

## PARECER N.º 105/2020

### SUPERVISÃO – AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E MONITORIZAÇÃO SETORIAL

#### I – DO OBJETO

1. A Câmara Municipal do Sabugal (Município) remeteu à Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT) para efeitos de emissão de parecer prévio vinculativo, conforme previsto no Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, sobre as peças do procedimento de aquisição dos Serviços de Transporte Coletivo Rodoviário de Passageiros no Concelho de Sabugal.
2. Aquela comunicação é composta por um conjunto de documentos relativos:
  - Despacho do Senhor Presidente da Câmara Municipal do Sabugal, a aprova o procedimento e respetivas peças, de 3.12.2019;
  - À “Consultoria para a implementação do Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros no Município do Sabugal”, constituído por duas partes: uma relativa à avaliação da rede atual e outra relativa ao Planeamento da Rede e Serviços (Tarefa II - atualizado, posteriormente, em janeiro de 2020);
  - Relatório dos resultados dos inquéritos à mobilidade efetuados aos utilizadores de Transporte Coletivo Rodoviário no Sabugal;
  - Às peças procedimentais (Programa de Concurso e Caderno de Encargos, que foram objeto de atualização em janeiro de 2020);
  - A Certidão que certifica que o Município aprovou, a 3 de dezembro de 2019, as minutas das adendas aos Contratos de Serviço Público de Transportes de Passageiros celebrados com a [confidencial] no âmbito do Serviço Público de Transporte Escolar em carreira pública e Atribuição de Compensação Financeira (que tinham sido celebrados a 31.08.2016 e a 01.09.2016, respetivamente), ao abrigo do artigo 19.º da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, na sua redação atual, e respetivas Adendas ao Contrato de Serviço Público de Transporte de Passageiros, com as duas empresas, que irão cessar assim que o procedimento concursal ora em análise tenha sido concluído, e o mais tardar até 31 de agosto ou 1 de setembro de 2021, respetivamente;

- Pré-Anúncio do Jornal Oficial da EU (JOUE).
3. A AMT solicitou esclarecimentos e elementos adicionais, a 22.01.2010 e a 30.07.2020, através de mensagem de correio eletrónico, os quais foram respondidos através de mensagem de correio eletrónico, a 10.02.2020; 06.03.2020 e a 10.08.2020, respetivamente.
  4. Na sequência da resposta ao pedido de esclarecimentos desta Autoridade, o Município apresentou peças procedimentais (Programa de Concurso e Caderno de Encargos) e documento referente ao Planeamento da Rede e Serviços (“*Consultoria para a implementação do Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros no Município do Sabugal: Tarefa II – Planeamento de Rede e Serviços*”) alterados, os quais foram atualizados em conformidade com a resposta dada a esta Autoridade, assim como apresentou um documento autónomo justificativo da não adjudicação por lotes.
  5. O presente parecer inscreve-se no cumprimento da missão da AMT enquanto regulador económico independente, nos termos do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, que aprova os respetivos Estatutos e de acordo com as exigências que emanam da Lei-Quadro das Entidades Reguladoras Independentes, aprovada pela Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto.
  6. A sua emissão fundamenta-se, assim, nas atribuições da AMT, previstas no n.º 1 do artigo 5.º dos Estatutos, designadamente de zelar pelo cumprimento do enquadramento legal, nacional, internacional e da União Europeia, aplicável à regulação, supervisão, promoção e defesa da concorrência, visando o bem público, a defesa dos interesses dos cidadãos e dos operadores económicos, e de monitorização e acompanhamento das atividades dos mercados da mobilidade e dos transportes terrestres e fluviais, bem como na avaliação das políticas referentes ao Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes.
  7. Acrescem, ainda, nas atribuições da AMT:
    - Definição das regras e dos princípios gerais aplicáveis às obrigações de serviço público no setor regulado, com respeito do princípio da igualdade, da transparência e da proporcionalidade das compensações financeiras, bem como ao estabelecimento dos níveis de serviço<sup>1</sup> ;

