

PARECER N.º 04/AMT/2020

SUPERVISÃO – AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E MONITORIZAÇÃO SETORIAL

I – DO OBJETO

1. Foi rececionada na Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT) uma comunicação da Área Metropolitana do Porto (AMP) (Of. S0144-201910-DPGM-CEM, JB/MRS) 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 7 anexos), do Programa de Concurso (incluindo 10 anexos) e do Caderno de Encargos (incluindo 7 anexos).¹
3. 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.
4. A sua emissão fundamenta-se, assim, nas atribuições da AMT, previstas no n.º 1 do artigo 5.º dos Estatutos, designadamente, de zelar pelo cumprimento do enquadramento legal, nacional, internacional e da União Europeia, aplicável à regulação, supervisão, promoção e defesa da concorrência, visando o bem público, a defesa dos interesses dos cidadãos e dos operadores económicos, e de monitorização, acompanhamento e avaliação das atividades e políticas do *Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes*, e, mais especificamente, na atribuição estabelecida na alínea b) do n.º 2 do artigo 34.º dos Estatutos.
5. 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

¹ Após pedido de elementos adicionais por parte da AMT (e-mail datado de 24-10-2019), foi obtida resposta da AMP através de e-mails datados de, respetivamente, 25-10-2019 e 20-12-2019.

transparência e da proporcionalidade das compensações financeiras, bem como aplicáveis ao estabelecimento dos níveis de serviço²;

- Fiscalizar e auditar o cumprimento das obrigações legais, regulamentares e contratuais assumidas pelos concessionários e pelos prestadores do serviço público sujeitos à sua jurisdição, propondo a aplicação de sanções contratuais³;
- Proceder ao controlo anual das compensações concedidas às entidades que asseguram os serviços de interesse económico geral nos setores regulados⁴;
- Promover a defesa dos direitos e interesses dos consumidores e utentes em relação aos preços, aos serviços e respetiva qualidade⁵.

6. Por outro lado, o presente parecer inscreve-se também no âmbito da reforma estrutural consubstanciada na Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, que aprovou o Regime Jurídico do Serviço Público de Transportes de Passageiros (RJSPTP), bem como do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007⁶ (doravante Regulamento), relativo aos serviços públicos de transporte de passageiros, 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.
7. Nesta análise, procurar-se-á aprofundar e avaliar não apenas as diversas questões regulatórias subjacentes ao pedido de parecer, como também o que respeita aos instrumentos contratuais e legais enquadradores.
8. 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.
9. Em segundo lugar, pretende-se contribuir para o suprimento de falhas de mercado, sem gerar falhas de Estado ou de entidades e/ou atos normativos que, de algum modo, o representam e construir um paradigma de concorrência não falseada, sem restrições ou distorções, protegendo o bem público da mobilidade eficiente e sustentável, promovendo ainda a confluência dos paradigmas sociais subjacentes a diferentes

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

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

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

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

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

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

II – DA FUNDAMENTAÇÃO DA OPERAÇÃO

10. O documento “Memória descritiva” do “Concurso Público para a Aquisição do Serviço Público de Transporte Rodoviário de Passageiros” que serve de enquadramento à operação, é acompanhado dos seguintes anexos:
 - Anexo I: Contratos interadministrativos com os municípios;
 - Anexo II: Contratos interadministrativos com as Comunidades Intermunicipais;
 - Anexo III: Caracterização do sistema de transportes em cada município⁷;
 - Anexo IV: Zonamento Andante;
 - Anexo V: Níveis mínimos de serviço da proposta de rede;
 - Anexo VI: Sistema de informação e comunicação;
 - Anexo VII: Resultados do estudo de viabilidade económico-financeira.
11. Refere a AMP que o desafio consiste em substituir um serviço de transportes públicos, que no caso da área metropolitana do Porto, é explorado por um número significativo de operadores (cerca de 30), por um serviço que resultar do concurso público promovido pela autoridade de transportes competente, que passa a exercer um papel determinante na sua definição, na sequência dos contratos interadministrativos celebrados os 17 municípios e com as Comunidades Intermunicipais do Ave, Cávado, Tâmega e Sousa e Região de Aveiro.
12. O procedimento abrange o serviço público de transporte de passageiros rodoviário regular, excluindo o transporte flexível que será considerado numa fase seguinte após a adjudicação do transporte regular e excluindo o transporte escolar que é realizado através de circuitos especiais.
13. Na definição do serviço a contratar, a AMP teve em conta as linhas registadas pelos operadores no SIGGESC e validadas pelos municípios, ou seja, 629 linhas base, das quais 248 são linhas municipais, 292 são linhas intermunicipais e 89 são linhas inter-regionais, não incluindo a oferta da STCP, tendo sido efetuada uma avaliação dos níveis

⁷ Inclui (i) caracterização do território, (ii) padrões de mobilidade, (iii) cobertura espacial do serviço público de transporte de passageiros, tendo em conta equipamentos públicos e escolas, (iv) indicadores da rede de transportes, (v) caracterização do transporte escolar, e (vi) proposta esquemática para a rede de serviço público.

mínimos⁸ de serviço em cada município, de acordo com o anexo ao RJSPTP e uma caracterização do território⁹, dos padrões de mobilidade¹⁰ e da oferta, por operador¹¹, por período escolar e não escolar¹² e por freguesia¹³.

14. Segundo a AMP, no desenho da rede de transportes públicos a contratualizar foram adotados os seguintes princípios gerais:

- Definição do serviço de transporte público a partir da rede atual;
- Aumento a cobertura populacional da rede quer em termos espaciais, quer principalmente em termos temporais;
- Racionalização da oferta em canais onde atualmente há excesso de serviço;
- Criação de um maior grau de conectividade da rede, em particular no que respeita à ligação ao transporte ferroviário;
- Eliminação das principais sobreposições com a rede da STCP.

15. No seguimento destes princípios, a AMP adotou regras (com algumas exceções) na definição do serviço:

- Manutenção do serviço ao longo de todo o ano em todas as linhas, evitando linhas que funcionam apenas em período escolar;
- Reversão dos circuitos especiais de transporte escolar em linhas de transporte regular;

⁸ (i) locais com população residente superior a 40 habitantes, (ii) identificação dos equipamentos e serviço públicos de referência a nível municipal objeto de análise, (iii) linhas rodoviárias/ferroviárias que servem os equipamentos, (iv) locais com ligação direta aos equipamentos, (v) linhas que intersejam os locais não servidos que cruzam com as linhas de ligação direta, (vi) informação cartográfica, e (vii) proposta de rede mínima.

⁹ Com referência à população e densidade populacional em cada freguesia do município, bem como a proporção da população residente em função do seu escalão etário, em particular com idade superior a 65 anos, e da sua condição perante o trabalho.

¹⁰ De acordo com a última informação censitária do INE (censos 2011), com referência especial aos movimentos pendulares classificados em função do seu destino (municipais, intermunicipais e inter-regionais) e do meio de transporte utilizado (automóvel, transporte coletivo rodoviário e ferroviário, a pé, etc).

¹¹ (i) número de linhas e respetiva classificação por tipo (base ou parcelar) e por alcance (municipais, intermunicipais e inter-regionais) (ii) número de linhas integradas no Sistema Intermodal Andante, (iii) extensão total das linhas base classificadas por alcance, (iv) número de paragens e distância média entre paragens das linhas classificadas por alcance, (v) número médio de viagens diárias das linhas classificadas por tipo e por alcance (vi) oferta anual em veículos km das linhas classificadas por tipo e por alcance.

¹² (i) número de linhas, número de viagens anual e oferta anual (veículos km) em dias úteis, sábados, domingos e feriados, (ii) número médio de viagens por hora nos períodos das 0 às 7; das 7 às 10; das 10 às 17; das 17 às 20 e das 20 às 24 em dias úteis, sábados, domingos e feriados, (iii) proporção das viagens diárias realizadas no período de ponta (7-10) em dias úteis, sábados e domingos e feriados, (iv) número de linhas que no período de ponta (7-10) tem frequência alta (≥ 9), média (≥ 4) e baixa (<4), (v) número de linhas com índice de reversibilidade - que compara o número de viagens de ida com o número de viagens de volta - alto (inferior a 10% de viagens com apenas 1 sentido), médio (inferior a 30% de viagens com apenas 1 sentido) e baixo (igual ou superiora 30% de viagens com apenas 1 sentido).

¹³ (i) população residente e população servida (a menos de 250 metros de uma paragem), (ii) área total e área servida, (iii) extensão total das linhas base classificadas por alcance, (iv) número de paragens, (v) oferta anual (veículos km), (vi) cobertura populacional e territorial, (vii) cobertura linear das linhas por habitante e por unidade de área, (viii) relação da oferta anual por habitante e por unidade de área, (ix) densidade de paragens por habitante e por unidade de área, (x) caracterização do transporte escolar, considerando os alunos por ano escolar e respetivos encargos.

- Garantia da cobertura territorial especificada pelos níveis mínimos do serviço público de transporte de passageiros¹⁴;
 - Adoção de uma frequência mínima de 2 serviços de ida e volta nos dias úteis;
 - Garantia de serviços de ida e volta em todas as linhas.
16. O procedimento concursal adotado é o de um concurso público internacional, sem prévia qualificação, organizado por lotes, sendo que a cada concorrente não poderá, em regra, ser adjudicado mais do que um lote, a menos que existam lotes com apenas de um concorrente, ou no caso de se verificar um número de concorrentes inferior ao número de lotes.
17. Tal organização pretende evitar *“o esvaziamento futuro do mercado de transportes com a concentração da totalidade do serviço na área metropolitana do Porto num único operador de transportes, para além de criar eventualmente graves problemas sociais com o encerramento das atuais empresas de transportes. Acresce ainda o facto de que dada a dimensão do serviço público de transportes a explorar, tal exigiria a presença de um operador com uma capacidade disponível a nível de material circulante que ultrapassaria um milhar de viaturas ao serviço, o que, com o conhecimento do mercado atual das empresas de transporte a nível regional e mesmo nacional, limitaria de forma expressiva a concorrência, pois inviabilizaria uma grande parte delas, ou mesmo todas, de se apresentarem a concurso”*.
18. Os lotes baseiam-se na *“criação de Unidades Territoriais constituídas por concelhos contíguos e que apresentam uma maior proximidade em termos de interdependência funcional, medida quer pelo número de viagens pendulares realizadas entre eles, de acordo com o resultado obtido no Censos 2011, quer pelo número de serviços intermunicipais da atual rede de transportes públicos rodoviários que os ligam”*, excluindo-se o *“concelho do Porto, já que a rede de transportes públicos que o serve é explorada em regime de exclusividade pela STCP até 2023”*.

¹⁴ No anexo V à memória descritiva refere-se que *“a presente proposta de serviço público de transporte na AMP contempla apenas o transporte rodoviário regular, pelo que, para efeito de análise dos níveis mínimos de serviço, foi complementada com a atual rede ferroviária (comboio e metro). A contribuição do transporte flexível será definida no futuro, sendo que a opção por esta abordagem permitirá numa fase posterior criar o transporte flexível que preencha os locais de deficit identificados. Por outro lado, apenas foi analisado exaustivamente o critério correspondente à cobertura territorial já que se trata de uma proposta de rede a contratualizar, transferindo, sempre que possível, para o clausulado do caderno de encargos os restantes requisitos a cumprir pelo Cocontratante. (...) A proposta final da rede de transportes a contratualizar resultou de um processo iterativo, com a preocupação constante de minimizar as áreas com falhas de ligação, o que não foi conseguido em pleno. O efeito das redes de autoridades de transporte vizinhas vai certamente eliminar muitas destas situações. Os restantes casos identificados devem-se principalmente a uma deficiente rede viária, mas também a um isolamento de povoações que exige a mobilização elevada de recursos para se poder dispor de um transporte público regular. Espera-se que numa fase posterior e uma vez consolidada a rede de transportes público regular, seja possível garantir a satisfação dos níveis mínimos de serviço com recurso ao transporte flexível.”*

