abril de 2019 não se cingiu a uma redução do custo do transporte para os passageiros, nem a uma lógica de mudança dos títulos intermodais existentes, mas à imposição de profundas transformações sobre o tarifário (com a imposição de um custo máximo e a eliminação obrigatória de centenas de títulos) e a integração total de todas as componentes do sistema: todos os serviços, todos os modos, todos os operadores e todo o território da área metropolitana de Lisboa. Desta forma, para além da alteração do tarifário, foi aumentada significativamente a mobilidade oferecida na área metropolitana. Parte dos elementos desenvolvidos na presente respostas aplicam-se às questões seguintes sobre o tarifário. Ainda que sendo conhecida a dimensão e complexidade do sistema de transportes da área metropolitana em diversas vertentes e com algum pormenor – em particular, relativamente a vendas e receitas dos títulos intermodais –, as alterações introduzidas suscitavam diversas incógnitas relativamente às interdependências do sistema e aos seus impactos diretos e indiretos (títulos ocasionais, títulos próprios numa lógica de rede do operador, escolha entre modos em função do preço, entre outros), tendo ainda o atual sistema tarifário dado ao utilizador uma elevada liberdade de utilização do sistema de transportes, ainda em estabilização. Nesse sentido, o Regulamento n.º 278-A/2019, de 19 de março, assumiu o objetivo (e os mecanismos de compensação) de se conseguir, em primeiro lugar, que todos os operadores tivessem os rendimentos equivalentes aos detidos anteriormente às alterações do sistema tarifário (acrescidos da taxa de atualização tarifária – TAT). Note-se que foram assumidas premissas e estimativas que não eliminavam o risco partilhado também pelos operadores, como por exemplo: considerar que haveria uma redução de 15% da receita dos títulos ocasionais, sendo que, desta, 85% se converteriam em receita de novos passes e os restantes equivaleriam a uma perda de receita do sistema. Assim, caso não se verificasse este aumento de receita e de novos passageiros regulares, a receita de 2018 acrescida, a TAT poderia não ser atingida. Importa, no entanto, sublinhar que o mesmo Regulamento implementou mecanismos de compensação tendo em conta o impacto do novo sistema tarifário na atual oferta, assegurando uma componente associada ao crescimento de passageiros transportados, incentivando assim os operadores a disputar uma receita superior à de 2018, com maior fiscalização e adequação da oferta tendo em contas as eventuais alterações decorrentes do aumento no número de passageiros e dos padrões de deslocação dos utilizadores. Mais recentemente, procedeu-se à revisão do Regulamento, que, entre outros, pretende acautelar uma redução da receita por validação que se estava a verificar, conforme explicitado no nosso Relatório nº 26/AML/2019 enviado a essa Autoridade a 27 de*

novembro de 2019. Isto é, já no Regulamento n.º 278-A/2019, de 19 de março, e nos mecanismos de compensação nele inscritos, se pretendia estimular o aumento de passageiros transportados. Os dados disponíveis até ao momento (as contas do ano de 2019 só serão encerradas a fevereiro de 2020) permitem estimar que a receita total dos operadores rodoviários privados que integram o sistema tenham uma receita tarifária, relativa aos meses de abril a dezembro, de cerca de [confidencial] Euros, correspondendo a mais 4[confidencial] Euros do que a receita que se pretendia “garantir” para o mesmo período. Desta forma, pretende-se sublinhar que os critérios de compensação pela imposição do novo tarifário, ainda que tenham a preocupação de minimizar os riscos impostos e não criar ruturas financeiras no sistema (garantindo também pagamentos por conta, regulares e atempados), tiveram desde sempre uma lógica de compensação pelos passageiros transportados, estimulando dessa forma dois comportamentos estruturais por parte dos operadores: (i) Ter uma atitude proativa de fiscalização da validade e validação dos títulos de transporte dos passageiros; (ii) Proceder aos ajustamentos e reforço da oferta no sentido de corresponder às alterações da procura induzidas pelo novo tarifário. A AML encontra-se a estudar a revisão do Regulamento n.º 278-A/2019, de 19 de março, procurando uma evolução dos mecanismos de compensação, com base em dados reais da procura e da oferta e integrando os impactos do atual sistema tarifário, mantendo as mesmas premissas de minimizar o risco sobre imposições tarifárias e de não rutura nos operadores, e avaliando critérios como “passageiro quilómetro”, “lugares oferecidos”, entre outros. Importa sublinhar que as alterações ao sistema tarifário pretendidas e descritas no capítulo 3.7 do Relatório, representam ainda uma alteração muito significativa do tarifário existente, em particular, relativamente aos **títulos ocasionais** (com maior expressão ainda nos serviços dos atuais operadores rodoviários privados) e à eliminação de passes próprios dos operadores que subsistiram à criação dos títulos Navegante. Acresce que estas alterações poderão ocorrer, pelo menos em parte, previsivelmente antes do início da operação resultante dos concursos a promover pela AML (tendo em conta não só o tempo do procedimento concursal, mas também que o início da operação ocorrerá 10 meses após a adjudicação do respetivo lote). As alterações aos títulos próprios dos atuais operadores terão que ocorrer com o início da nova operação. É nesse sentido (do exposto parágrafos anteriores), até tendo em conta a necessidade de dados mais estáveis para um cálculo mais rigoroso, que é assumida a orientação de “garantir, no mínimo, a receita atual dos operadores rodoviários privados” (em 2019, o crescimento da receita adicional estimada representará cerca de 4,5%). Naturalmente, após o início da operação decorrente do concurso, as alterações ao sistema tarifário e ao respetivo Regulamento refletir-se-ão sobre AML, que passará a ser a titular das respetivas