---

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

- Fiscalizar e auditar o cumprimento das obrigações legais, regulamentares e contratuais assumidas pelos concessionários e pelos prestadores do serviço público sujeitos à sua jurisdição, propondo, se for o caso, a aplicação de sanções contratuais<sup>2</sup>;
  - Proceder ao controlo anual das compensações concedidas às entidades que asseguram os serviços de interesse económico geral nos setores regulados<sup>3</sup>;
  - Promover a defesa dos direitos e interesses dos consumidores e utentes em relação aos preços, aos serviços e respetiva qualidade<sup>4</sup>.
8. Por outro lado, o presente parecer inscreve-se também no âmbito da reforma estrutural consubstanciada na Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, que aprovou o Regime Jurídico do Serviço Público de Transportes de Passageiros (RJSPTP), que veio alterar um sistema que vigorava desde 1945/1948, bem como no Regulamento (CE) n.º 1370/2007, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007<sup>5</sup> (Regulamento), relativo aos serviços públicos de transporte ferroviário e rodoviário de passageiros.
9. Nesta análise procurar-se-á aprofundar e avaliar não apenas as diversas questões regulatórias subjacentes ao pedido de parecer. Em primeiro lugar, o enquadramento e a *compliance* legal e em segundo lugar, através do modelo de regulação da AMT, pretende-se contribuir para o suprimento de falhas de mercado, sem gerar falhas de Estado ou de entidades e/ou atos normativos que, de algum modo, o representam, e construir um paradigma de concorrência não falseada, sem restrições ou distorções, protegendo o bem público da mobilidade inclusiva, eficiente e sustentável, promovendo, ainda, a confluência dos paradigmas societários, nomeadamente, *i)* investidores, *ii)* profissionais/ utilizadores/utentes /consumidores e/ou cidadãos e *iii)* e contribuintes.

## II - DO ENQUADRAMENTO

### Fundamentação

10. Foi apresentado um documento pelo Município, denominado de “*Consultoria para a implementação do Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros no Município do Sabugal*”, composto por duas partes: numa primeira parte procede-se ao diagnóstico da rede de serviços de transporte coletivo no Concelho do Sabugal

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

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

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

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

atualmente existente, tendo sido avaliada a cobertura territorial, temporal e de comodidade, e, na segunda parte daquele documento, é apresentado um relatório no que respeita “ao planeamento da futura rede dos sistemas de transporte coletivo rodoviário a operar no concelho do Sabugal, definindo qual a rede de transportes a contratualizar, os lotes e opções de contratualização e a avaliação económica da futura rede de transportes a operar no concelho”.

11. Na parte do Estudo de Consultoria, relativo ao Relatório de Avaliação da Rede Atual, refere-se - no capítulo “*Síntese do Diagnóstico*” - que “[a] oferta vigente de serviços de transporte coletivo rodoviário no concelho do Sabugal ascende a 39 linhas regulares de transporte de passageiros, subdivididas em 24 de âmbito municipal (61% da oferta global existente), 14 de âmbito intermunicipal (36% da oferta total) e apenas uma de âmbito inter-regional (3% da oferta existente). O atual modelo operacional da rede [...] com abrangência espacial no concelho do Sabugal encontra-se bipartida entre os operadores [confidencial] , que representa 77% da atual quota de mercado, e a [confidencial], com os restantes 23%”.
12. Mais se refere que, [c]om base na informação carregada pelos operadores na plataforma SIGGESC, os dados apresentados indicam que o total de circulações, a operar exclusivamente no período escolar, ascende a 72 frequências diárias, uma oferta globalmente superior à exclusivamente afeta ao período não escolar (17 circulações diárias). Por sua vez, a oferta existente ao longo de todo o ano, ou seja, a operar simultaneamente quer no período escolar quer no período não escolar, totaliza 145 circulações.”
13. A análise desenvolvida permitiu aos consultores detetarem “algumas incoerências e debilidades no atual modelo operacional da rede, que deverão ser colmatadas no futuro processo de contratualização”, tendo sido ainda possível concluir “que todos os lugares do concelho do Sabugal com mais de 40 residentes são atualmente servidos por serviços de transporte coletivo rodoviário, independentemente da tipologia de serviço”. Contudo, “um total de quatro lugares com mais de 40 habitantes – Bendada, Sortelha, Rebelhos e Batocas - que não se encontram espacialmente abrangidos pelo serviço de âmbito municipal” e “ a existência de três lugares censitários no concelho do Sabugal [...] que não se encontram servidos por nenhum tipo de serviços de transporte coletivo rodoviário”.
14. No que respeita ao planeamento da futura rede dos sistemas de transporte coletivo rodoviário a operar no concelho do Sabugal, definindo qual a rede de transportes a