19. A dimensão das unidades também tem em conta dados de mobilidade, regras de repartição de encargos municipais e a mobilização de recursos materiais, humanos e financeiros que cumpram as exigências pretendidas de qualidade do serviço público de transporte de passageiros. Assim, foram criados os cinco lotes seguintes:
- Lote 1 – “Norte Centro” que inclui os municípios de Maia, Matosinhos e Trofa;
 - Lote 2 – “Norte Nascente” que inclui os municípios de Póvoa do Varzim e Vila do Conde;
 - Lote 3 – “Norte Poente” que inclui os municípios de Gondomar, Paredes Santo Tirso¹ e Valongo;
 - Lote 4 – “Sul Poente” que inclui os municípios de Espinho e Vila Nova de Gaia;
 - Lote 5 – “Sul Nascente” que inclui os municípios de Arouca, Oliveira de Azeméis, Santa Maria da Feira, São João da Madeira e Vale de Cambra.
20. A AMP analisou todas as opções oferecidas pelo artigo 16.º do RJSPTP relativas à provisão futura dos serviços de transporte público de passageiros na área metropolitana do Porto, a saber: (i) a exploração direta do serviço público; b) A exploração através da sua atribuição a um operador interno, que teria de ser constituído para o efeito; (ii) a celebração de um contrato de concessão de serviço público com outro operador de serviço público; (iii) a celebração de um contrato de aquisição de serviços.
21. As duas primeiras foram descartadas, face à ausência de historial e de capacitação em termos técnicos e operacionais para o efeito, pois seria necessário (i) a constituição de capacidade económica e financeira, e de uma equipa de recursos humanos, para realizar este investimento e a sua posterior operação; (ii) a ampliação substancial da frota de autocarros; (iii) a aquisição ou aluguer de terrenos para instalação de parques e oficinas; (iv) a ampliação de instalações e aquisição de equipamentos oficiais, de lavagem de veículos e de abastecimento de combustíveis.
22. A AMP analisou as duas modalidades de contrato de serviço público – 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). Entendeu-se que o contrato de prestação de serviço público de transporte de passageiros corresponde ao modelo que melhor se ajusta à situação concreta da AMP.
23. No que se refere à fundamentação económico-financeira e para a concretização do estudo de viabilidade económica e financeira, *“foi utilizado o método dos fluxos de tesouraria descontados - Discounted Cash Flow (DCF). O DCF é atualmente o método mais utilizado para fins de avaliação de empresas e projetos, sendo reconhecidamente o mais objetivo. No método do DCF, o valor da empresa ou projeto corresponde ao somatório do valor atual dos cash-flows futuros gerados pela mesma ao qual poderá acrescer o valor patrimonial presente. O método DCF tem duas características principais: 1. Só são considerados os fluxos de tesouraria, ou seja, o montante real de dinheiro pago ou recebido. Assim, categorias contabilísticas que não constituam numerário, como, por exemplo, as depreciações/amortizações e as imparidades/provisões para imprevistos, não são incluídas na análise DCF; 2. Os fluxos de tesouraria futuros são descontados para o valor atual utilizando um fator de desconto que diminui com o tempo e cuja ordem de grandeza é determinada pela escolha da taxa de desconto a utilizar na análise DCF”*.
24. A rentabilidade financeira foi, desta forma, *“avaliada calculando-se o valor atual líquido financeiro. Este indicador representa a capacidade de as receitas líquidas remunerarem os custos de investimento, independentemente da fonte de financiamento. Assim, o Valor Atual Líquido (VAL) resultou da diferença entre: as receitas líquidas atualizadas (apuradas pela diferença entre a soma de receitas atualizadas e os custos de funcionamento e exploração atualizados); e os custos de investimento acrescidos do valor residual calculado no final do período”*
25. Foram considerados *“dois métodos de avaliação: (i) Free Cash Flow to Equity - No método de avaliação pelo desconto de fluxos de caixa líquido do acionista (FCFE – do inglês Free Cashflow to Equity), o objetivo é avaliar diretamente o património líquido da empresa; (ii) Free Cash Flow to Firm - Em linhas gerais, o método dos fluxos de caixa descontados consiste em estimar-se os fluxos de caixa futuros da empresa e trazê-los a valor presente por uma determinada taxa de desconto (WACC). Em outras palavras, o valor de uma empresa pode ser expresso como o valor presente do fluxo FCFF (fluxo de caixa líquido para a firma, do inglês Free Cash Flow to Firm)”*.
26. Foram considerados ainda os seguintes pressupostos assumidos no estudo: (i) período de referência: 2020 a 2026, (ii) taxa de desconto, (iii) investimento e financiamento: investimento total em autocarros de [confidencial] €, (iv) valor residual, (v) vendas e outros

rendimentos: n.º de passageiros e receita média por passageiros, (vi) recursos humanos, (vii) fornecimentos e serviços externos.

27. Em resultado, refere a AMP que “o estudo demonstra que, na perspetiva do investidor, a rentabilidade acionista estimada é de [confidencia]”¹⁵.
28. Optou-se assim por um contrato de prestação de serviço público de transporte de passageiros (“gross costs”) em que o operador responsável pela exploração do serviço público de transporte de passageiros em cada lote será remunerado pelo serviço prestado, tomando como base os quilómetros que constam do plano de oferta definido anualmente pela AMP, com requisitos de qualidade de serviço pré-determinados. Tal implica “um maior risco para a autoridade de transportes, mas tem a vantagem de permitir uma maior liberdade na implementação de políticas de transportes, designadamente a política tarifária e de proporcionar uma maior flexibilidade na alteração do serviço, já que a receita tarifária gerada pelo serviço é, pelo menos, em grande parte, da autoridade de transportes”.
29. Foi também efetuada uma análise custo benefício e comparador público, nos termos e para efeitos do n.º 3 do art.º 36.º do CCP, tendo sido “utilizado o método dos fluxos de tesouraria descontados - Discounted Cash Flow (DCF) em conformidade com a Guia para Análise Custo-Benefício de Projetos de Investimento (Guide to Cost-benefit Analysis of Investment Projects - Economic appraisal tool for Cohesion Policy 2014-2020, seguindo a metodologia prevista no artigo 100.º do Regulamento (UE) N.º 1303/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013 e de acordo com o Artigo 18.º do Regulamento Geral dos FEEL (DL Nº 159/2014, de 27 de outubro) aplicando este método a duas variantes: Operação Pública e Operação Privada, do qual resulta o comparador público”.
30. Segundo a AMP, o “DCF é atualmente o método mais utilizado para fins de avaliação de empresas e projetos, sendo reconhecidamente o mais objetivo. No método do DCF, o valor da empresa ou projeto corresponde ao somatório do valor atual dos cash-flows futuros gerados pela mesma ao qual poderá crescer o valor patrimonial presente. O método DCF tem duas características principais: (i) Só são considerados os fluxos de tesouraria, ou seja, o montante real de dinheiro pago ou recebido. Assim, categorias contabilísticas que não constituam numerário, como, por exemplo, as depreciações/amortizações e as imparidades/provisões para imprevistos, não são incluídas na análise DCF; (ii) Os fluxos de tesouraria futuros são descontados para o

¹⁵ No anexo VII da memória descritiva apresentam-se os mapas completos, resultados e demais pressupostos económicos e financeiros.

valor atual utilizando um fator de desconto que diminui com o tempo e cuja ordem de grandeza é determinada pela escolha da taxa de desconto a utilizar na análise DCF”.

31. *Assim, “a rentabilidade financeira nas variantes operador privado e público foi, desta forma, avaliada calculando-se o valor atual líquido financeiro. Este indicador representa a capacidade de as receitas líquidas remunerarem os custos de investimento, independentemente da fonte de financiamento”.*
32. *Foram igualmente comparados os períodos de referência, taxa de desconto, investimento e financiamento, valor residual, vendas e outros rendimentos, receita média por passageiro, números de passageiros, recursos humanos, para a operação pública e privada, tendo-se concluído que a operação privada é a que melhor salvaguarda os interesses da AMP e dos Municípios associados uma vez que:*
- “Minimiza os exfluxos a cargo da AMP e Municípios associados em [confidencial] €/ano (valor necessário incremental para assegurar a viabilidade e sustentabilidade na variante operação pública);*
 - Não exige o recurso ao endividamento bancário para financiamento da frota de autocarros não onerando, a dívida total dos Municípios associados em [confidencial] €;*
 - Não onera o equilíbrio corrente dos Municípios associados em [confidencial] €/ano;*
 - Assenta na especialização do operador privado na operação com ganhos de eficiência e eficácia mantendo, no entanto, o controlo da operação na AMP;*
 - Permite à AMP ganhos de know-how capitalizando um conhecimento e base de dados que lhe permite no futuro reponderar as várias opções legalmente disponíveis;*
 - O diferencial de viabilidade, sustentabilidade e rentabilidade evidenciado entre as duas variantes de operação, privada e pública, seria ainda mais agravado, reforçando que a opção mais racional e vantajosa para a AMP era a da operação privada, se se atualizassem outras variáveis do custo de operação, designadamente os gastos de manutenção e reparação, mais caros na operação pública”.*
33. *A AMP referiu também que, não obstante o Decreto-Lei n.º 111/2012, de 23 de maio, “não ser aplicável ao contrato em apreço, o contrato a celebrar e o procedimento concurso 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. Com efeito, tal como demonstrado ao longo do presente documento de fundamentação, está designadamente assegurado, no que toca ao contrato de serviço público a celebrar pela AMP, que: a. O contrato apresenta benefícios para o setor público relativamente a formas alternativas de alcançar os mesmos fins (o comparador público); b. Os objetivos do contrato para a AMP estão perfeitamente clarificados, especificando-se os resultados pretendidos e as vantagens daí decorrentes, numa perspetiva de análise custo-benefício; c. Está demonstrada a adequação do prazo de vigência do contrato para o setor público; d. 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 AMP, ou por quaisquer outros factos ou circunstâncias geradoras ou potenciadoras da obrigação de reposição do equilíbrio financeiro; e. Foram adotadas, na fase prévia à contratação, as diligências que se revelem adequadas à obtenção de um resultado negocial economicamente competitivo; f. Estão identificados os riscos a assumir por cada um dos contraentes; e g. O contrato assegura uma adequada atribuição de responsabilidades e partilha de riscos entre os contraentes”.

34. A AMP estabeleceu a duração do contrato em 7 anos, considerando-se que será o tempo suficiente para a recuperação dos investimentos efetuados.
35. Aos operadores será permitido propor o serviço de linhas parcelares e, para incentivar a procura e a qualidade, *“foi introduzida na remuneração da operação uma parcela da receita tarifária correspondente a [confidencial] % do seu valor, bem como um conjunto de penalizações e incentivos dependentes da qualidade do serviço prestado. Tal obriga naturalmente a reforçar as exigências de monitorização que serão asseguradas recorrendo a sistemas de informação em tempo real desenvolvidos especificamente para este fim”.*
36. Assim, refere a AMP que *“o valor a pagar ao operador compreende a soma de 2 parcelas, sendo que uma corresponde a um valor fixo que resultar da concorrência no mercado, com um valor máximo de [confidencial] € por quilómetro e uma outra parcela de valor igual a 1/4 da totalidade da receita tarifária, constituindo os restantes 3/4 receita da AMP.”*
37. Para além deste pagamento regular, *“há também um mecanismo de incentivos e penalizações ajustados a objetivos concretos da qualidade de serviço e que no máximo podem representar uma variação de [confidencial] % relativamente ao valor fixo correspondente à 1ª parcela atrás descrita. Isto é, a melhoria da qualidade de serviço refletir-se-á quer na 1ª parcela através do sistema de “bónus e malus”, quer na 2ª*

parcela por atrair naturalmente mais passageiros, pelo desta forma existe uma maior distribuição do risco”.