receitas, assumindo-se, conforme referido, que das mesmas não deverá decorrer uma redução de receitas. Deve referir-se [...] que o **Programa de Apoio à Redução do Tarifário dos Transportes Públicos (PART)** não se encontra ainda absolutamente estabilizado, estando em curso um processo de consulta para a aprovação de um diploma legal próprio – que poderá vir a definir fontes de financiamento próprias e estáveis, alteração da abrangência de medidas, inclusão de compensações próprias para serviços inter-regionais, entre outras – que não é possível à AML acautelar desde já em todos os seus impactos em futuras alterações ao sistema de compensações e receitas afetas. No futuro, como exposto, não se sabendo como será ainda o novo Regulamento e portanto, a partilha de receitas de Navegante e do PART, **o que AML propõe como princípio é que qualquer alteração ao atual sistema tarifário não afete em sentido negativo a receita atual dos operadores rodoviários privados (que no futuro constituirá uma receita da AML).**”

180. Mais – “Neste Capítulo 3.7 do Relatório em apreço, considerou-se adicionar, desde já, a informação relativa às tendências identificadas decorrentes dos impactos das alterações pretendidas relativamente: (i) No caso da **proposta de eliminação dos atuais passes próprios** destes operadores, a estimativa que é feita aponta para um aumento de Receita, por se aumentar o valor do passe, mesmo que possa implicar uma perda de passageiros; (ii) No caso dos **ocasionais**, a minimização da perda de receita será conseguida se for possível diferenciar níveis de tarifa (pré-comprados e de bordo) consoante o serviço – será nesse sentido que se deverá caminhar, mas para o qual será necessária mais informação do sistema de bilhética, ainda não disponível à data de hoje. Em suma, existem ainda alterações relevantes e com impactos financeiros significativos a concretizar, antes e necessariamente com a entrada em operação dos serviços a contratualizar pela AML. Sem prejuízo, a AML tem ao seu dispor, no âmbito das suas competências, instrumentos para garantir a receita (ou o financiamento) do subsistema dos operadores a contratar. Tendo em conta diversos fatores externos à AML – entre outros, as alterações ao próprio PART e dados finais ainda não disponibilizados pelo sistema de bilhética –, não é possível definir desde já com detalhe o modelo final futuro de compensação e repartição de receitas tarifárias, pelo que se mantém a intenção de acautelar a não rutura financeira do sistema, ainda que a experiência demonstre que foi possível assegurar um aumento de receitas associado ao aumento de passageiros transportados, a par de ajustamentos e do crescimento da oferta, com a simplificação do sistema tarifário. Finalmente, importa reafirmar que, no âmbito do contrato de prestação de serviços a celebrar com o operador a selecionar no concurso a lançar, a titularidade da receita tarifária é da AML e a remuneração a pagar

*ao operador assentará, como decorre da análise económico-financeira empreendida com vista a justificar o preço máximo unitário a pagar, nos custos incorridos com a prestação de serviços, incluindo, naturalmente, uma margem de lucro razoável.”*

181. A AMT, ainda no que respeita ao tarifário, questionou a AML nos seguintes termos: *“Assumindo a manutenção e receita dos atuais operadores, como se compatibiliza com a informação de que os riscos tarifários são essencialmente assumidos pela AML”,* sendo que esta respondeu: *“Esta afirmação (pág. 136) pretende sintetizar a matéria abordada no capítulo “Titularidade e modo de repartição das receitas geradas pela exploração do serviço e risco tarifário”, concluindo que sendo a retribuição do operador rodoviário fixada no âmbito do concurso, e sendo independente da receita gerada pelo sistema tarifário (que será da AML), o operador não assume nesta matéria qualquer risco. É, ainda assim, salvaguardado que o não crescimento do número de passageiros transportados – seja pela não captação de passageiros ou por não fiscalização e eficaz combate à fraude (neste último caso, o Anexo X ao caderno de Encargos prevê sanção para a não realização da taxa mínima de fiscalização) – não tem consequências ao nível da remuneração estabelecida contratualmente, mas apenas implica a não obtenção pelo operador do prémio por incremento da procura, previsto na Cláusula 54.<sup>a</sup> do Caderno de Encargos. No essencial, pretende-se aqui sublinhar que em qualquer circunstância, o valor da remuneração do operador pelo serviço de transporte rodoviário não depende das receitas das vendas de títulos de transporte, seja de ocasionais, seja de passes. Sendo as receitas tarifárias da titularidade da AML, o risco da redução das vendas é, desse ponto de vista, estritamente da AML.”*
182. Ainda no que respeita ao **Tarifário**, a AMT questionou a AML – *“Nos termos do artigo 4.<sup>o</sup> e n.ºs 1 a 3 do Regulamento n.º 430/2019, de 16 de maio, de que forma o sistema tarifário se justifica e suporta no novo modelo concursal?”* tendo esta respondido o seguinte: *“Tal como se encontra estipulado nas Cláusulas 17.<sup>a</sup> e 18.<sup>a</sup> do Caderno de Encargos, o sistema de títulos de transporte e o sistema tarifário a adotar na Prestação de Serviço objeto do presente concurso são os fixados no Regulamento n.º 278-A/2019, de 27 de março, não estando estabelecida ex novo qualquer regra especial relativamente a essa matéria no próprio Caderno de Encargos. Efetivamente, como se refere nos considerandos do Regulamento n.º 278-A/2019, a sua elaboração está fundamentada, nomeadamente, no n.º 2 do artigo 3.<sup>o</sup> do Regulamento (CE) n.º 1370/2007, que permite a fixação de “regras gerais” com o objetivo de consagrar obrigações de serviço público destinadas a estabelecer tarifas máximas, “aplicáveis sem discriminação a todos os serviços de transporte público de passageiros de um mesmo tipo numa determinada zona geográfica da responsabilidade de uma autoridade*