*contratualizar, os lotes e opções de contratualização e a avaliação económica da futura rede de transportes a operar no concelho”.à caracterização “das condições físicas das paragens [...] foram identificadas algumas lacunas relacionadas com os níveis de informação e conforto para o utilizador, nomeadamente no que concerne à disponibilização de mapas da rede, horários e qualidade dos abrigos.”*

15. Na parte do Estudo de Consultoria, relativo ao planeamento da futura rede dos sistemas de transporte coletivo rodoviário a operar no concelho do Sabugal, define-se qual a rede de transportes a contratualizar, os lotes e opções de contratualização e a avaliação económica da futura rede de transportes a operar no concelho.
16. No que respeita à contratualização por lotes (ou não), foram ponderadas as suas vantagens e desvantagens, tendo o consultor proposto a adoção de um Lote único, na medida em que parece permitir um ganho de escala, por facilitar a contratualização num mais curto espaço de tempo, precavendo disrupções de serviços; por mitigar o risco de inviabilidade económica; e por fomentar o equilíbrio económico-financeiro da exploração do serviço público em territórios de baixa procura.
17. No Estudo do consultor foram ainda objeto de apreciação os vários modelos contratuais para contratualização- *Gross cost*; *Net cost*, ou modelo misto, onde a principal diferença reside no risco da procura.
18. Para avaliação da rede de transporte público e estimativa de custo de operação, foi analisada informação obtida da Câmara Municipal do Sabugal relativa a dois contratos de serviço público de transporte escolar em carreira pública e atribuição de compensação financeira. Estes contratos, que vigoraram entre 1 de setembro de 2016 e 31 de agosto de 2019, entretanto prorrogados (cujos valores foram utilizados para a realização dos cálculos infra apresentados), foram celebrados com a [confidencial] e com a [confidencial].
19. Segue *infra* a tabela de custos anuais suportados pela Câmara Municipal do Sabugal e produção km contratada por operador:

[confidencial]

20. Em termos de receita para o operador, estes contratos preveem que a totalidade da receita de bilheteira gerada pela operação reverta para os operadores, bem como que a Câmara Municipal do Sabugal pague aos operadores verbas referentes a:
  - Compensação financeira em período escolar;
  - Compensação financeira em período não escolar;

- Passes escolares (com listagens nominais de alunos).
21. Segue *infra* a informação recolhida pelo Município junto dos operadores, além da produção em veículos km, o custo incorrido com a operação:
- [confidencial]
22. De acordo com os dados reportados pelos operadores [confidencial]. e [confidencial] OS custos unitários da operação situaram-se [confidencial] € e [confidencial] €, respetivamente e o custo médio em cerca [confidencial]
23. As receitas tarifárias validadas em [confidencial] €, no caso da [confidencial]. e [confidencial] €, no caso da [confidencial]., situando-se a receita média em [confidencial] €.
24. No âmbito do Relatório “Tarefa II-Planeamento de rede e serviços” é apresentado o *benchmarking*<sup>6</sup> com outras Autoridades de Transporte relativamente ao preço base por Vkm, apontando para o pagamento de uma compensação por veículo/Km de [confidencial] €.
25. De acordo com o Município a justificação para a fixação do preço base, que se encontra presente no relatório “*Tarefa II-Planeamento de rede e serviços*”, será integrada na Deliberação da Câmara Municipal do Sabugal, aquando do lançamento do concurso.

### **Caderno de Encargos (CE)<sup>7</sup>**

26. Na Cláusula 1<sup>a</sup> estabelece-se que o concurso tem em vista a celebração de um contrato de *“aquisição de serviço público de transporte rodoviário de passageiros, no Concelho do Sabugal, de acordo com a identificação, características e requisitos constantes das Cláusulas Técnicas do [...] Caderno de Encargos”*, sendo que, em termos prazo de vigência, a Cláusula 4<sup>a</sup> dispõe que *“[o] contrato tem início na data da sua assinatura e mantém-se em vigor pelo prazo de 5 (cinco anos), não renovável”*, em regime de não exclusividade (Cláusula 5<sup>a</sup>/2, relativa ao regime de exploração).
27. Ademais, no que respeita ao regime de exploração do serviço, *“o adjudicatário deve desempenhar as atividades de forma regular, contínua e eficiente, devendo adotar [...] os melhores padrões de qualidade, segurança e eficiência disponíveis, nos termos previstos no contrato de prestação de serviços e nas disposições legais aplicáveis a*