38. No que se refere ao preço contratual, baseado na remuneração de um quilómetro de serviço, esclarece a AMP que se atendeu à *“estrutura de custos da produção [confidencial]”*.
39. Por outro lado, a definição do serviço a prestar, no que respeita ao percurso das linhas, amplitude e frequência do serviço, tarifário e características do material circulante é estabelecida anualmente pela AMP no Plano de Oferta, cabendo ao operador definir a correspondente proposta de Plano de Operação a aprovar pela AMP, onde constam os horários de cada serviço e o material circulante a utilizar.
40. Segundo a AMP, os quilómetros elegíveis são os realizados pelo operador, devidamente autorizados pela AMP, na fase de apresentação do Plano de Oferta, eventualmente corrigidos pelas alterações/ajustamentos que se venham a considerar necessários e o preço unitário é corrigido anualmente pelo valor máximo da Taxa de Atualização Tarifária (TAT).
41. Por outro lado, estão previstos bónus e penalizações, em função das condições em que o serviço é prestado, com uma variação máxima de 8%, e a avaliação da qualidade do serviço é feita com base no cálculo de indicadores de pontualidade, de cumprimento do serviço, de cumprimento do primeiro e último serviço e da idade média da frota, com regularidade mensal, e como resultado do inquérito de satisfação aos passageiros realizado anualmente.
42. No que se refere à monitorização do serviço, pretende-se que a verificação do (in)cumprimento das obrigações contratuais e a avaliação da qualidade do serviço, seja efetuada através de sistemas inteligentes de transporte que permitam a transmissão de um conjunto mínimo de informação em tempo real do prestador de serviços à AMP.
43. Durante a execução do contrato *“estão previstas eventuais alterações ou ajustamentos do serviço, quer por iniciativa da AMP, quer do operador, de forma a garantir flexibilidade na adaptação do serviço a futuras características da procura, cujo conhecimento rigoroso é complexo de prever, em particular num horizonte com esta extensão temporal de 7 anos. Especial atenção é dada às linhas que fazem serviço às Escolas de modo a garantir-se horários compatíveis com os horários dos alunos. Não obstante o rigor com que foi elaborada a Rede e a oferta incluídas no Anexo III 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.”*

44. Por essa razão, *“procedeu-se a um recorte flexível (ainda que não ilimitadamente flexível) do objeto do contrato. Sendo certo que a rede e a oferta objeto do anexo III ao Caderno de Encargos abrange uma determinada produção quilométrica mensal, para cada lote, define-se na cláusula 14.^a que tal produção quilométrica mensal pode sofrer variações ao longo de cada mês que não excedam 10% dessa produção quilométrica mensal. O limite de variação de 10% corresponde ao máximo de incerteza que se entende aceitável transferir para o operador, atendendo ao serviço que está em causa e às especiais necessidades de recursos que o mesmo supõe que podem ter de ser mobilizados perante variações da quantidade de serviços a prestar. Esta delimitação flexível do objeto do contrato tem a virtualidade de oferecer à AMP 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 mensal - tanto para mais como para menos - o operador tem de realizar (ou não realizar) o serviço em causa, que ainda está incluído no objeto contratual, e a sua remuneração obedece ao regime previsto na cláusula 42.^a do caderno de encargos.”*
45. O sistema de prémios e penalizações resultantes da avaliação do serviço terá recurso a indicadores de (i) pontualidade do serviço, (ii) cumprimento do número de viagens, (iii) cumprimento do primeiro e último serviço, (iv) idade média do material circulante, e (v) índice de satisfação dos passageiros, sendo a informação recolhida diariamente.
46. No que respeita ao sistema tarifário e de bilhética a opção da AMP foi a de adotar o Sistema Intermodal Andante em toda a rede, beneficiando da experiência de 20 anos, podendo ser utilizado em outros modos de transporte, tais como o ferroviário ligeiro e pesado, favorecendo a intermodalidade e já dispondo de regras de funcionamento bem definidas, quer no que respeita a aspetos tecnológicos da bilhética e sistemas de comunicação, quer no domínio tarifário, incluindo o modelo de repartição da receita tarifária.
47. No que respeita à frota, a AMP pretende difundir uma imagem comum em todo o território, de forma faseada, e, pretende ainda que a frota obedeça a limites mínimos para a emissão de poluentes, tendo sido fixado o EURO III nos três primeiros anos e o EURO IV nos quatro anos seguintes.
48. Refere a AMP que a avaliação das propostas assenta no preço por km proposto pelos concorrentes, mas também na qualidade do serviço traduzida pela classe das emissões poluentes do material circulante, tendo ainda sido definido um intervalo limitado pelos números mínimos e máximos de veículos que podem integrar a frota a disponibilizar.

49. Acrescenta ainda que, no início do contrato, decorre um Período de Transição, com uma duração máxima de 6 meses, durante o qual o serviço público de transporte de passageiros continuará a ser assegurado pelos atuais operadores, de forma a que o adjudicatário se possa preparar para realizar o serviço.
50. No que se refere à matriz de riscos, foram considerados o risco operacional, o risco tarifário e o risco de investimento, desagregado em várias modalidades, considerando-se que a maior parte é alocada ao operador.
51. Finalmente foi realizada uma análise *swot* em que são identificados:
- Forças: (i) racionalização da rede de transportes, (ii) redução tarifária, (iii) abertura do mercado a outras empresas, (iv) aumento do investimento em transportes públicos;
 - Fraquezas: (i) deficiente informação de base, (ii) subcapitalização das empresas locais/regionais, (iii) inexperiência dos “stakeholders” neste tipo de procedimentos, (iv) encerramento de empresas e desemprego de trabalhadores;
 - Oportunidades: (i) inversão da repartição modal favorável ao transporte individual, (ii) aposta nas políticas públicas nacionais e europeias de apoio ao transporte público, (iii) melhoria da circulação dos transportes públicos em zona urbana, (iv) redução de emissões, (v) reapetrechamento das empresas existentes;
 - Ameaças: (i) dispersão populacional, (ii) crise energética, (iii) excesso de litigância, (iv) aumento da taxa de motorização, (v) não aplicação de políticas restritivas ao uso do automóvel.

III – DA PROPOSTA DE CADERNO DE ENCARGOS

52. O Caderno de Encargos¹⁶ estabelece, nas suas cláusulas 5.^a e 6.^a, 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.

¹⁶ Que contém os seguintes anexos: Anexo I - mapa das unidades territoriais, Anexo II - rede, Anexo III - plano de oferta, Anexo IV - terminais, Anexo V - plano de operação, Anexo VI - sistema tarifário, Anexo VII - sistema de bilhética, Anexo VIII - sistema de informação e transmissão de dados, Anexo IX - avaliação de desempenho, Anexo X - modelo de repartição da receita e comissões.

53. A prestação de serviços é realizada em regime de exclusivo, sem prejuízo da tomada e largada de passageiros do operador interno STCP e das linhas inter-regionais não abrangidas pela Rede e cuja gestão foi atribuída a outras autoridades de transportes.
54. A mesma cláusula estabelece que o serviço público está sujeito às obrigações de serviço público 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.
55. Na cláusula 7.^a encontra-se previsto o Período de Transição, durante o qual os atuais operadores continuam a prestar o serviço público de transporte a seu cargo e o futuro operador deve obter todas as licenças e autorizações, assim como desenvolver todas as ações de preparação da sua estrutura. O Período de Transição termina no último dia do sexto mês a contar do início da vigência do Contrato.
56. Refere o mesmo artigo que, sem prejuízo de outras obrigações previstas no Caderno de Encargos e nos respetivos anexos, antes do termo do Período de Transição, o novo operador deve apresentar: (i) documentos comprovativos de todas as licenças e autorizações, (ii) contratos celebrados com vista a garantir a disponibilidade do material circulante necessário, (iii) documentos comprovativos da sua adesão ao Sistema Intermodal Andante, (iv) documento emitido pelos Transportes Intermodais do Porto (TIP) que ateste a conformidade do sistema de bilhética, (v) o primeiro Plano de Operação, (vi) a imagem do material circulante, (vii) o manual do motorista, que deve incluir, entre outros, a regulação das matérias de fardamento, higiene, segurança e saúde no trabalho e relação com os passageiros, (viii) pedidos de subcontratação que considere necessária, (ix) documentos comprovativos das apólices de seguros contratadas, (x) documentos que comprovem o cumprimento das especificações técnicas do sistema de transmissão de dados.
57. A mesma cláusula prevê também que o novo operador deve realizar uma campanha de divulgação da prestação de serviços através dos meios adequados e eficientes para o efeito, incidindo sobre períodos de funcionamento e entrada em operação, sistema tarifário, percursos, paragens e horários.
58. A cláusula 9.^o estabelece que são disponibilizados ao futuro operador a utilização dos bens indicados no anexo IV do Caderno de Encargos¹⁷, bem como os abrigos, as

¹⁷ São identificados os terminais de Arouca, Espinho, Paredes, Póvoa, Santo Tirso (2), Trofa, Vale de Cambra, Vila Nova de Gaia (3), Esposende, Famalicão - não sujeitos ao pagamento de taxas - e Porto (3) e São João da Madeira, ambos com condições de utilização já fixadas.

paragens e os postaletes que se encontrem instalados ou a instalar nos locais de paragem obrigatória previstos na rede:

- Sem exclusividade;
- Sem transferência da propriedade;
- Sujeita ao pagamento das taxas ou preços, devidos nos termos da legislação e regulamentação aplicáveis em cada momento e no anexo IV ao Caderno de Encargos;
- Sem prejudicar a respetiva utilização simultânea por outros operadores que prestam serviço público de transporte de passageiros na área geográfica.

59. Segundo a cláusula 10.º, 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, o sistema de bilhética e o equipamento para transmissão da informação de operação em tempo real, os quais devem ter características e qualidade adequadas à finalidade a que se destinam, sob pena de correção, suportando o operador os encargos associados.

60. 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 AMP e desde que mantenha uma contabilidade analítica que permita separar as contas de tais atividades e da prestação do serviço público.

61. Estipula-se também que o operador é designadamente responsável por:

- 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;
- Assegurar o cumprimento do Plano de Operação;
- 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;
- Dispor de recursos humanos em qualidade e número adequados;
- Cumprir os condicionamentos ou limitações impostos pelas autoridades competentes e que se projetem na atividade;

- Obter e atualizar todas as autorizações e/ou licenças para os recursos humanos;
 - 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;
 - 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;
 - 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 o operador interno da AMP e com os operadores das linhas inter-regionais e municipais da competência de outras autoridades de transportes.⁸³
62. A cláusula 11.^a estabelece que deve ser apresentado, anualmente, um Plano de Operação elaborado de acordo com anexo V ao Caderno de Encargos e que contenha os seguintes elementos mínimos: (i) o horário do serviço e (ii) a afetação dos veículos do material circulante necessários para a realização do serviço planeado, sendo que o primeiro Plano de Operação deve estar ainda em plena conformidade com a Rede e o Plano de Oferta descritos nos anexos II e III ao Caderno de Encargos.
63. Por outro lado, o operador obriga-se a adaptar os Planos de Operação aprovados, na medida do necessário, designadamente se forem determinadas alterações à Rede e ao anexo III ao Caderno de Encargos ou aos Planos de Oferta anuais, consoante o caso, designadamente em virtude da aprovação posterior pelos municípios dos planos de transporte escolar, nos termos do Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro
64. De acordo com a cláusula 12.^a, o operador pode *“proceder, por iniciativa própria, ao reforço da oferta do serviço público de transporte para satisfazer o aumento ocasional de procura que previsivelmente se verificará em determinado(s) horário(s), designadamente, em virtude da ocorrência de eventos, feiras ou festas sociais, populares ou culturais em alguma(s) parte(s) da área geográfica abrangida pela Rede (...) designadamente através da disponibilização de Material Circulante com maior capacidade de passageiros e/ou do aumento das frequências”*.
65. A cláusula 13.^a estabelece que a AMP 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

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

66. A cláusula 14.^a estabelece que, independentemente da possibilidade de determinar serviços complementares, *“a Rede e a oferta prevista no Anexo III ao Caderno de Encargos podem ser alteradas ao longo da execução do Contrato, implicando alteração da produção quilométrica mensal prevista, para cada mês, no Anexo III ao Caderno de Encargos (sem consideração de quaisquer alterações a este anexo ao longo da vigência do Contrato), conquanto, em cada mês, a produção quilométrica correspondente não varie mais de 10 (dez) %.”*
67. No que se refere a títulos de transporte, a cláusula 15.^a estabelece que os únicos títulos de transporte a disponibilizar são os títulos Andante, cuja configuração vigente à data de lançamento do concurso está prevista no anexo VI ao Caderno de Encargos, e no âmbito do Sistema Intermodal Andante (SIA) e sem prejuízo do cumprimento da legislação e os regulamentos em vigor em matéria de títulos de transporte, designadamente a Portaria n.º 298/2018, de 19 de novembro, e o Regulamento n.º 430/2019, de 16 de maio, da AMT.
68. A cláusula 17.^a estabelece que deve ser utilizado um sistema de bilhética integrado sem contacto credenciado pelo TIP de acordo com o anexo VII¹⁸, sendo o operador responsável por:
- Instalação, manutenção e substituição de equipamentos que permitam a validação dos títulos de transporte no material circulante;
 - Proteção e preservação dos equipamentos de bilhética;
 - Atividades de manutenção;
 - Assegurar a sua compatibilidade integral com a unidade central do SIA;
 - Prestar assistência aos passageiros na utilização do sistema de bilhética;
 - Supervisionar o funcionamento dos equipamentos de bilhética, reparando de imediato quaisquer anomalias ou avarias neles detetadas;
 - Implementar ações de melhoria contínua no sistema de bilhética tendo por base as informações recolhidas junto dos utentes.
69. Segundo a cláusula 18.^o, o operador deve disponibilizar o material circulante necessário, de acordo com as exigências previstas na legislação aplicável, no Caderno de Encargos

¹⁸ O anexo define os requisitos mínimos do Sistema de Bilhética do Operador (SBO), de forma a garantir a integração com o SIA (Sistema Intermodal Andante).

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.