*competentes”. Segundo o disposto na parte final da mesma norma europeia, estas “regras gerais” podem ser posteriormente objeto de mera “inclusão” em contratos de serviço público – que é o caso das citadas Cláusulas 17.<sup>a</sup> e 18.<sup>a</sup> do Caderno de Encargos. Assim sendo, uma vez que a Prestação de Serviços objeto do presente concurso se enquadra integralmente no âmbito de aplicação do Regulamento n.º 278-A/2019 (atendendo sobretudo ao disposto no n.º 1 do artigo 1.º desse regulamento), constata-se que a competência das autoridades de transportes para a fixação do sistema de títulos de transporte e do sistema tarifário, prevista no Capítulo VII do RJSPTP, foi exercida pela AML a priori ao nível regulamentar, e não ao nível de modelação do presente concurso público. Com efeito, o Caderno de Encargos, ao remeter a regulação da matéria de títulos de transporte e de tarifas integralmente para o Regulamento n.º 278-A/2019, limita-se a “incluir” o regime pré-definido neste Regulamento, não tendo por isso como função a fixação de um “novo” regime tarifário. Salvo melhor entendimento, tal justifica a inaplicabilidade das mencionadas normas do Regulamento n.º 430/2019. De todo o modo, importa salientar que o verdadeiro “novo” regime tarifário consagrado no Regulamento n.º 278-A/2019, mesmo que não se encontre abrangido pelo âmbito de aplicação do Regulamento n.º 430/2019 (sobretudo por o primeiro ter entrado em vigor antes do último), se encontra plenamente fundamentado na respetiva “Nota Justificativa”, e nos Relatórios técnicos produzidos pela AML e enviados a essa autoridade, que observou materialmente os mesmos princípios explicitados no Regulamento n.º 430/2019.”*

183. No que se refere ao **prazo contratual**, é de sublinhar que, além de se encontrar em conformidade com disposto no Regulamento, foram tidos em conta os elementos que condicionam as opções públicas nesta matéria, como sejam os investimentos, os bens móveis e imóveis afetos à exploração e os direitos e obrigações destinados à realização do interesse público e ainda a informação de base que foi possível obter para fundamentar a operação.
184. De referir que não é obrigatório que o prazo contratual seja equivalente ao prazo necessário a uma recuperação total de investimento, pois acrescentando à remuneração obtida com a prestação do serviço, tal poderia implicar uma sobrecompensação, o que não é permitido pelo artigo 413.º do CCP (sobre a partilha de riscos), pelo Regulamento e pelas próprias recomendações da Comissão Europeia a este propósito, tendo em conta que seria manifestamente prejudicial para o interesse público.
185. O Caderno de Encargos prevê também as situações em que os bens móveis e imóveis afetos à exploração do serviço público integram o estabelecimento da exploração e em

que situações revertem para o operador que lhe vier a suceder, tendo-se em conta o valor comercial remanescente de cada veículo.