<sup>6</sup> [confidencial]

<sup>7</sup> Que tem os seguintes anexos: ANEXO I – Bilhética, com os seguintes capítulos: 1. Sistema de bilhética; ; ANEXO II – Plano de Exploração; ANEXO III – Equipamentos de suporte; ANEXO IV – Frota e Material Circulante; ANEXO V – Sistema Tarifário e Títulos; ANEXO VI – Sistemas de Bilhética e de Apoio à Exploração; ANEXO VII – Publicidade e Outras Atividades; ANEXO VIII – Informação ao Público; ANEXO IX – Compensação das Obrigações de Serviço Público; ANEXO X – Acompanhamento e Fiscalização do Contrato; ANEXO XI – Imagem dos Veículos

*todo o momento*” (Cláusula 5<sup>a</sup>/3), bem como “*não pode, em qualquer circunstância, discriminar ou estabelecer diferenças de tratamento entre utentes*” (Cláusula 5.<sup>a</sup>/4).

28. Ficou ainda previsto no CE um regime de transição, por acordo entre adjudicante e adjudicatário, para o início da vigência do contrato (Cláusula 6<sup>a</sup>), o qual foi introduzido na peça procedimental na sequência de resposta a comentário/pedido de esclarecimentos desta Autoridade, bem como o regime do Período de funcionamento normal, que se inicia após o fim do período de transição (Cláusula 7.<sup>a</sup>).
29. As cláusulas técnicas constam da Parte II do CE, cláusulas 28.<sup>o</sup> e seguintes, e tratam das seguintes questões:
- Definição dos circuitos e periodicidade do serviço de transporte (descritos no Anexo II);
  - Alteração aos circuitos pelo Município;
  - Frota a utilizar na exploração;
  - Da limpeza, reparação e manutenção dos veículos afetos ao serviço de transporte em questão;
  - Requisitos a que devem obedecer os motoristas afetos à exploração do serviço de transporte em apreço;
  - Dos Postos de Venda;
  - Dos Seguros;
  - Dos Títulos de Transporte a disponibilizar pelo adjudicatário e o tarifário que o mesmo deve praticar (constante do Anexo III);
  - Dos Relatórios e outras obrigações do prestador de serviço (designadamente, obrigações de reporte mensais);
  - Da Publicidade interna ou externa afixada nos veículos, cuja receita reverte para o operador;
  - Do Sistema de Acesso controlado de passageiros de que deve dispor;
  - Dos requisitos e condições que devem ser observados pelo operador no que respeita às Paragens de passageiros, placas toponímicas e Central de Camionagem (que é propriedade da entidade adjudicante e dispõe de

Regulamento de utilização: Regulamento nº 726/2029, publicado no Diário da República, 2ª Série, nº 178, de 17 de setembro de 2019); e

- Disposição final, relativa à exigibilidade de o operador apresentar a todo o momento os documentos que comprovem o requerido no CE, bem como de repor os valores da caução, nas condições previstas no respetivo CE.
30. A Cláusula 2.ª prevê algumas definições, para efeitos de interpretação das peças do procedimento.
31. A Cláusula 8ª estabelece os parâmetros base definidos no âmbito do CE e que vinculam as propostas, determinando a execução do contrato a celebrar, e que são os seguintes:
- O preço base, não incluindo o Imposto sobre o Valor Acrescentado, é de € [confidencial] conforme previsto no n.º 1, da cláusula 15.ª, do presente Caderno de Encargos;
  - O preço máximo a pagar pelo adjudicante por veículo.km é de €[confidencial]);
  - O número total de veículos.km a realizar pelo adjudicatário é de 315.857 veículos.km/ano. Caso este valor não seja atingido, tal situação não conferirá ao prestador de serviços direito a qualquer indemnização, determinando apenas o pagamento do número total de veículos.km efetivamente percorrido. Por outro lado, caso o número total de veículos.km seja superado, conferirá ao adjudicatário o direito a receber o preço máximo por veículo.km resultante da proposta apresentada.
32. Na Cláusula 9.º do CE encontram-se estabelecidas as obrigações principais do prestador de serviços: 1) de prestação dos serviços identificados nas especificações técnicas apresentadas, nas condições previstas e descritas no Caderno de Encargos, na proposta a adjudicar e demais documentos contratuais; 2) de prestar ao contraente público, em qualquer tempo e na pendência da prestação de serviços, informações e esclarecimentos relativos aos mesmos no âmbito do contrato a celebrar; 3) de comunicar qualquer situação de impossibilidade legal ou temporária de prestação dos serviços; 4) de comunicar antecipadamente ao contraente público os factos que tornem total ou parcialmente impossível a prestação ou o cumprimento de qualquer outra das suas obrigações; 5) de não alterar as condições da prestação dos serviços, fora dos casos previstos no Caderno de Encargos; 6) de cumprir as condições fixadas para a execução do contrato, agindo com absoluta subordinação aos princípios da ética profissional, isenção, independência, zelo e competência; 7) de implementação de um