70. Estabelece a mesma cláusula que, nos primeiros três anos, cada um dos veículos deve apresentar, no mínimo, a respetiva classe de emissões indicada na Proposta, a qual não pode ser inferior a EURO III, e a partir do 4.º ano, todos os veículos devem apresentar, no mínimo, a classe de emissões EURO IV.
71. Por outro lado, ao longo da vigência contratual, a idade média dos veículos ponderada pelos quilómetros realizados por cada veículo que o integra não pode ultrapassar os limites máximos indicados no Caderno de Encargos.
72. Acresce ainda que os veículos devem apresentar ainda as seguintes características mínimas: (i) painel para informação ao público, visível do exterior, com indicação do código da linha que o veículo serve (à frente e atrás do veículo) e do destino da linha em operação (à frente do veículo); (ii) ar condicionado; (iii) sistema de bilhética; (iv) sistema de geolocalização por GPS - Global Positioning System; (v) sistema de transmissão de dados; e (vi) layout em conformidade com o manual de imagem.
73. A cláusula 19.^a permite que o operador possa exercer outras atividades como sejam: (i) atividades publicitárias; (ii) serviço público de transporte expresso; (iii) serviço de transporte comercial de passageiros, considerado como tal qualquer serviço de transporte que não é qualificável como “serviço público de transporte de passageiros” nos termos da alínea n) do artigo 3.º do RJSPTP, desde que não prejudique o funcionamento normal e com qualidade da prestação de serviços e assumindo a totalidade de risco inerente
74. Segundo a cláusula 20.^a, o operador é responsável pela realização das seguintes atividades ou conjunto de atividades de manutenção, sob pena de recurso à caução por parte da AMP:
 - Programar, planear, implementar e executar todas as atividades de manutenção que se mostrem necessárias e/ou adequadas para assegurar a sua plena funcionalidade e garantir o bom estado de higiene, limpeza e segurança desses bens;
 - Efetuar a manutenção de modo a assegurar um serviço de transporte de qualidade, rápido, seguro e eficiente;
 - Obter todos os materiais, instrumentos, serviços e autorizações/licenças necessários à realização das atividades de manutenção;

- Proceder à rápida reparação/resolução de todas as deficiências, avarias, acidentes e incidentes;
 - Promover e implementar um adequado sistema de gestão de ocorrências anómalas, incidentes e acidentes;
 - Elaborar e manter atualizado o cadastro e registo de custos de todas as alterações ou intervenções realizadas.
75. De acordo com a cláusula 24.^a, o desenvolvimento das atividades não pode ser interrompido ou suspenso sem autorização, devendo qualquer situação ser do conhecimento da AMP e dos passageiros e devendo ser mobilizados todos os meios adequados à minimização do impacto, através da reparação da avaria no menor período de tempo possível e do recurso a meios alternativos, sempre que estejam em causa serviços que asseguram o transporte escolar.
76. A cláusula 26.^a obriga ao estabelecimento de uma estrutura de recursos humanos que permita dar integral cumprimento às obrigações contratuais, devendo estes ser dotados de experiência e formação adequadas e qualificação ou licenciamento necessário¹⁹.
77. Estabelece a mesma cláusula que:
- Sem prejuízo da observância do disposto nos instrumentos de contratação coletiva aplicáveis, na Diretiva n.º 2011/23/CE, do Conselho, de 12 de março de 2011, e dos artigos 285.º e seguintes do Código do Trabalho, o operador, caso tenha necessidade de contratar recursos humanos para assegurar o cumprimento das obrigações emergentes do Contrato, obriga-se a contratar os trabalhadores que exerçam funções correspondentes àquelas que pretende contratar e que estejam ao serviço dos operadores que prestam atualmente o serviço público correspondente ao objeto do Contrato, exceto se demonstrar que esses trabalhadores se opuseram à referida integração ou não reúnem as qualificações, habilitações, experiência e certificações exigidas para a ocupação dos correspondentes postos de trabalho;
 - A obrigação de contratação opera mediante cessação da posição contratual dos atuais operadores, através de acordo tripartido, segundo o qual o novo operador assume todos os direitos e deveres que dos contratos de trabalho decorriam para os atuais operadores no caso de o trabalhador, à data da contratação, se encontrar ainda vinculado a um atual operador;

¹⁹ De acordo com a cláusula 27.º, deve ser providenciada formação técnica inicial e periódica adequada às funções, e a cláusula 28.^a obriga ao cumprimento de todas as exigências legais e regulamentares, em matéria de higiene e segurança no trabalho.

- Fora daquela possibilidade, a obrigação de contratação opera mediante a celebração de um novo contrato entre o trabalhador e o novo operador, através do qual este último deve assegurar ao trabalhador, pelo menos, direitos e garantias idênticos aos decorrentes da prévia relação contratual;
- Caso exista a vontade de proceder ao recrutamento de outros trabalhadores, o novo operador deverá comprovar que procedeu previamente às diligências referidas;
- O novo operador deve apresentar, para aprovação, no período de transição inicial, a lista da estrutura de recursos humanos a utilizar, informando quais os recursos humanos que resultam da assunção da posição contratual dos atuais operadores e, se for o caso, aqueles com os quais foram celebrados novos contratos, com indicação da função e categoria profissional e identificação completa de cada elemento integrante da equipa de recursos humanos.

78. De acordo com a cláusula 29.^a, o 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, incluindo:

- Ocorrência de situações que afetem o normal funcionamento do serviço;
- Ocorrência de eventos que possam vir a prejudicar, a impedir ou a tornar mais oneroso ou difícil o cumprimento pontual e atempado de qualquer das suas obrigações ou que possa constituir causa de suspensão ou interrupção da prestação de serviços;
- Ocorrência de situações de emergência ou incidente que ocorram na prestação de serviços;
- Relatórios circunstanciados e fundamentados das situações referidas bem como das reclamações recebidas com indicação das correspondentes medidas tomadas ou a implementar para a superação daquelas situações; e
- Relatórios anuais com todas as informações desagregadas (por linha) previstas no anexo ao Regulamento n.º 430/2019, de 16 de maio, da AMT, por referência às atividades objeto do Contrato e a outras atividades desenvolvidas.

79. A cláusula 33.^a estabelece que, na sua relação com os passageiros, o operador deve também:

- 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;
- Oferecer os melhores níveis de limpeza, higiene e segurança para o material circulante e para outros bens utilizados na prestação de serviços;
- Instalar canais de fácil acesso e contacto para os passageiros, receber e tratar com eficiência, imparcialidade e seriedade todas as opiniões, reclamações e queixas e elaborar um relatório mensal sobre todas as opiniões, reclamações e queixas recebidas;
- Colocar nas paragens o mapa da Rede e a ficha de horários das linhas que passam nessas paragens e publicitar a informação relativa a quaisquer alterações temporárias ou permanentes;
- Colocar no interior dos veículos informação sobre horários, percursos e itinerários da linha que o veículo serve, informação sumária sobre a Rede e avisos sobre quaisquer alterações temporárias ou permanentes;
- Assegurar aos utentes com mobilidade condicionada a satisfação dos seus direitos previstos na legislação aplicável.

80. A cláusula 35.^a estabelece os poderes de direção e fiscalização do cumprimento das obrigações do novo operador, a cargo da AMP, sem prejuízo das competências da AMT de regulação e fiscalização nos termos previstos no Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio.

81. A cláusula 36.^a estabelece as disposições relativas à gestão do contrato, dispondo que ao gestor do Contrato compete, entre outras atividades: (i) verificar o cumprimento das obrigações principais, acessórias e complementares; (ii) assegurar a ligação quotidiana entre as partes contratantes; (iii) elaborar relatórios sobre o desempenho do operador; e (iv) acompanhar a realização de inspeções e auditorias.

82. A cláusula 38.^a obriga-se à instalação de um sistema de informação e transmissão de dados, no anexo VIII²⁰ ao Caderno de Encargos, para efeitos de gestão e monitorização organizada e integrada da execução do Contrato.

²⁰ O anexo estabelece as especificações técnicas mínimas do sistema de informação e transmissão de dados, estipulando, entre outros, as frequências e atributos dos dados a comunicar em ambiente de sistemas inteligentes de transporte (STI) bem como os requisitos técnicos da comunicação entre as infraestruturas das entidades (I2I), de modo a: (i) obter dados para a construção dos indicadores enumerados no Anexo IX, (ii) construir as bases de informação que permitam a disponibilização ao público de um sistema de informação em tempo real, e (iii) manter um sistema de informação interoperável que permita a relação com outros domínios de informação, e para o suporte dos estudos técnicos que se possam vir a efetuar.

83. A cláusula 40.^a estabelece que a avaliação do desempenho do operador ou das entidades que atuem sob sua conta ou orientação, incluindo os subcontratados, realiza-se através da aplicação dos indicadores constantes do anexo IX ao Caderno de Encargos, com base nos dados reais sobre a execução da prestação de serviços obtidos através do sistema de informação e transmissão de dados e que pode dar lugar a penalizações ou bónus na remuneração devida nos termos previstos no anexo IX ao Caderno de Encargos.
84. A mesma cláusula acrescenta que, com base no resultado da aplicação daqueles indicadores, são elaborados relatórios periódicos mensais e finais de acompanhamento da prestação de serviços nos termos definidos no anexo IX ao Caderno de Encargos, redundando num saldo final dos bónus e penalizações aplicados.
85. Para o efeito do disposto nas cláusulas 40.^a e 41.^a do Caderno de Encargos, o desempenho do cocontratante é avaliado pela AMP com base nos seguintes indicadores: (i) fiabilidade do serviço, incluindo índice de pontualidade (IP²¹), índice de cumprimento do número de serviços (CS²²) e índice de cumprimento do primeiro e último serviço diário (IC1²³); (ii) qualidade do material circulante, incluindo a idade média do material circulante²⁴; e (iii) a relação com os utentes, incluindo o índice de satisfação dos utentes²⁵, sendo que para cada um dos indicadores, é apresentada a seguinte informação: (i) definição; (ii) aplicabilidade; (iii) método de medição; (iv) fórmula de

²¹ O “índice de pontualidade” avalia o nível de cumprimento do horário do serviço (quer de ida quer de volta) de cada viagem (quer base quer parcelar) de cada linha, sendo que o horário de um serviço é considerado cumprido caso não haja qualquer atraso igual ou superior a cinco minutos, nem qualquer adiantamento, no início do serviço, exceto se for possível justificar comprovadamente que o atraso ou o adiantamento do serviço não lhe é imputável, no prazo de 72 horas a contar do momento de ocorrência do evento objeto da justificação. O indicador é calculado mensalmente, tendo em conta o número de serviços com o horário cumprido e o número total de serviços realizados, sendo aplicado bónus se o indicador se situar acima de 85% de cumprimento e penalidades se o mesmo se situar abaixo dos 70% de incumprimento.

²² O “índice de cumprimento do número de serviços” avalia o nível de realização dos serviços planeados no Plano de Operação, considerando-se como realizado o serviço que iniciou e terminou nos locais previstos no Plano de Operação, exceto se o novo operador conseguir comprovar que a não realização do serviço não lhe é imputável, no prazo de 72 horas a contar do momento de ocorrência do evento objeto da justificação. O indicador é calculado mensalmente, de acordo com o número de serviços realizados e o número de serviços planeados, sendo aplicado bónus se o indicador se situar acima de 90% de cumprimento e penalidades se o mesmo se situar abaixo dos 75% de incumprimento.

²³ O “índice de cumprimento do primeiro e último serviço diário” avalia o nível de realização pontual do primeiro e do último serviço (que de ida quer de volta) de cada viagem (quer base quer parcelar) de cada linha. O primeiro serviço é considerado como pontualmente realizado quando: i) seja iniciado sem atraso superior a cinco minutos e sem adiantamento; e ii) seja concluído sem atraso superior a 10 minutos. O último serviço é considerado como pontualmente realizado quando: i) seja iniciado sem atraso superior a 10 minutos e sem adiantamento; e ii) seja concluído sem atraso superior a 15 minutos. O índice de cumprimento do primeiro e do último serviço não é afetado pelos serviços não realizados e que o Cocontratante consiga comprovar que a não realização do serviço ou o atraso/adiantamento registado não lhe é imputável, no prazo de 72

horas a contar do momento de ocorrência do evento objeto da justificação. O indicador é calculado mensalmente de acordo com o número de primeiros e últimos serviços realizados e o número de primeiros e últimos serviços planeados, sendo aplicado se o indicador se situar bónus acima de 85% de cumprimento e penalidades se o mesmo se situar abaixo dos 70% de incumprimento.

²⁴ O indicador “idade média do material circulante” avalia a qualidade da prestação de serviços com base na idade média mensal do material circulante, ponderada pelos quilómetros percorridos na prestação de serviços.