186. De sublinhar, ainda, que se considera que a opção de fixação do **prazo contratual de 7 anos** é favorável à melhoria dinâmica do serviço público, uma vez que, com a experiência adquirida na gestão de um contrato de duração razoável (inferior ao máximo de 10 anos), será possível, em nova submissão à concorrência, potenciar ainda mais os objetivos de maximização de recursos públicos e melhoria do serviço aos passageiros.
187. No que se refere à **relação com o passageiro**, considera-se que o Caderno de Encargos dá adequada execução ao Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro, que estabelece as condições que devem ser observadas no contrato de transporte rodoviário de passageiros e bagagens, em serviços regulares, bem como ao Regulamento (UE) n.º 181/2011, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro de 2011.
188. No que se refere a taxas e **regras de utilização dos terminais**, a AMT questionou a AML - *“No que se refere aos **terminais e interfaces**, os mesmos têm capacidade para o nível de serviços previstos e tendo em conta serviços de outras autoridades e expressos? Têm custos associados à sua utilização para que futuros operadores possam conhecer? Qual o respetivo regime de exploração - atendendo ao DL 140/2019 - e capacidade para outros operadores?”*, tendo a AML prestado os seguintes esclarecimentos: *“De acordo com a configuração da Rede constante do Anexo I ao Caderno de Encargos, os **terminais e interfaces** que o Adjudicatário terá de utilizar para a Prestação de Serviços são os constantes de listagem em anexo, com base em levantamento da AML junto dos municípios ao abrigo do Decreto Lei nº 140/2019 e entidades gestoras. Tendo em conta o estado de utilização atual dos terminais ou interfaces listadas (apurado com base na informação à qual a AML consegue ter acesso até ao presente momento, após várias interações com as entidades gestoras, designadamente municípios e IP), prevê-se que a capacidade desses terminais ou interfaces conseguirá satisfazer o nível de serviços das linhas que têm paragens terminais obrigatórias planeadas nesses locais. De referir que no caso dos municípios com maior impacto previsto nos respetivos terminais, como Cascais e Lisboa, procedeu-se ao envio de informação mais detalhada sobre os toques previstos em cada interface, com especial ênfase para o Campo Grande, mas também Praça de Espanha e Areeiro, onde decorrerão alterações conforme indicações do município. No caso da Gare do Oriente, questionou-se no início de outubro a Infraestruturas de Portugal sobre a responsabilidade de gestão deste interface e eventuais taxas aplicáveis ao mesmo, juntando-se em anexo a respetiva resposta datada de 20 de dezembro, após o envio do*

*Relatório de Fundamentação à AMT. Acresce que a AML não fixou os horários dos serviços, mas indicou um intervalo temporal para que operadores e gestores das interfaces pudessem trabalhar melhor uma utilização mais adequada e proveitosa das infraestruturas. Em relação aos custos associados à utilização dos terminais ou interface em causa, junto se remete para a apreciação da AMT, em anexo à presente pronúncia, a informação à qual a AML consegue ter acesso até ao presente momento, sublinhando-se que nenhuma das entidades consultadas enviou valores. Importa assim frisar que, conforme previsto no n.º 4 da Cláusula 10.ª do Caderno de Encargos, “a utilização pelo Adjudicatário dos terminais referidos no n.º 1 para efeitos da Prestação de Serviços está sujeita ao pagamento das taxas ou preços devidos nos termos da legislação e regulamentação aplicáveis em cada momento”. Ou seja, o Caderno de Encargos não tem o propósito de assumir a função de cristalizar o regime de taxas ou preços aplicável à utilização dos terminais ou interface, devendo o Adjudicatário cumprir o “preçário” vigente em cada momento da execução do Contrato; qualquer atualização ou alteração desse “preçário” durante a execução do Contrato constitui assim uma vicissitude que o Adjudicatário deve suportar em sede de cumprimento do Contrato.”*

### **Documentação disponibilizada a concorrentes – procedimento concursal**

189. A Comissão, nas orientações já citadas, refere que *“Para tornar o processo de concurso mais transparente, as autoridades competentes deverão fornecer aos concorrentes potenciais todos os dados técnicos e financeiros pertinentes, incluindo as informações sobre a repartição de custos e receitas, para os ajudar a prepararem as suas propostas. Relativamente a essa informação, importa, contudo, acautelar a legítima proteção dos interesses comerciais de terceiros”*.
190. Naturalmente que os elementos estruturantes da proposta são da responsabilidade dos próprios concorrentes, que têm de conhecer as informações próprias do setor, tais como as estruturas de custos adequadas para uma determinada oferta, mas tal ponderação surge da necessidade de garantir o respeito pelos princípios da concorrência e da igualdade no contexto do concurso público, nomeadamente em virtude dos potenciais concorrentes serem os atuais operadores de grande parte dos serviços abrangidos pelo novo contrato, pelo que terá de existir algum equilíbrio entre concorrentes e de ser garantido que a informação essencial não é detida apenas por um operador.
191. Sem prejuízo do antedito, é incontornável a existência de vantagens concorrenciais de operadores incumbentes que não podem ser totalmente anuladas tal como decorre da

posição Tribunal de Justiça da União Europeia<sup>63</sup> que legitima a possibilidade de um incumbente deter *“uma vantagem inerente de facto, que permite uma preparação mais informada da proposta, decorrente de ele ser o operador histórico em contratos passados”*.

192. Por outro lado, quanto a este aspeto, haverá que referir que, não obstante as atribuições e competências próprias da Autoridade da Concorrência e da AMT, também cabe às autoridades de transportes criar e implementar as condições legais e contratuais de base<sup>64</sup> que permitam a disponibilização de serviços de transporte enquadrados em termos concorrencialmente equitativos, tanto na preparação como na execução daqueles, pela ação de parceiros privados mas também dos parceiros públicos.
193. Sublinha-se, também, a referência ao cumprimento do procedimento de controlo prévio de concentração de empresa previsto no artigo 36.º da Lei n.º 19/2012, de 8 de maio<sup>65</sup>. Caso se venha a justificar, o mesmo é da responsabilidade do operador, mas a autoridade de transportes é informada sobre o andamento do processo.
194. Sobre a opção de **adjudicação por lotes** e sobre a sua fundamentação, considera-se estar a mesma justificada, não só pela possibilidade de participação de diversos operadores e agrupamentos, em qualquer dos 4 lotes, mas ainda pelos mecanismos que impedem a concentração de toda a operação da região num mesmo operador, sendo que a uniformização das obrigações de serviço público e do sistema tarifário podem garantir a coerência do sistema de transportes públicos na região.