- sistema de bilhética de acordo com o Anexo I do CE; 8) de proceder e prestar informação de reporte mensal, trimestral e anual, nos termos definidos na cláusula 10ª do CE.
33. O prestador de serviços está ainda obrigado a respeitar, no que lhe seja aplicável, as normas europeias e portuguesas, as especificações e homologações de organismos oficiais e fabricantes ou entidades detentoras de patentes (Cláusula 9ª/2 do CE), bem como, a título acessório, a recorrer a todos os meios humanos, materiais e informáticos que sejam necessários e adequados à prestação dos serviços, bem como ao estabelecimento do sistema de organização necessário à perfeita e completa execução das tarefas a seu cargo (Cláusula 9ª/3).
34. A Cláusula 12ª do CE consagra a designação de um gestor de contrato por parte do contraente público, com a função de acompanhar permanentemente a execução do mesmo.
35. A Cláusula 15ª do CE trata em concreto dos aspetos atinentes ao Preço contratual, referindo que “[o] *Preço Base, não incluindo o Imposto sobre o Valor Acrescentado, é de € [confidencial] que resulta da multiplicação do valor máximo unitário por veículo.km que a entidade adjudicante se disponibiliza a pagar, pelo número de veículos.km totais no global dos cinco anos de contrato, de acordo com a rede patente no Anexo II do CE*”. Mais estabelece que, “[s]e o preço da proposta do concorrente ultrapassar o preço base, essa proposta será excluída”.
36. O nº 3 da Cláusula 15ª do CE estabelece ainda que, “*sem prejuízo do disposto nos n.ºs 2 e 3 da cláusula 8ª, pelo fornecimento dos serviços objeto do contrato, bem como pelo cumprimento das demais obrigações constantes [do CE], o contraente público deve pagar ao prestador de serviços o preço constante da proposta adjudicada, fracionado em prestações mensais, calculadas à razão do número de veículos.km efetivamente realizados e o valor por veículo.km constante da proposta adjudicada, acrescido de IVA à taxa legal em vigor, se este for legalmente devido*”, sendo que os preços referidos “*incluem todos os custos, encargos e despesas a suportar pelo contraente público relativos à execução do contrato[...]*” (Cláusula 15ª/4 do CE); devendo as quantias devidas pelo contraente público ser pagas no prazo máximo de 60 dias após a receção das respetivas faturas, as quais só podem ser emitidas após o vencimento da obrigação respetiva” (Cláusula 16ª/1 do CE).
37. No que respeita ao preço contratual, refira-se, por fim, que “[o] *valor máximo unitário por veículo.km indicado na proposta é objeto de atualização anual na mesma percentagem que a entidade adjudicante vier a atualizar o respetivo tarifário, até ao valor máximo da*