²⁵ O indicador “índice de satisfação” avalia o desempenho do operador com base no nível de satisfação dos passageiros com a prestação de serviços, através de um inquérito de satisfação com base nos seguintes fatores: (i) Acessibilidade a Utes com mobilidade reduzida, (ii) Conforto do Material Circulante, (iii) Limpeza e conservação interior do Material Circulante, (iv) Limpeza e conservação exterior do Material Circulante, (v) Condução, (vi) Atendimento a Utes e (vii) Informação ao público. O indicador é calculado anualmente, de acordo com o somatório de todas as classificações e o número total de classificações, sendo aplicado bónus acima de IQ 0,70, e penalidades a menos de IQ 0,50.

cálculo e agregação temporal; (v) níveis de serviço, bónus e penalizações; e (vi) procedimentos.

86. A cláusula 42.^a obriga à realização anual de um inquérito aos passageiros sobre a satisfação com o serviço prestado, sendo que o resultado definitivo do mesmo pode indicar o bónus ou penalização mensal aplicado, além de que o resultado final deve ser divulgado ao público através dos meios de comunicação adequados.

87. A cláusula 42.^a estabelece ainda que, por contrapartida pela execução integral do Contrato, o operador tem direito a receber uma remuneração mensal, nos seguintes termos: $R(n) = P * K(n)$, sendo:

$R(n)$: o valor da remuneração mensal devida respeitante ao mês n ;

P : o preço unitário por quilómetro indicado na proposta, o qual nunca pode ser superior a [confidencial] sem prejuízo da possibilidade de atualização anual²⁶; e

$K(n)$: o valor de produção quilométrica mensal previsto para o mês n no anexo III ao Caderno de Encargos (sem consideração de quaisquer alterações ao longo da vigência do Contrato), em função do respetivo número de dias úteis, sábados, domingos e feriados desse mês, calculado através do produto do número de serviços pela respetiva extensão.

88. A esta remuneração mensal acresce:

- [confidencial] % da receita tarifária líquida proveniente da venda dos títulos intermodais do Sistema Intermodal Andante, recolhida, repartida e imputada mensalmente pelo TIP à prestação de serviços nos termos previstos no anexo X27 ao Caderno de Encargos, incluindo a receita associada aos bilhetes de assinatura nos termos do Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro, e as compensações devidas pela prática dos descontos referidos no anexo VI28 ao Caderno de Encargos;
- [confidencial] % da receita tarifária proveniente da venda dos bilhetes de bordo Andante cobrada diretamente aos passageiros.

89. Refere a mesma cláusula que o risco de procura associado à percentagem da receita tarifária corre por conta do operador. Contudo, caso o número de quilómetros realizados no âmbito da prestação de serviços no mês n seja superior ao valor de $K(n)$ em até 10%,

²⁶ Atualização anual de acordo com o previsto na Portaria n.º 298/2018, de 19 de novembro.

²⁷ Regras de repartição da receita tarifária proveniente da venda dos títulos de transporte intermodais do Sistema Intermodal Andante (SIA) entre os operadores aderentes do SIA vigentes à data de lançamento do Concurso.

²⁸ O anexo VI remete para as regras de funcionamento do Sistema Intermodal Andante (SIA) vigentes em cada momento, disponíveis, em geral, em <https://www.linhandante.com>.

o valor de $R(n)$ deve ser ajustado para o valor correspondente ao resultado da seguinte fórmula: $R(n) = P * (Q(n) - 0,01 * K(n))$, sendo:

$R(n)$: o valor da remuneração mensal devida respeitante ao mês n ;

P : o preço unitário por quilómetro; e

$Q(n)$: o número de quilómetros realizados no mês n no âmbito da prestação de serviços;

$K(n)$: o valor de produção quilométrica mensal previsto para o mês n no anexo III ao Caderno de Encargos, em função do respetivo número de dias úteis, sábados, domingos e feriados desse mês, calculado através do produto do número de serviços pela respetiva extensão.

90. Caso o número de quilómetros realizados no âmbito da prestação de serviços no mês n seja inferior ao valor de $K(n)$, referido na alínea a) do n.º 1 em até 10%, o valor de $R(n)$ deve ser ajustado para o valor correspondente ao resultado da seguinte fórmula: $R(n) = P * (Q(n) + 0,01 * K(n))$, sendo:

$R(n)$: o valor da remuneração mensal devida respeitante ao mês n ;

P : o preço unitário por quilómetro;

$Q(n)$: o número de quilómetros realizados no mês n no âmbito da prestação de serviços;

$K(n)$: o valor de produção quilométrica mensal previsto para o mês n no anexo III ao Caderno de Encargos (sem consideração de quaisquer alterações ao longo da vigência do Contrato), em função do respetivo número de dias úteis, sábados, domingos e feriados desse mês, calculado através do produto do número de serviços pela respetiva extensão.

91. Para os efeitos dos cálculos referidos, deve ser enviada, mensalmente, informação sobre o número de quilómetros realizados e sobre a receita tarifária, sendo que a remuneração atribuída constitui a única contrapartida pecuniária que é devida pelo cumprimento do Contrato e das obrigações de serviço público nele previstas, sem prejuízo das deduções ou acréscimos à remuneração, e da existência de sobrecompensação nos termos do Regulamento (CE) n.º 1370/2007, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007.

92. Segundo a cláusula 44.^a, a AMP tem direito, nos termos do artigo 30.º do RJSPTP, à partilha dos benefícios da realização do serviço público de transporte, no caso de

ocorrerem modificações unilaterais por iniciativa pública²⁹ ou alterações legislativas de caráter específico, que tenham impacto direto favorável sobre os gastos e/ou rendimentos do operador relativos às atividades objeto do Contrato.

93. A cláusula 45.^a estabelece que o operador tem apenas direito à reposição do equilíbrio económico-financeiro³⁰ do Contrato quando se verifique um aumento de gastos ou uma diminuição de rendimentos provenientes do exercício das atividades contratadas que altere os pressupostos que determinaram o valor das prestações estabelecidas no Caderno de Encargos e desde que tal efeito seja o resultado direto da modificação unilateral, e se resultar *“comprovadamente, uma diminuição das receitas ou aumento dos custos resultantes da execução do Contrato que provoque uma variação do VAL acionista superior a [confidencial] desde a data em que ocorreu o(s) evento(s) gerador(es) da reposição do equilíbrio financeiro até ao termo da Concessão”*.
94. As cláusulas 49.^a e 50.^a estabelecem que o operador não pode:
- Subcontratar³¹ a realização de qualquer serviço integrante do objeto do Contrato ou ceder a terceiros quaisquer direitos e obrigações dele decorrentes, exceto mediante prévia autorização expressa da AMP, tendo como limite máximo global 30% dos serviços de transporte público objeto do Contrato;
 - Ceder, alienar, ou por qualquer outro modo onerar, no total ou parcialmente, as suas posições jurídicas no Contrato ou realizar qualquer negócio jurídico, oneroso ou gratuito, com efeitos práticos iguais ou semelhantes, sem a prévia autorização da AMP.
95. De acordo com as Cláusulas 52.^a e 53.^a, se o operador contratado cumprir defeituosamente qualquer uma das suas obrigações contratuais por facto que lhe seja imputável ou não as cumprir de forma pontual, é notificado para, dentro de um prazo razoável, cumprir correta e atempadamente as obrigações em falta e repor a normalidade da situação, sem prejuízo da aplicação de sanções com observância das regras previstas nos artigos 325.º e 329.º do CCP e no artigo 45.º do RJSPTP ou resolução do contrato, nos termos do artigo 333.º do CCP.

²⁹ Sem prejuízo das regras previstas na cláusula 48.^a.

³⁰ O pedido de reposição do equilíbrio económico-financeiro do Contrato deve incluir: (i) descrição detalhada do evento ou eventos elegíveis; (ii) indicação da disposição ou disposições contratuais na(s) qual(is) o pedido se funda; (iii) quantificação detalhada, fundamentada e comprovada do aumento dos gastos e/ou da redução dos rendimentos, decorrente diretamente do evento ou eventos elegíveis.

³¹ De acordo com a cláusula 51.^a, o operador contratante é o único e direto responsável pelo pontual e perfeito cumprimento das obrigações relacionadas com a prestação de serviços decorrentes de normas legais, regulamentos ou disposições administrativas que, em cada momento, lhe sejam aplicáveis.

96. Consideram-se infrações leves, sancionáveis com sanção contratual pecuniária entre 500 € e 1500€ entre outras:
- Não manter os equipamentos afetos ao serviço em perfeitas condições de higiene e limpeza, não respeitar os procedimentos de higiene e segurança no trabalho e não manter em bom estado de conservação os materiais de informação ao público;
 - Não atualizar a informação ao público;
 - Incumprimento das regras constantes do manual do motorista e falta de identificação do pessoal;
 - Incumprir os prazos previstos no Contrato e todas as demais situações de incumprimento não tipificadas que resultem de um comportamento de culpa leve.
97. Por outro lado, consideram-se infrações graves, sancionáveis com multa contratual de 1500€ (mil e quinhentos euros) a 5000€ (cinco mil euros), entre outras:
- Permitir o transporte de passageiros sem título de transporte válido;
 - Manter o sistema de bilhética sem contacto e os painéis de informação ao público avariados por um período de duas horas;
 - Conduta inadequada dos funcionários;
 - Incumprimento das regras respeitantes à comunicação das alterações da operação e anomalias;
 - Não realização de qualquer serviço que prejudique o cumprimento dos horários escolares por parte dos alunos;
 - Desvio do itinerário estabelecido e não parar nas paragens para tomada/largada de passageiros;
 - Falta de observância do disposto quanto a livro de reclamações;
 - Todas as demais situações de incumprimento não tipificadas e que resultem de um comportamento de negligência grosseira.
98. Consideram-se infrações muito graves, sancionáveis com multa contratual de 5000€ (cinco mil euros) a 10000€ (dez mil euros), entre outras:
- Prática de tarifários ou emissão de títulos de transporte diferentes dos definidos;

- Utilização de veículo que não cumpra o disposto na legislação e regulamentação aplicáveis e no Caderno de Encargos;
 - Interrupção da prestação de serviços numa linha em todos os horários previstos durante 24 horas;
 - Falsificação de qualquer informação ou documentos;
 - Fraude na execução da prestação de serviços e subcontratação de terceiros sem autorização;
 - Todas as demais situações de incumprimento não tipificadas e que resultem de um comportamento doloso.
99. A cláusula 56.^a estabelece que há lugar a resolução unilateral do contrato, sem direito a indemnização quando, entre outros: (i) sejam ultrapassados os limites do valor acumulado das sanções contratuais; (ii) se verifique um resultado correspondente ao nível mais baixo do modelo de avaliação em qualquer dos indicadores de desempenho previstos no anexo IX ao Caderno de Encargos, durante seis meses consecutivos; (iii) declaração de insolvência, estado de liquidação, dissolução, sujeição a qualquer medida judicial de recuperação de empresa ou inabilitação judicial ou administrativa do exercício da atividade social.
100. A cláusula 58.^o estabelece disposições de cooperação entre as partes contratantes, designadamente no sentido de garantir que não haja qualquer interrupção da disponibilização do serviço público de transporte público aos cidadãos, incluindo aceitar a prorrogação do prazo do Contrato nos termos do n.º 3 do artigo 19.^o do RJSPTP, ou aceitar o convite de ajuste direto nos termos do n.º 2 do artigo 19.^o do RJSPTP, cujo objeto se limita a adjudicar-lhe o contrato de serviço público necessário para assegurar precisamente o funcionamento do serviço de transporte público entre o fim do contrato e a data da efetiva entrada em funcionamento do novo operador, e cujos termos de contratação não podem ser menos favoráveis, sob pena de aplicação de uma sanção pecuniária de 5000 € (cinco mil euros) por cada dia de incumprimento, sem prejuízo da sua sancionabilidade também nos termos dos artigos 46.^o a 49.^o do RJSPTP.

IV – DA PROPOSTA DE PROGRAMA DE CONCURSO

101. O artigo 1.^o do Programa de Concurso identifica os lotes a concurso e refere que o respetivo anexo I *“contém informação estimativa respeitante à oferta relativa à exploração do serviço público de transporte de passageiros rodoviário objeto do*

concurso, sintetizada com base nas autorizações provisórias emitidas pela AMP e registadas no SIGGESC, a qual é apresentada a título meramente indicativo e não enquanto pressuposto que deva ser assumido para efeitos da preparação da proposta pelos concorrentes”.