### Disposições laborais

195. De acordo com 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*

<sup>63</sup> Cfr. Processo T-345/03 *Evropaïki Dynamiki*, disponível em <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A62003TJ0345>.

<sup>64</sup> Na verdade, uma das ações possíveis e de âmbito preventivo, seria que, no âmbito do procedimento concursal, todos os concorrentes declarassem, junto do júri do concurso, não estarem em situação de cumprir quaisquer das situações que possam constituir práticas concorrenciais ilegais, designadamente as previstas na Lei n.º 19/2012, de 8 de maio.

<sup>65</sup> Ver Linhas de Orientação relativas à Avaliação Prévia de Controlo de Concentrações da Autoridade da Concorrência [http://www.concorrencia.pt/vPT/A\\_AdC/legislacao/Documents/Nacional/Linhas%20de%20Orientacao%20Relativas%20a%20Avallacao%20Previa.pdf](http://www.concorrencia.pt/vPT/A_AdC/legislacao/Documents/Nacional/Linhas%20de%20Orientacao%20Relativas%20a%20Avallacao%20Previa.pdf).

*serviço público o cumprimento de determinados padrões sociais, os documentos relativos aos concursos e os contratos de serviço público devem incluir uma lista dos membros do pessoal em causa e fornecer informações transparentes relativas aos seus direitos contratuais e às condições nas quais os trabalhadores são considerados vinculados aos serviços»”.*

196. Referem também aquelas Orientações<sup>66</sup> que as autoridades competentes dispõem de diversas opções para proteção do pessoal em caso de mudança do operador, como seja (i) nada fazer, relegando para as regras gerais aplicáveis à transmissão de estabelecimento, (ii) exigir a transferência do pessoal anteriormente contratado para prestar os serviços, com os direitos que este teria caso se tivesse efetuado uma transferência, ou (iii) exigir ao operador que respeite normas sociais relativamente a todo o pessoal envolvido na prestação dos serviços de transporte público.
197. 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.”*
198. A AMT considera que a fundamentação das opções propostas, consideradas relevantes, designadamente a garantia de cumprimento de legislação e regulamentação laboral (incluindo transmissão de empresa, estabelecimento e pessoal) se traduz num fator da maior relevância, em ordem a assegurar o cumprimento de diversos princípios de sustentabilidade social no seio do *Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes*.
199. Na verdade, a integração dos trabalhadores da anterior “concessão” não é obrigatória, a não ser que se verifique a transmissão de estabelecimento, ou seja, nos termos do Código do Trabalho (CT), *“a transmissão, por qualquer título, da titularidade da empresa,*

---

<sup>66</sup> *“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.”*

*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”.*

200. Neste contexto, a AML introduziu diversos e relevantes mecanismos de proteção dos atuais trabalhadores dos operadores “incumbentes”, promovendo a contratação dos mesmos pelos futuros operadores e obrigando estes à apresentação de adequada fundamentação e comprovação caso tal não se verifique.
201. De qualquer modo, deve a AML (e os operadores) pugnar, a todo o tempo, pelo integral cumprimento da legislação laboral<sup>67</sup>, prestando toda a informação que seja necessária à AMT, e, quando solicitado, 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 Portugal<sup>68</sup>, 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.

### **Racionalidades basilares**

202. Tendo em conta o vertido nos pontos precedentes, considera-se que a operação em causa apresenta diversas vantagens e dá resposta favorável a cada uma das racionalidades basilares e estruturantes da metodologia de regulação económica independente da AMT (a dos investidores; a dos profissionais/ utilizadores/ utentes/ consumidores e/ou cidadãos; e a dos contribuintes), sem prejuízo do reforço deste

---

<sup>67</sup> 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”.

<sup>68</sup> 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, bem como de acordos coletivos aplicáveis, desde que essas regras nacionais e a sua aplicação respeitem o direito da União. (14) Caso os Estados-Membros exijam que o pessoal contratado pelo operador anterior seja transferido para o novo operador de serviço público, deverão ser conferidos ao referido pessoal os direitos de que beneficiariam se tivesse sido realizada uma transferência na aceção da Diretiva 2001/23/CE do Conselho. Os Estados-Membros deverão ter a liberdade de adotar essas disposições.”

quadro através do cumprimento das recomendações feitas pela AMT e da verificação da manutenção destes benefícios através do necessário acompanhamento da execução contratual.

203. Quanto aos **investidores**, tendo em conta os elementos disponibilizados, afigura-se que esta operação cria adequadas condições para o desenvolvimento sustentável da prestação de serviço de transporte rodoviário de passageiros na área metropolitana de Lisboa com condições de estabilidade necessárias ao investimento na rede de transportes e promoção do transporte público de passageiros. Atentos os pressupostos considerados pela AML, 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.
204. Por outro lado, o facto de se especificarem condições de exploração de um operador de transportes, bem como as suas relações com a respetiva autoridade de transportes, confere um quadro de transparência, estabilidade e previsibilidade, sendo de reforçar o adequado relacionamento com outros operadores de transportes no mesmo mercado, o efetivo cumprimento regras contratuais e legais, nacionais e europeias, e viabilizando um exercício de regulação, supervisão e organização de sistema atento a eventuais distorções concorrenciais.
205. Acresce que resulta da operação a garantia de uma partilha objetiva e justificada de benefícios, riscos e responsabilidades entre a AML e os operadores, oferecendo, ainda, incentivos para o investidor/operador ser eficiente, sendo que, face à atual recuperação económica e à implementação de um modelo contratual mais completo, bem como face à possível introdução de reduções tarifárias a nível nacional, permite-se sustentar expectativas de evolução favorável da procura.
206. Quanto aos **contribuintes**, no que concerne à resiliência da sociedade e da economia face à carga fiscal, a contrapartida de um melhor serviço poderá não acarretar qualquer consequência negativa sobre a dívida pública e, conseqüentemente, sobre a carga fiscal. Na verdade, potencia o crescimento do transporte de passageiros e estimula o desenvolvimento da produção de valor acrescentado, podendo resultar num aumento da conseqüente receita fiscal, sem aumento dos impostos.
207. Por sua vez, as contrapartidas públicas viabilizam também a concretização do interesse público na efetivação de um melhor serviço de transporte de passageiros, por forma a assegurar a satisfação permanente dos padrões de continuidade, regularidade, qualidade, quantidade e tarifas do serviço de transporte.

208. 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 percepção de que os balanços finais, em termos dos benefícios líquidos globais para os contribuintes, são positivos.
209. No que se refere a **utilizadores/ utentes/ consumidores e/ou cidadãos**, o facto de o sistema passar a 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 o facto de os municípios deterem, por exemplo, competências na gestão do espaço público e no planeamento e ordenamento do território.
210. Ademais, o exercício dos poderes regulatórios da AMT, em articulação com os poderes organizacionais da AML e dos municípios associados, poderá potencialmente promover os direitos e interesses dos consumidores, utilizadores do transporte público, mas também daqueles que possam beneficiar, direta ou indiretamente, da existência de uma rede de transportes públicos eficiente na sua região.
211. Também no interesse destes, como dos contribuintes, a prestação do serviço público de transporte de passageiros, com base numa definição transparente e objetiva de obrigações contratuais, poderá potenciar uma melhor gestão dos dinheiros públicos e, conseqüentemente, assegurar a sustentabilidade atual e futura da oferta de transportes à população.
212. 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 atendessem apenas ao seu interesse comercial.
213. Com maiores alternativas de transportes, tal pode representar uma poupança de custos para os consumidores face a outros modos de transporte alternativos, mas também para a sociedade em geral, através da diminuição dos custos inerentes a um sistema baseado na utilização da viatura privada.
214. Na perspetiva dos **profissionais** também se apresentam 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 – RECOMENDAÇÕES E DETERMINAÇÕES

215. Não obstante a extensão e rigor demonstrados no procedimento ora presente, designadamente no que se refere a indicadores de monitorização, considera-se ser de determinar à AML o seguinte:

- Que seja dado cumprimento ao artigo 7.º do Regulamento, quanto à elaboração de **relatório anual circunstanciado sobre as obrigações de serviço público** da competência da AML, que permita, designadamente, obter dados e indicadores relevantes constantes de informação da AMT às autoridades de transportes, tendo em conta que já se encontra prevista a transmissão dos dados operacionais previstos no Regulamento n.º 430/2019, publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 94, de 16 de maio de 2019, em ordem a garantir uma adequada monitorização de todos os pressupostos e variáveis necessários ao cálculo de indicadores de *performance*;
- Que no relatório anual de execução contratual se proceda à **confirmação de que os pressupostos tidos para o cálculo de compensações/remunerações têm aderência à realidade e de que cumprem os princípios para o efeito previstos no RJSTP e no Regulamento e que o *défice operacional* resulta, efetivamente, da imposição pública e não faz parte do risco do operador ou que este aceita como comportável no âmbito do seu interesse comercial.**

Mais se determina, que a AML:

- Garanta o apuramento e confirmação anual dos dados de base e pressupostos necessários ao cálculo do *défice operacional* e/ou da aderência à realidade da operação da remuneração prevista, desagregando a prestação de serviços por linhas, por lotes e outras atividades;
- Elabore **relatório anual sobre a aplicação do Regulamento PART**, de forma a aferir impactos nos serviços de transportes objeto do presente procedimento e nos restantes serviços disponibilizados na região, devendo ser garantida a utilização da contabilidade analítica, não apenas no(s) contrato(s) resultante(s) do presente procedimento, mas também na aplicação daquele Regulamento;
- Que no contrato ou no despacho de nomeação do **Gestor do Contrato** sejam indicadas as respetivas competências, designadamente quanto a elaboração de relatórios de desempenho, reporte, entre outros, incluindo a garantia de inserção no sistema de

informação nacional da informação prevista no artigo 22.º do RJSPTP e transmissão de informação à AMT ou a outras entidades com competências de fiscalização, como a IGF;