102. 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.
103. 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.
104. O anexo V 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: (i) preço: 50% e (ii) qualidade: 50%.
105. No fator preço, tem-se em conta o preço unitário por quilómetro, o qual não pode ser superior a € [confidencial] e no fator qualidade tem-se em conta a classe de emissões mínima para cada veículo que integra o material circulante, a qual não pode ser inferior a EURO III durante os primeiros três anos contratuais.
106. O artigo 15.º estabelece que *“relativamente ao conjunto dos cinco lotes, só pode ser adjudicada uma proposta de entre: a) As apresentadas pelo mesmo concorrente; b) As apresentadas por concorrentes que sejam sociedades comerciais que estejam entre si em relação de domínio³² ou de grupo ou que se encontrem numa relação de domínio ou de grupo com uma mesma entidade; c) As apresentadas por concorrente que seja sociedade comercial e por agrupamento concorrente em que um ou mais dos seus membros, cuja participação no capital social da sociedade comercial a constituir nos termos do Artigo 18.º seja, individual ou conjuntamente, igual ou superior a 50%, esteja(m) em relação de domínio ou de grupo com aquela ou em que esse(s) membro(s) do agrupamento concorrente e aquela se encontrem numa relação de domínio ou de grupo com uma mesma entidade; d) As apresentadas por agrupamentos concorrentes*

³² Segundo o Programa de Concurso, *“são relações de domínio ou de grupo, independentemente de os domicílios ou sedes das sociedades em causa se situarem em Portugal ou no estrangeiro, as relações previstas, respetivamente, no artigo 486.º e nos artigos 488.º e seguintes do Código das Sociedades Comerciais”.*

em que um ou mais dos membros de um, cuja participação no capital social da sociedade comercial a constituir nos termos do Artigo 18.º seja, individual ou conjuntamente, igual ou superior a 50%, esteja(m) em relação de domínio ou de grupo com um ou mais dos membros de outro, cuja participação no capital social da sociedade comercial a constituir nos termos do Artigo 18.º seja, individual ou conjuntamente, igual ou superior a 50%, ou em que esse(s) membro(s) de um e outro agrupamento concorrentes se encontrem numa relação de domínio ou de grupo com uma mesma entidade”.

107. [confidencial]

108. [confidencial]

109. [confidencial]

110. [confidencial]

111. 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.

112. O artigo 18.º estabelece que o adjudicatário que seja um agrupamento de pessoas singulares ou coletivas deverá constituir uma 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.”*

113. 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

114. 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*”;
115. Nos termos do artigo 6.º do RJSPTP, os municípios são as autoridades de transportes competentes quanto aos serviços públicos de transporte de passageiros municipais³³ e, nos termos do artigo 7.º, as comunidades intermunicipais são as autoridades de transportes competentes quanto aos serviços públicos de transporte de passageiros intermunicipais³⁴.
116. 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 setembro³⁵, com as devidas adaptações³⁶.
117. Encontra-se na disponibilidade dos Estados-membros da União Europeia optar pelos modelos de organização do Ecossistema da Mobilidade e dos Transportes, seja ao nível

³³ 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*”.

³⁴ 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*”.

³⁵ 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.

³⁶ 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.

institucional, seja quanto à forma de atribuição de prestação de serviços de transporte de passageiros, desde que cumpridos os requisitos legais nacionais e europeus³⁷.

118. Neste âmbito, o artigo 13.º do RJSPTP estabelece que o planeamento³⁸ 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.*”.
119. Neste contexto, tem-se vindo a considerar que a adequada articulação entre autoridades de transportes³⁹ 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 populações⁴⁰.
120. 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 AMP e as comunidades intermunicipais vizinhas e, por outro, a AMP 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.

³⁷ De acordo com as Orientações da Comissão Europeia: “O artigo 14.º do TFUE e o Protocolo n.º 26 relativo aos serviços de interesse geral, apenso a este Tratado, estabelecem os princípios gerais que devem presidir à definição dos serviços de interesse económico geral e à sua prestação pelos Estados-Membros. Conforme dispõe o artigo 14.º do TFUE, «a União e os seus Estados-Membros, dentro do limite das respetivas competências e no âmbito de aplicação dos Tratados, zelarão por que esses serviços [de interesse económico geral] funcionem com base em condições, nomeadamente económicas e financeiras, que lhes permitam cumprir as suas missões». De acordo com o Protocolo n.º 26, as autoridades nacionais, regionais e locais têm um papel essencial e gozam de um amplo poder de apreciação na prestação, execução e organização de serviços de interesse económico geral de uma forma que atenda tanto quanto possível às necessidades dos utilizadores.”

³⁸ 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.

³⁹ Tal como refere o Guia do IMT disponível em http://www.imt-tp.pt/sites/IMTT/Portugues/RJSPTP/Documents/GuiaoRJSPTP_01-04-2016.pdf, “Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros - A Definição da Competência Territorial e a Importância da Gestão em Rede” (que segue “As Orientações para a interpretação do Regulamento (CE) n.º 1370/2007), “no estudo de impacto do implementação do Regulamento n.º 1370/2007, o planeamento do território e da mobilidade é essencial em várias perspetivas, designadamente, apurar e definir o serviço que se pretende e a que custo, ou aquele que é possível suportar, bem como os prazos adequados, capacitação das autoridades de transportes, evitar sobrecompensação ou compensação insuficiente, promover intermodalidade, permitir uma efetiva monitorização e evitar a captura por operadores. Serve também para avaliar que tipo de contrato escolher e o balanceamento do risco, uma vez que a total transferência de riscos para a parte privada pode não ser, necessariamente, o mais vantajoso. Segundo a Comissão, esta é a forma de ultrapassar a falta de recursos públicos e as dificuldades de financiamento.”

⁴⁰ 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.

121. Considera-se assim que estão asseguradas as condições de base para uma efetiva e vantajosa⁴¹ potenciação dos objetivos da política de transportes, da coordenação e da integração física, tarifária e lógica de todos os modos de transporte, mas também:

- Da boa relação custo-eficácia e da qualidade elevada dos serviços de transporte de passageiros, bem como da sustentabilidade económica e financeira da prestação desses serviços;
- Da prestação economicamente eficiente dos serviços de transporte, ao ter-se em conta serviços comerciais e serviço público, de toda a região, potenciando uma melhor avaliação dos custos reais da prestação do serviço público⁴²;
- 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.

122. Acresce, aliás, que o Decreto-Lei n.º 151/2019, de 11 de outubro, procedeu à:

- Transmissão da totalidade das ações representativas do capital social da STCP - Sociedade de Transportes Coletivos do Porto, S. A. (STCP), do Estado para os Municípios de Gondomar, Maia, Matosinhos, Porto, Valongo e Vila Nova de Gaia, regulando o regime aplicável à STCP;
- Sucessão daqueles municípios nas posições jurídicas do Estado e da AMP como autoridades de transportes para os efeitos do RJSPTP e, bem assim, na posição contratual do Estado no contrato de serviço público, no que respeita ao transporte intermunicipal de passageiros prestado pela STCP nas respetivas áreas geográficas, com todos os poderes públicos, direitos e obrigações inerentes;

⁴¹ 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.”

⁴² De acordo com as Orientações da Comissão Europeia: “O âmbito geográfico dos contratos de serviço público deverá permitir às autoridades competentes otimizar os aspetos económicos dos serviços de transporte público explorados sob a sua responsabilidade, incluindo, se for o caso, os efeitos de rede aos níveis local, regional e infranacional. Estes efeitos propiciam a prestação economicamente eficiente dos serviços de transporte público, graças ao financiamento cruzado entre os serviços rentáveis e os não-rentáveis. As autoridades competentes ficam assim em melhor situação para realizar os objetivos da política de transportes e garantir ao mesmo tempo, quando necessário, condições que possibilitem uma concorrência efetiva e leal na rede, designadamente para alguns serviços de alta velocidade.” Acrescenta que “A prestação de serviços de transporte público de passageiros, no âmbito de um contrato de serviço público, por uma empresa que também exerce atividades de transporte comercial pode induzir efeitos de rede positivos. Por exemplo, ao servir, no âmbito de um contrato de serviço público, uma determinada rede que assegura ligações a itinerários explorados em condições comerciais, o operador poderá alargar a sua clientela. A Comissão vê com bons olhos os efeitos de rede induzidos, como os resultantes da bilhética e horários integrados, desde que beneficiem os passageiros.”

- Cessação do regime transitório determinado pelo RJSPTP, no que se refere ao serviço público de transporte de passageiros explorado na área metropolitana do Porto, ao abrigo da relação concessória entre o Estado, a AMP e o operador interno STCP, revogando o Decreto-Lei n.º 82/2016, de 28 de novembro, que determinava a descentralização, parcial e temporária, de competências de autoridade de transportes, do Estado para a AMP, relativas ao serviço de transporte público de passageiros operado pela STCP, e a descentralização, parcial e temporária, da gestão operacional da STCP.
123. Nesse sentido, tendo-se suscitado a questão sobre como a futura rede se articulará com as linhas da STCP e com linhas inter-regionais, a AMP respondeu que *“as linhas em causa estão perfeitamente identificadas, tendo a rede proposta sido articulada com esta oferta. Por outro lado, qualquer alteração a estas linhas terá de ser articulada com a AMP ao abrigo do Decreto-Lei n.º 151/2019, de 11 de outubro (artigo 11.º) no caso da STCP, bem como ao abrigo dos contratos interadministrativos de delegação e partilha de competências celebrados entre a AMP e as CIM respetivas”*.
124. De qualquer modo, considera-se recomendável⁴³ garantir-se, numa articulação da AMP 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, cautelando efeitos negativos e injustificados na sustentabilidade das respetivas operações.
125. Deve ser garantido que o operador interno STCP não é beneficiário de vantagens – de qualquer tipo – face a operadores privados, em resultado de ser detido por autoridades de transportes.

Do contrato de serviço público e compensações

126. 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

⁴³ Tal como recomendado no Parecer n.º 67/2019, de 19 de dezembro, quanto à Terceira adenda ao Contrato de Serviço Público com a Sociedade de Transportes Coletivos do Porto (STCP), no que se refere às alterações contratuais que decorrem diretamente do Decreto-Lei n.º 151/2019, de 11 de outubro, que determinou a intermunicipalização daquela empresa.

prestados por operadores que venham ser selecionados.

127. Quanto a esta matéria, o artigo 3.º do RJSPTP estabelece que:

- *«Contrato de serviço público» é um ou vários atos juridicamente vinculativos que estabelecem o acordo entre uma autoridade de transportes competente e um operador de serviço público, para atribuir a este último a gestão e a exploração de determinado serviço público de transporte de passageiros sujeito a obrigações de serviço público;*
- *«Obrigação de serviço público» é a imposição definida ou determinada por uma autoridade de transportes, com vista a assegurar determinado serviço público de transporte de passageiros de interesse geral que um operador, caso considerasse o seu próprio interesse comercial, não assumiria, ou não assumiria na mesma medida ou nas mesmas condições, sem contrapartidas;*
- *«Compensação por obrigação de serviço público» é uma qualquer vantagem, nomeadamente financeira, concedida, direta ou indiretamente, por uma autoridade de transportes a um operador de serviço público, através de recursos públicos, durante o período de execução de uma obrigação de serviço público ou por referência a esse período.*

128. Por sua vez, o artigo 23.º do RJSPTP estabelece que *“as autoridades de transportes competentes podem impor obrigações de serviço público⁴⁴ ao operador de serviço público, as quais devem ser formuladas de forma expressa e detalhada, por referência a elementos específicos, objetivos e quantificáveis⁴⁵”*.

129. 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.”*

130. Acresce, segundo o artigo 20.º do RJSPTP, que o contrato de serviço público pode

⁴⁴ 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.

⁴⁵ 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.

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”.*

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

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

132. Quanto a este propósito, refere a Comunicação⁴⁶ 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.”.*

133. Neste registo, na generalidade, a distinção entre uma concessão de serviço público e uma prestação de serviços^{47 48} 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,

⁴⁶ 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.

⁴⁷ 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).

⁴⁸ 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.

transparente e não discriminatório.

134. 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.
135. Aliás, de sublinhar que o exercício de diagnóstico realizado pela AMP 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.
136. Ademais, independentemente da aplicação específica dos requisitos constantes do anexo ao Regulamento⁴⁹ 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 jurisprudencial⁵⁰.
137. No que diz respeito ao pagamento de compensações financeiras, a Comissão Europeia refere que⁵¹, *“contrariamente ao que acontece noutras 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 geral⁵² que têm por base o artigo*

⁴⁹ 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.”

⁵⁰ 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).

⁵¹ Comunicação da Comissão “Orientações para a interpretação do Regulamento”.

⁵² 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).

106.º, n.º 2, do Tratado, não se aplicam aos transportes terrestres”.⁵³ (...) 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.”