- Que garanta, em articulação com os Municípios e outras autoridades de transportes, **condições concorrenciais equitativas entre os vários operadores da região, no que se refere a pagamento de compensações financeiras e de repartição de receitas tarifárias**, ou na redefinição de modelos de exploração e oferta, acautelando efeitos negativos e injustificados na sustentabilidade das respetivas operações (sendo especialmente relevante monitorizar as dinâmicas de sobreposição e articulação entre a Rede que ora se coloca a concurso e a rede operada pela CARRIS (e outros Operadores Internos), bem como com as linhas inter-regionais da responsabilidade de outras autoridades de transportes, recorrendo, designadamente, à **contabilidade analítica**;
- Que efetue um acompanhamento no sentido de aferir, a todo o tempo, incluindo no desenvolvimento do procedimento concursal, a *compliance* com as normas legais nacionais e europeias, bem como das disposições contratuais, sem prejuízo da avaliação prévia à celebração contratual, nos termos da Lei n.º 19/2012, de 8 de maio.

Adicionalmente ao determinado *supra*, a AMT apresenta as seguintes reflexões e Recomendações:

- Tendo em conta o disposto no Decreto-Lei n.º 121/2019, de 22 de agosto, que estabeleceu “o regime das empresas locais de natureza metropolitana de mobilidade e transportes nas áreas metropolitanas”, constata-se que o presente projeto prevê a possibilidade da entrada na “geometria institucional” [relevante na gestão do Contrato/s a celebrar] de uma “**empresa metropolitana**” (a qual pode, nos termos da lei, assumir o papel de operador de serviço público de transporte de passageiros).
- Mais se recorda que cabe às Autoridades de Transportes criar e implementar as condições legais e contratuais que permitam a disponibilização de serviços de transportes enquadradas, de forma equitativa, em termos concorrenciais e organizativos. Tais imperativos de transparência e equidade assumem uma maior relevância quando uma autoridade de transportes é, também, gestora/detentora de um operador num contexto de “mercado concorrencial” [concorrência regulada].
- Por isso, caso se verifique alguma alteração de instrumentos legais, regulamentares e administrativos e/ou outros, que alterem a influência dominante sobre as empresas ou na gestão contratual, **recomenda-se** que tal operação seja notificada à AMT para sua avaliação. De salientar que não está em causa a livre disponibilidade da AML na sua decisão de organização do sistema de transportes ou das empresas de cujo capital possa ser titular, mas sim a avaliação de eventuais impactos no contrato de serviço

público e no seu enquadramento, bem como a sua conformidade com o enquadramento legal e jurisprudencial da União Europeia.

Por outro lado, importa apresentar uma reflexão final sobre a existência de “*diferentes camadas de financiamento das obrigações de serviço público*”, sendo que algumas estão dependentes de variáveis não totalmente quantificadas ou determinadas, porque dependentes de decisões futuras – *vide*, por exemplo, evolução do PART.

- Assim, recomenda a AMT que o pagamento de montantes adicionais à remuneração fixada no Contrato e/ou de pagamentos que resulte(m) da celebração e acordos/contratos adicionais ou complementares, **seja notificado à AMT**.
- A título ilustrativo, como reflexão, não pode a AMT deixar de referir que observou que o Contrato a celebrar [cuja “minuta” se considera “absorvida” na Proposta de CE] prevê, para além da Remuneração (base) do Adjudicatário/Operador (nos termos da Cl.ª 55.º do CE), uma série de “válvulas de escape”, no que se refere a variações da oferta e seu impacto nos pagamentos a realizar pela Autoridade de Transportes [*cfr.* Artigo 16.º do mesmo CE -Variação da Produção Quilométrica Anual] e ainda o pagamento de um “prémio” [nos termos da Cláusula 54.º do CE], que se assume como um “Incentivo ao Aumento da Procura”. Acresce, e porque se trata de um contrato público, que são estabelecidos mecanismos para a reposição do REF (reequilíbrio económico-financeiro), tendo em conta qualquer “modificação objetiva do Contrato” [não resultante dos “serviços complementares” determinados nos termos das Cláusulas 15.º e 16.º]. Ora, essa sobreposição terminológica [os serviços complementares determinados nos termos da Cl. 16.ª e os serviços complementares resultantes de eventual REF] pode acarretar alguma dificuldade na execução do(s) Contrato(s), nomeadamente no que se refere à clara distinção desses serviços (que, aliás, obedecem a modelos de remuneração diferenciados). Nesse sentido, **recomenda-se à AML que, na revisão final das peças do procedimento (CE), tenha esta observação em consideração**.
- Por outro lado, tendo em conta que se trata de um contrato de prestação de serviços – remunerado de acordo com a produção de transportes, em veículos.km, correndo o risco tarifário por conta da AML – é importante acautelar e clarificar, na versão final do CE, os diferentes papéis dos vários “atores” do Sistema (Autoridade de Transportes e Operador] no que respeita à **fiscalização dos “passageiros sem título”** (relevantes para a aferição da fraude]. Por um lado, essa tarefa de fiscalização compete à AML. Por outro lado, os Operadores – até porque têm objetivos alinhados com o incremento da procura- são incentivados a colaborar nessa tarefa. É essencial que **as tarefas estejam claramente definidas** [bem como os dados que alimentam essa informação