138. 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 razoável⁵⁴, igual ao efeito financeiro líquido.

139. Acrescenta ainda a Comissão que *“a presunção de compatibilidade e a exoneração a que faz referência o parágrafo anterior não excluem a possibilidade de as compensações pela prestação de serviços de transporte público constituírem auxílio estatal. Para não o serem, as compensações terão de satisfazer as quatro condições estabelecidas pelo Tribunal de Justiça no acórdão Altmark^{55 56}”,* cujos princípios estão

⁵³ 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).

⁵⁴ 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.

⁵⁵ 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).

⁵⁶ 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

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 razoável⁵⁷ 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.

140. E tendo em conta o antedito, afigura-se que a AMP, 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 futura⁵⁸), 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.

141. Relativamente ao preço máximo do quilómetro que os operadores podem apresentar, foi solicitada, pela AMT, informação adicional sobre como aquele preço foi calculado ou a sua racionalidade, [confidencial]”.⁵⁹

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.

⁵⁷ 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.”

⁵⁸ Segundo a AMP, “de acordo com o artigo 16º do RJSPTP a exploração do serviço público de transporte de passageiros pode ser realizada: a) Diretamente pela autoridade, o que está fora de causa pelo facto da AMP não ter estrutura de suporte para explorar um serviço com esta dimensão, b) Operador interno, que no caso da AMP, sendo a STCP o operador interno, não tem capacidade para aumento do serviço. Ainda que fosse viável, este modelo é comprovadamente mais dispendioso considerando o custo de operação da STCP evidenciado nos relatórios oficiais da empresa. C) Outros operadores de serviço público, que é o caso em apreço.”

⁵⁹ [confidencial]

142. Por outro lado, salvo melhor informação, ainda que se pudesse considerar que o atual mercado de transporte público rodoviário de passageiros não teria natureza estruturalmente deficitária⁶⁰ que justificasse, de forma inequívoca, a necessidade de atribuição de compensação por obrigação de serviço público, na verdade, a rede preconizada e as obrigações de investimento destinadas a melhorar a oferta alteram os pressupostos existentes (no sentido do cumprimento dos serviços mínimos constantes do RJSPTP), não sendo diretamente comparáveis com a atual realidade, desde logo porque todas as responsabilidades, de várias redes, com diferentes características, passam a ser assumidas por uma nova lógica de organização territorial (lotes), com nova rede, geridas por diferentes operadores, com obrigações contratuais muito mais exigentes e diversas e com pesadas obrigações de investimento.
143. Resulta da informação prestada pela AMP que a capacidade atualmente instalada no mercado – seja de operadores privados seja do operador público STCP - não permitiria acomodar o eventual incremento dos níveis de serviço e de material circulante afeto sem o conseqüente aumento dos custos operacionais e públicos, justificando a restrição do acesso ao mercado e atribuição de compensação por obrigação de serviço público.
144. Acresce que o Caderno de Encargos estabelece - sujeitando à concorrência - o nível de serviço e as condições de exploração do serviço público de transporte de passageiros que incluem diversas dimensões, designadamente: (i) carreiras a explorar, (ii) número de circulações, (iii) requisitos dos veículos, (iv) informação ao público, (v) obrigações de reporte, obrigações societárias, obrigações de imagem, obrigações de relacionamento com os passageiros, obrigações de manutenção e obrigações de limpeza, (vi) penalidades. Ou seja, a necessidade de impor diversas obrigações de serviço público, que não existiam, comprovam existência de uma significativa falha de mercado no mercado atual que deve ser suprida.
145. Face à documentação apresentada e à descrição das disposições do procedimento concursal, podemos concluir que estamos perante um procedimento concorrencial de

⁶⁰ De uma forma geral, os atuais operadores que exploraram o serviço público defendem que operam sem atribuição de compensações financeiras, o que, na pureza dos conceitos não corresponde à realidade. Ainda que possam não receber indemnizações compensatórias (entendidas como qualquer vantagem, nomeadamente financeira, concedida (in)diretamente a entidades públicas e privadas, que se destinem a compensar os custos de exploração resultantes da prestação de serviços de transporte considerados de interesse geral, de acordo com obrigações contratuais específicas, no âmbito de contrato de serviço público específico, seja de concessão, seja de prestação de serviços) na verdade recebem compensações tarifárias (entendidas como qualquer vantagem, nomeadamente financeira, concedida (in)diretamente a entidades públicas e privadas, que se destinem a compensar os custos decorrentes da prática de tarifas máximas dirigidas a um conjunto de passageiros ou para determinadas categorias de passageiros no âmbito de contrato de serviço público, prestação de serviço de interesse económico geral ou de regras gerais de âmbito tarifário). Por outro lado, ainda são remunerados pela prestação de serviços a municípios, designadamente pela prestação de serviços de transporte escolar ou pela aquisição de passes escolares em carreiras de serviço público. A imprecisão terminológica - potenciada pela profusão de conceitos em instrumentos legais e regulamentares - do que se poderão considerar duas categorias de compensações financeiras, tem gerado diferenças de entendimento quantos montantes de esforço financeiro público, conforme consta do Relatório AMT Sobre Compensações Financeiras no Transporte Público de Passageiros e disponível em http://www.amt-autoridade.pt/media/1949/compensacoes_financeiras_2009-2017.pdf.

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.

146. 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.
147. Em suma, estima-se que o esforço financeiro público associado ao pagamento da remuneração será de, no máximo:

[confidencial]
148. Na soma dos lotes, a remuneração total anual prevista é de [confidencial] euros, o que resulta num total de cerca de [confidencial] euros para a globalidade do contrato.
149. A estimativa de investimento total em autocarros é de mais de [confidencial] euros para toda a concessão, que corresponde a um número [confidencial] autocarros, com um investimento unitário de cerca de [confidencial].
150. De acordo com o modelo económico e financeiro da AMP, a receita tarifária estimada é de entre [confidencial] euros por ano⁶¹, e um montante anual de subsídios à exploração de entre [confidencial] euros, o que resulta num total de receitas de [confidencial] euros para a globalidade do contrato.
151. As principais rubricas de gastos são os fornecimentos e serviços externos e os gastos com pessoal. O modelo acima referido estima que estas duas rubricas somam um total anual que varia entre [confidencial] euros, o que perfaz um total de mais de [confidencial] euros.
152. Considerando as receitas, o investimento e os custos acima referidos, conclui-se que é adequada a remuneração a pagar.
153. Refere a AMP que *“as estimativas apresentadas no EVEF estão na perspetiva do projeto global, uma vez que se trata de um modelo de prestação de serviços (gross cost) em*

⁶¹ O aumento anual corresponde a uma atualização tarifária de 1,5% ao ano.

que a maior parte do risco tarifário se encontra alocado à AMP, pelo que o objetivo é avaliar a viabilidade do projeto do ponto de vista da autoridade. A estimativa do investimento em material circulante, da responsabilidade do operador, pode ser calculada com base no número de veículos afetos a cada lote, conforme indicado no clausulado do CE”.

154. Segundo as Orientações da Comissão Europeia para a interpretação do Regulamento (CE) n.º 1370/2007⁶² relativo aos serviços públicos de transporte ferroviário e rodoviário de passageiro, *“é de encorajar, em geral, a utilização de incentivos à eficiência no mecanismo de compensação. Sublinhe-se que os regimes de compensação que se limitam a cobrir os custos realmente incorridos não dão grande incentivo à empresa de transportes para que siga uma política de contenção de custos ou se esforce por ganhar eficiência”* pelo que o interesse comercial do serviço deve ser aferido na apresentação de propostas ao procedimento concursal.
155. De referir, quanto a este aspeto, que a possibilidade do 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.
156. Quanto a este aspeto, é de sublinhar de forma positiva a imposição de implementação de contabilidade analítica⁶³ 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.
157. 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 balizados⁶⁴.

⁶² Publicado no Jornal Oficial da União Europeia - (2014/C 92/01) 29.3.2014

⁶³ 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 (...)”.

⁶⁴ 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*

158. 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 qualidade⁶⁵.
159. 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, nomeadamente, uma análise ponderada sobre a alocação e partilha de risco operacional.
160. No caso concreto, considera-se que a rentabilidade acionista estimada 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.
161. Outrossim, 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.
162. 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

desproporcionados. Os parâmetros destes regimes de incentivo devem, aliás, estar inteira e precisamente definidos nos contratos de serviço público.”

⁶⁵ Quanto a este aspeto também a AMP avaliou a possibilidade de explorar diretamente o serviço, concluindo que a sua prossecução pelo operador privado oferece superiores vantagens, tendo fundamentado tal consideração.

parte da primeira, do relatório previsto no artigo 7.º do Regulamento.

163. 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

164. 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 maio⁶⁶.

165. No caso concreto, a AMT suscitou junto da AMP o racional de aplicação das orientações anteriormente transmitidas quanto ao elenco de indicadores relevantes para efeitos de monitorização de contratos de serviço público⁶⁷ 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 monitorização⁶⁸ eficaz da execução contratual⁶⁹, como obter informação adicional para um futuro contrato de serviço público⁷⁰ (após o atual terminar).

166. 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

⁶⁶ 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.

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

⁶⁸ 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.”

⁶⁹ 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.

⁷⁰ Também desta forma se dá cumprimento ao n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento e ao ponto 2.5.1. das Orientações da Comissão: “o artigo 7.º, n.º 1, do regulamento prevê que cada autoridade competente publique um relatório anual circunstanciado sobre as obrigações de serviço público que são da sua competência, os operadores de serviços públicos selecionados e as compensações e os direitos exclusivos concedidos a estes como contrapartida.”

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.

167. 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.
168. 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.
169. 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 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.
170. A AMP respondeu que *“os indicadores de monitorização destinam-se à aplicação do regime de incentivos e penalizações. No entanto, para além destes, o operador está obrigado a fornecer as informações previstas no Regulamento 430/2019 da AMT e no RJSPPT (ver cláusula 29.º, n.º 2 do CE). (...) No que respeita à oferta, é obrigatória a transmissão em tempo real da execução da operação. No que diz respeito à procura, sendo obrigatório e exclusivo a integração no Sistema Intermodal Andante, a AMP tem acesso a todos os dados relacionados com as vendas e validações. A disponibilização dos restantes indicadores está assegurada pelo clausulado do CE.”*
171. Contudo, considera-se que a AMP 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 Regulamento⁷¹.
172. 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

⁷¹ Conforme Orientações previstas em http://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes_amt_obrigacoes_reporte_relatorios_publicos.pdf.

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

173. No que se refere ao sistema tarifário, recorde-se que a AMP optou pela manutenção e extensão do tarifário atual, baseado no tarifário intermodal Andante – já bastante consolidado -, o que induzirá um menor risco de procura da concessão, designadamente pela aplicação de regras nacionais de atualização tarifária. Desta forma, articula-se a exploração do serviço público com a Portaria n.º 298/2018, de 19 de novembro, bem como com o artigo 274.º da Lei n.º 71/2018, de 31 de dezembro, que aprova o Orçamento do Estado para 2019 e que estabelece o Programa de apoio à Redução Tarifária nos Transportes Públicos (PART), bem como com o Regulamento da AMT sobre Regras Tarifárias e Procedimentos de Recolha de Informação, publicado no Diário da República n.º 94/2019, 2.ª Série, de 16 de maio.
174. No que se refere ao prazo contratual, é de sublinhar que, além de se encontrar em conformidade com disposto no Regulamento, foram tidos em conta os elementos que condicionam as opções públicas nesta matéria, como sejam os bens móveis e imóveis afetos à exploração e os direitos e obrigações destinados à realização do interesse público e ainda a informação de base que foi possível obter para fundamentar a operação.
175. 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.
176. 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.
177. 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.

178. 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.
179. Recorda-se também que a AMP deve dar cumprimento ao artigo 7.º do Regulamento, que estipula que *“Cada autoridade competente torna público, anualmente, um relatório circunstanciado sobre as obrigações de serviço público da sua competência. Esse relatório inclui a data de início e a duração dos contratos de serviço público, os operadores de serviço público selecionados e as compensações e os direitos exclusivos que lhes são concedidos como contrapartida. O relatório estabelece a distinção entre transporte por autocarro e por caminho-de-ferro, possibilita o controlo e a avaliação do desempenho, da qualidade e do financiamento da rede de transportes públicos, e, se adequado, presta informações sobre a natureza e a extensão dos direitos exclusivos concedidos. O relatório toma em consideração os objetivos estratégicos enunciados em documentos sobre a política de transportes públicos nos Estados-Membros em causa”*. Julga-se que os deveres gerais e específicos de informação do operador permitirão à AMP produzir o referido relatório, de acordo com as orientações da AMT⁷².
180. Haverá que tecer considerações quanto ao facto de estar previsto que os serviços mínimos não se encontram totalmente estabelecidos, relegando-se para mecanismos no Caderno de Encargos ou para o transporte flexível. Nesse sentido, foi solicitada informação adicional, tendo a AMP respondido que *“a avaliação dos serviços mínimos apresenta-se no Capítulo III, ponto 14 da Memória Descritiva e anexo V, estando identificados os locais sem ligação. Foram utilizados critérios de análise com alta exigência (250m rodoviário e 500m ferroviário), o que conduziu a algumas falhas na cobertura de locais. Esta situação seria ultrapassada com a utilização de critérios mais abrangentes. Em todo o caso, para todas as situações foram encontradas conexões em distâncias inferiores a 1000 m, por ligação a linhas de transporte rodoviário ou ferroviário e mesmo ligações diretas pedonais em algumas situações. Os mecanismos previstos no CE referem-se ao cumprimento dos níveis mínimos de serviço nas vertentes da*

⁷² Ver Orientações - Obrigações de Reporte e Publicitação - Regulamento n.º 430/2019 e Regulamento (CE) n.º 1370/2007 em http://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes_amt_obrigacoes_reporte_relatorios_publicos.pdf

informação ao público e dimensionamento do serviço, critérios estes que são exigidos no Anexo ao RJSPTP”.

181. A AMP também fez nota de que o documento fazia referência à análise de 629 linhas base, das quais 248 são linhas municipais, 292 são linhas intermunicipais e 89 linhas inter-regionais, mas as linhas propostas seriam 439, tendo a AMP esclarecido que *“Atualmente existem 29 operadores com serviço autorizado na AMP. Em resultado deste procedimento, este número será reduzido, no máximo, para 5 operadores. Desta forma foi possível obter ganhos relevantes de racionalização e otimização no desenho da rede. A rede proposta, apesar da redução do n.º de linhas, apresenta uma melhor cobertura espacial e temporal do que o atual serviço. Em nenhuma circunstância foi piorado o serviço às populações”.*
182. Independentemente dos esclarecimentos, considera-se que, prevendo a AMP que apenas pontualmente não sejam cumpridos os níveis mínimos de serviço previstos no RJSPTP, esta deve comunicar à AMT a identificação precisa de tais situações bem como de quando se procederá ao seu cumprimento, nos prazos e procedimentos previstos.
183. Quanto a este aspeto, deve ainda ser tido em conta que os transportes públicos de passageiros são considerados serviços essenciais, nos termos da Lei n.º 23/96, de 26 de julho, alterada pela Lei n.º 51/2019, de 29 de julho, pelo que haverá que assegurar a sua ininterruptibilidade.
184. No que se refere a taxas e regras de utilização dos terminais, uma vez que é referido que em vários as mesmas não existem, foi questionada a AMP sobre quais os mecanismos que existem para que a eventual e posterior fixação de taxas não afete a sustentabilidade da proposta a apresentar pelos concorrentes, tendo sido esclarecido que *“conforme indicado na cláusula 9ª do CE (n.ºs 4 e 5), as taxas e regras de utilização estão identificadas a título meramente informativo e sujeitas a alterações, pelo que este risco para o operador está perfeitamente identificado.”*

Documentação disponibilizada a concorrentes – procedimento concursal

185. 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”.*

186. 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.
187. 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 Europeia⁷³ 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”*.
188. 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, cabe também às autoridades de transportes criar e implementar as condições legais e contratuais de base⁷⁴ que permitam a disponibilização de serviços de transporte enquadrados em termos concorrenciais equitativos, tanto na preparação como na execução daqueles, pela ação de parceiros privados, mas também dos parceiros públicos.
189. Sublinha-se, por isso, a disponibilização de informação relevante sobre o sistema.
[confidencial]
190. [confidencial]
191. 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 maio⁷⁵. Caso se venha a justificar, o mesmo é da responsabilidade do operador, mas a autoridade de transportes é informada sobre o andamento do processo.
192. 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 5 lotes, mas ainda pelos mecanismos

⁷³ Cfr. Processo T-345/03 *Evropaiki Dynamiki*, disponível em <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A62003TJ0345>.

⁷⁴ 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.

⁷⁵ 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.

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.

193. Ainda quanto ao PART, considera-se que os concorrentes devem poder ter acesso às regras de acesso ao sistema Andante bem como ao às regras de compensação de bonificações tarifárias (designadamente as que decorrem do PART), de forma a que exista total transparência e objetividade, mas também se garanta a total equidade entre os diversos operadores.
194. Considera-se que a possibilidade de tais regras constarem de um regulamento - tal como acontece na Área Metropolitana Lisboa e em outras CIM - conferem maior publicidade e transparência ao sistema, pelo que se sugere a ponderação de adoção de tal instrumento.
195. Tal releva sobretudo quanto as autoridades de transportes detêm, elas próprias, operadores de transportes em mercado concorrencial, tal como se verifica quanto a 6 municípios da AMP quanto à STCP – Sociedade de Transportes Coletivos do Porto, S.A.

Disposições laborais

196. 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 exigirem dos operadores de serviço público o cumprimento de determinados padrões sociais, os documentos relativos aos concursos e os contratos de serviço público devem incluir uma lista dos membros do pessoal em causa e fornecer informações transparentes relativas aos seus direitos contratuais e às condições nas quais os trabalhadores são considerados vinculados aos serviços»*”.
197. Referem também aquelas Orientações⁷⁶ que as autoridades competentes dispõem de diversas opções para proteção do pessoal em caso de mudança do operador, como

⁷⁶ “Para garantir a transparência das condições de emprego, as autoridades competentes que exigirem a transferência do pessoal ou imponham o respeito de determinadas normas sociais estão obrigadas a especificar essas exigências no caderno de encargos

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.

198. 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.”*
199. 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*.
200. Na verdade, a integração dos trabalhadores da anterior “concessão” não é obrigatória, a não ser que se verifique a transmissão de estabelecimento, ou seja, nos termos do Código do Trabalho (CT), *“a transmissão, por qualquer título, da titularidade da empresa, do estabelecimento ou de parte da empresa ou estabelecimento que constitua uma unidade económica, isto é, unidade económica o conjunto de meios organizados com o objetivo de exercer uma atividade económica, principal ou acessória, sem prejuízo do direito de oposição do trabalhador previsto no CT”*.
201. Neste contexto, a AMP 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.

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.”

202. De qualquer modo, deve a AMP (e os operadores) pugnar, a todo o tempo, pelo integral cumprimento da legislação laboral⁷⁷, prestando toda a informação que seja necessária à AMP, 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 Portugal⁷⁸, bem como em instrumentos de contratação coletiva de trabalho celebrados, designadamente, pela Associação Nacional de Transportadores Rodoviários de Pesados de Passageiros – ANTRON, publicadas no Boletim de Trabalho e Emprego.

Racionalidades basilares

203. Tendo em conta o vertido nos pontos precedentes, considera-se que a operação em causa apresenta diversas vantagens e dá resposta favorável a cada uma das racionalidades basilares e estruturantes da metodologia de regulação económica independente da AMT (a dos investidores; a dos profissionais/ utilizadores/ utentes/ consumidores e/ou cidadãos; e a dos contribuintes), sem prejuízo do reforço deste quadro através do cumprimento das recomendações feitas pela AMT e da verificação da manutenção destes benefícios através do necessário acompanhamento da execução contratual.

204. 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 do Porto com condições de estabilidade necessárias ao investimento na rede de transportes e promoção do transporte público de passageiros. Atentos os pressupostos considerados pela AMP, para efeitos de elaboração do cenário económico-financeiro

⁷⁷ 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”.

⁷⁸ 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.”

- 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.
205. 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.
206. Acresce que resulta da operação a garantia de uma partilha objetiva e justificada de benefícios, riscos e responsabilidades entre a AMP 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.
207. 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.
208. 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.
209. O reforço e aplicação rigorosos de mecanismos de monitorização e fiscalização devem servir para dissuadir o incumprimento dos requisitos contratuais, e evitar que se traduzam numa eventual deterioração da qualidade do serviço prestado aos consumidores, pelo que, em conclusão, a aplicação da racionalidade ancorada nos contribuintes conduz à perceção de que os balanços finais, em termos dos benefícios líquidos globais para os contribuintes, são positivos.
210. No que tange 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.

211. Ademais, o exercício dos poderes regulatórios da AMT, em articulação com os poderes organizacionais da AMP 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.
212. 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.
213. Atenta a realidade deste caso específico, poder-se-á inferir que um dos segmentos mais interessados, em primeira linha, e num contexto global desta racionalidade, são os consumidores, sendo que a imposição de obrigações contratuais e indicadores de performance e qualidade permite garantir níveis de continuidade, regularidade, pontualidade e acesso ao transporte a preços acessíveis que não seriam alcançáveis, caso os investidores privados atendessem apenas ao seu interesse comercial.
214. 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.
215. 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

216. Não obstante a extensão e rigor demonstrados nas minutas contratuais ora presentes, designadamente no que se refere a indicadores de monitorização, considera-se ser de determinar:

- Dar cumprimento ao artigo 7.º do Regulamento quanto à elaboração de relatório anual circunstanciado sobre as obrigações de serviço público da competência da AMP, 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;
- Com base nos mecanismos já previstos no contrato, considera-se que no relatório anual de execução contratual deverá também proceder-se à confirmação de que os pressupostos tidos para o cálculo de compensações/remunerações têm aderência à realidade – através da revisão anual do modelo financeiro e respetivos pressupostos - e de que cumprem os princípios para o efeito previstos no RJSPTP e no Regulamento;
- Uma vez que a AMP considera que apenas pontualmente não serão cumpridos os níveis mínimos de serviço previstos no RJSPTP, deverá esta comunicar à AMT a identificação precisa de tais situações, bem como e quando se procederá ao seu cumprimento e de que forma contratual, justificando⁷⁹;
- A AMP deverá ainda monitorizar 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.

217. Finalmente, deverá a AMP:

- 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 e validação, designadamente nos termos da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro,

⁷⁹ Recorde-se que o Anexo do RJSPTP estabelece “3 - Em casos devidamente fundamentados, em que a plena operacionalização dos níveis mínimos de serviço público de transporte de passageiros seja desproporcionadamente difícil ou requeira a aplicação de meios económico-financeiros desproporcionados ou não disponíveis, as autoridades de transportes são pontualmente dispensadas da aplicação dos níveis mínimos de serviço público de transporte de passageiros previstos no presente anexo.”

e Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, do CCP e do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho;

- Garantir a aprovação do modelo contratual por todos os Municípios, bem como a sua articulação com modelos contratuais da responsabilidade de outras autoridades de transportes, quanto à exploração (articulação de exclusivos, etc), bem como quanto a aspetos económicos e financeiros);
- Garantir, numa 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, cautelando efeitos negativos e injustificados na sustentabilidade das respetivas operações (em especial monitorizar as dinâmicas de sobreposição e articulação entre a rede que ora se coloca a concurso e a rede operada pela STCP, bem como com as linhas inter-regionais da responsabilidade de outras autoridades de transportes) recorrendo, designadamente, à contabilidade analítica.

VII – DAS CONCLUSÕES

218. Assim, e em conclusão:

- No que concerne ao objeto específico deste parecer, afigura-se que as minutas de peças procedimentais relativas ao procedimento concursal a lançar pela AMP estão em *compliance* com os enquadramentos legais citados, sendo por isso favorável;
- 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 e 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 legais⁸⁰;

⁸⁰ Sem prejuízo da avaliação nos termos da Lei n.º 19/2012, de 8 de maio.

- 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 AMP, 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.

219. 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 e entre outros argumentos:

- São criadas as condições necessárias à sustentabilidade económica e de funcionamento do *Ecosistema da Mobilidade e Transportes* regional e local, assegurando uma mobilidade eficiente e sustentável, que confira maior tessitura à coesão social e territorial, reforçando a solidariedade inter-regional;
- Permite a manutenção e desenvolvimento da cobertura do território e assegura soluções de mobilidade combinada e sustentável a toda a população, de acordo com as suas especificidades, limitações e condicionamentos, aproximando as decisões dos mesmos, 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;
 - a) 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 AMP, 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, respeitando a centralidade da pessoa, consubstancia



a garantia assinalável de que o bem público da mobilidade eficiente e sustentável está devidamente protegido, o que, em si mesmo, é um ativo para a economia e para a sociedade portuguesas.

Lisboa, em 09 de janeiro de 2020.

O Presidente do Conselho de Administração

João Carvalho

*Direção de Supervisão
Divisão de Avaliação de Políticas Públicas e Monitorização Setorial*