sobre passageiros transportados – *vide* mecanismos de contagem de passageiros e/ou bilhética], de forma a evitar conflitos decorrentes de eventuais sobreposições de papeis/dados. **Recomenda-se assim, uma revisão do CE, no sentido de acautelar estas observações** (*cfr*, nomeadamente a redação da Cl.<sup>a</sup> 54.<sup>o</sup>/2 do CE).

Estará em causa avaliar, numa perspetiva do impacto desses fluxos financeiros nas obrigações contratuais ou na sustentabilidade económica e financeira do Contrato, se poderão ser atribuídas vantagens (económicas, financeiras ou outras) suscetíveis de favorecer a empresa beneficiária em relação às empresas concorrentes, à luz quatro das condições estabelecidas pelo Tribunal de Justiça da União Europeia no Acórdão Altmark.

Mais se recomenda que a AML monitorize e acompanhe a criação de taxas e regras de **acesso aos terminais e interfaces**, de forma a garantir o acesso livre e não discriminatório de operadores de transportes, nos termos do Decreto-Lei n.º 140/2019, de 18 de setembro.

216. Finalmente, deverá a AML:

- Pugar, a todo o tempo, pelo integral cumprimento da legislação laboral, prestando toda a informação que seja necessária à AMT, e, quando solicitado, à Autoridade para as Condições do Trabalho;
- Garantir o cumprimento aos competentes requisitos de autorização de despesa e garantia da sua comportabilidade, bem como a respetiva fundamentação, designadamente nos termos da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, e Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, do CCP e do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho;
- Monitorizar as dinâmicas de sobreposição e articulação entre a rede que ora se coloca a concurso e a rede operada pelos Operadores Internos, bem como com as linhas inter-regionais da responsabilidade de outras autoridades de transportes, de forma a mitigar riscos concorrenciais e os efeitos negativos na sustentabilidade dos modelos económicos.

Refira-se que não obstante o presente Parecer ser **favorável**, o não cumprimento das Determinações ora incluídas, poderá determinar a sua convalidação em **desfavorável**, atentos os poderes da AMT e a sua missão de supervisão do mercado do serviço público de transporte de passageiros.

## **VII – DAS CONCLUSÕES**

217. Assim, e em conclusão:

- a) No que concerne ao objeto específico deste Parecer, afigura-se que as peças procedimentais relativas ao procedimento concursal a lançar pela AML estão em *compliance* com os enquadramentos legais citados, sendo por isso favorável;
- 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, na salvaguarda de condições concorrenciais equitativas para todos os operadores que prestem serviços de transportes no seu território e no cumprimento estrito de todas as obrigações legais<sup>69</sup>;
- c) Acresce que a AMT, no âmbito das atribuições e competências que lhe estão legalmente cometidas pelos seus Estatutos, prosseguirá uma articulação expedita e eficiente com a AML, para estabelecer a transmissão de informação relevante a esta Autoridade no âmbito da execução deste contrato, com especial incidência, e para os devidos efeitos, na verificação regular da conformidade legal, nacional e europeia, atribuição de compensações financeiras, regras e princípios de âmbito tarifário, regras regulamentares e contratuais relativas aos direitos e interesses dos consumidores e que assumem impacto concorrencial.

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

- a) São criadas as condições necessárias à sustentabilidade económica e de funcionamento do *Ecosistema da Mobilidade e Transportes* regional e local, assegurando uma mobilidade eficiente e sustentável, que confira maior estabilidade à coesão social e territorial, reforçando a solidariedade inter-regional;
- b) Permite a manutenção e desenvolvimento da cobertura do território e assegura soluções de mobilidade combinada e sustentável a toda a população, de acordo com as suas especificidades, limitações e condicionamentos, aproximando as decisões dos mesmos, ainda que as condições para a integração dos serviços de transporte numa rede, assim potenciando a valorização e o desenvolvimento integrado do território, estejam em desenvolvimento, mas não afastadas;

---

<sup>69</sup> Sem prejuízo da avaliação nos termos da Lei n.º 19/2012, de 8 de maio.

- c) Antevê a maximização dos recursos públicos existentes, tendo em conta o esforço financeiro público que é necessário para sustentar um sistema de transportes mais eficiente, abrangente, inclusivo e de maior qualidade.

Afigura-se-nos ser igualmente importante, para os *stakeholders*, a existência de uma salutar cooperação institucional entre a AMT e a AML, cada um naturalmente no exercício da missão específica e diferenciada que a lei lhes consagra, o que pode reforçar a confiança na prossecução das estratégias empresariais visando a competitividade e a coesão, de onde poderá decorrer o Investimento e, conseqüentemente, o emprego.

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

Lisboa, 03 de fevereiro de 2020

O Presidente do Conselho de Administração

João Carvalho