*TAT, previsto na Portaria n.º 298/2018, de 19 de novembro” (Cláusula 15ª/5).*

38. *A cláusula 17.ª do CE estabelece o regime das sanções contratuais em caso de incumprimento pelo adjudicatário das suas obrigações, incluindo as resultantes de determinações do adjudicante emitidas nos termos da lei ou do contrato, sem prejuízo da possibilidade de sequestro, resgate e resolução sancionatória do contrato de prestação de serviços.*
39. *Em conformidade com o estipulado na Clausula 17.ª os incumprimentos do adjudicatário podem classificar-se em leves, graves e muito graves, e são sancionáveis com sanção contratual pecuniária de € 200 (duzentos euros) a € 2.000 (dois mil euros), de € 2.000€ (dois mil euros) a € 6.000 (seis mil euros), de € 6.000 (seis mil euros) a € 20.000 (vinte mil euros), de acordo com a gravidade da infração.*
40. *A possibilidade de resolução por parte do prestador de serviços encontra-se tratada na Cláusula 20.º do CE, a qual deve ser exercida por via judicial.*
41. *Na Cláusula 21.º do CE estabelece-se que “[o] adjudicatário fica obrigado a integrar no seu quadro de pessoal todos os trabalhadores que prestavam serviço na(s) operadora(s) cujos serviços venham a substituir no concelho do Sabugal, por via do presente procedimento, desde que os referidos trabalhadores manifestem essa vontade no prazo [estabelecido no CE]”. Refira-se ainda que “o trabalhador mantém ao serviço da nova empresa todos os seus direitos, regalias e antiguidade, transmitindo-se automaticamente para o adjudicatário as obrigações que impendiam sobre a anterior diretamente decorrentes da prestação de trabalho tal como se não tivesse havido qualquer mudança de empregador, salvo créditos que, nos termos das leis em geral ou de Convenções Coletivas de Trabalho aplicáveis, já deveriam ter sido pagos”.*

### **Programa de concurso**

42. *O Artigo 1ª do Programa do Procedimento Concursal (PC) estabelece que “[o] presente concurso tem por objeto a Aquisição de Serviço Público de Transporte Rodoviário de Passageiros no Concelho do Sabugal, de acordo com as características e requisitos constantes do Caderno de Encargos”; já a sua Cláusula 3ª refere que [O] procedimento adotado é o Concurso Público, com publicação de anúncio no Jornal Oficial da União Europeia (JOUE), ao abrigo do disposto na alínea c), do n.º 1, do artigo 16.º, conjugado com a alínea a), do n.º 1, do artigo 20.º e com o artigo 38.º do Código dos Contratos Públicos (CCP) e com os artigos 130.º e seguintes e 474º do mesmo diploma”; podendo ser “concorrentes agrupamentos de pessoas singulares ou coletivas, qualquer que seja*

a atividade por elas exercida, sem que entre as mesmas exista qualquer modalidade jurídica de associação” (Cfr. Artigo 5ª do PC), tendo sido adotado “o critério de adjudicação [...] da proposta economicamente mais vantajosa, por via da avaliação do preço global mais baixo enquanto único aspeto da execução do contrato a celebrar, nos termos da alínea b), do n.º 1, do artigo 74.º do CCP” (Cfr. Artigo 13.º).

43. Ora, a “pontuação do fator “Preço global” resultará da aplicação da seguinte fórmula, sendo que PPG poderá assumir valores no intervalo [0;100], de acordo com o valor apresentado para o fator em apreciação:

$$PPG = 100 - \frac{PC - 0,5PB}{0,5PB} X 100$$

Sendo:

(PPG) Pontuação do fator “Preço global”;

(PC) Preço apresentado pelo concorrente;

(PB) Preço base.

No caso de serem apresentadas propostas com valor igual ou inferior a 50% do preço base, serão pontuadas com 100 pontos.”

44. A propósito do Critério de Adjudicação, importa, desde já, assinalar que se encontra explícita a possibilidade de os concorrentes poderem apresentar propostas com valor igual ou inferior a 50% do preço base, o que significa que podem ser apresentadas propostas com um valor substancialmente inferior (valor anormalmente baixo) ao Preço Base e ao Custo Operacional Médio referente ao Contrato ainda em vigor na presente data (2,45€).
45. A Cláusula 21.º do PC estabelece que “[p]ara garantir o exato e pontual cumprimento de todas as obrigações legais e contratuais, o adjudicatário deve prestar uma caução no valor de 5% do preço contratual, de acordo com o disposto n.º 1, do artigo 88.º e n.º 1, do artigo 89.º, ambos do Código dos Contratos Públicos, na sua atual redação”, que pode vir a ser fixada no valor de 10% nos casos em que a proposta adjudicada seja considerada anormalmente baixa (embora no PC não se faça referência sobre o que se considera proposta anormalmente baixa), bem como estabelece o momento e as formas como a mesma pode ser prestada.
46. De acordo com o estabelecido no artigo 10.º do PC, a “proposta é constituída pelos seguintes documentos:

- a) *O Documento Europeu Único de Contratação Pública [...];*
- b) *Documentos que, em função do objeto do contrato a celebrar e dos aspetos da sua execução, contenham os atributos da proposta, de acordo com os quais o concorrente se dispõe a contratar, nomeadamente:*
  - i. *Preço unitário por veículo.km e preço global da proposta, os quais deverão contemplar a execução de todas as prestações objeto do contrato a celebrar.*
- c) *Indicação do número de veículos a afetar à prestação de serviços (incluindo os veículos de substituição), com indicação da sua idade média;*
- d) *Indicação da percentagem da frota utilizada na exploração do Serviço Público de Transportes, incluindo frota própria ou veículos subcontratados, preparada para a acessibilidade e transporte de um passageiro em cadeira de rodas a bordo do veículo, desagregada entre o serviço urbano e os restantes serviços;*
- e) *Documentos que contenham os termos ou condições, relativos a aspetos da execução do contrato não submetidos à concorrência pelo Caderno de Encargos, aos quais se pretende que o concorrente se vincule, sob pena de exclusão, designadamente:*
  - i. *Condições de pagamento;*
  - ii. *Prazo de validade da proposta.*
- f) *Cópia da certidão do registo comercial da sociedade ou código de acesso à “Certidão Permanente” da sociedade, a qual corresponde à disponibilização em suporte eletrónico.*
- g) *Integram ainda a proposta quaisquer outros documentos que o concorrente considere indispensáveis para a apreciação da mesma;*
- h) *A indicação dos preços deverá conter o valor numérico expresso em Euros e por extenso, não incluindo IVA, sendo mencionada expressamente a sua não inclusão e que aos preços acresce aquele imposto à taxa legal em vigor. Caso exista divergência entre o preço numérico e o indicado por extenso, prevalecerá sempre o preço indicado por extenso;*
- i) *O valor do IVA deve ser indicado à parte, nos mesmos termos que o preço total. No caso de este não ser mencionado, entende-se que o preço indicado não inclui este imposto;*
- j) *Os preços indicados incluirão sempre todos os encargos inerentes à prestação*

*dos serviços;*

- k) Os documentos que constituem a proposta são obrigatoriamente redigidos em língua portuguesa, nos termos do disposto no artigo 58.º do CCP, com exceção da documentação técnica (catálogos, certificados, referências e similares), que pode ser apresentada em inglês;*
- l) A proposta deve ser assinada pelo concorrente ou seu representante. Sempre que esta seja assinada por procurador, juntar-se-á procuração que confira a este último poderes para o efeito, ou pública-forma da mesma, devidamente legalizada.*
- m) Quando a proposta seja apresentada por um agrupamento concorrente, a declaração referida na alínea a) e a proposta de preço devem ser assinadas pelo representante comum dos membros que o integram, caso em que devem ser juntos à declaração os instrumentos de mandato emitidos por cada um dos seus membros ou, não existindo representante comum, devem ser assinadas por todos os seus membros ou respetivos representantes.”*

47. Para efeitos deste parecer, foram tidas em consideração as novas versões do PC e do CE, remetidas a esta Autoridade pelo Município, em fevereiro de 2020, em resposta aos pedidos de esclarecimentos e comentários apresentados por esta Autoridade, através de mensagem de correio eletrónico de janeiro de 2020.

### **III – DA ANÁLISE**

48. Do ponto de vista formal e de enquadramento institucional, nada haverá a apontar quanto à iniciativa da promoção de um procedimento pré-contratual pelo Município enquanto autoridade de transportes para este serviço de transportes municipais nos termos dos artigos 3.º e 6.º do RJSPTP, em estrita consonância com o artigo 2.º do Regulamento.
49. Nos termos do disposto no artigo 10.º do mesmo Regime, todas as autoridades de transportes podem delegar, total ou parcialmente, as respetivas competências noutras autoridades de transportes ou noutras entidades públicas, podendo acordar entre si o exercício partilhado de parte ou da totalidade das competências que lhes estão cometidas, designadamente através de contratos interadministrativos, respeitando, igualmente, o previsto na Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, com a ressalva das devidas adaptações.

50. Neste âmbito, o artigo 13.º do RJSPTP estabelece que o planeamento<sup>8</sup> e a coordenação do serviço público de transporte de passageiros, por cada autoridade de transportes, devem: (i) *“Ser articulados com o serviço público de transporte de passageiros existente ou planeado na respetiva área geográfica; (ii) Pressupor a articulação e otimização da exploração, visando a eficiência e eficácia do serviço público de transporte de passageiros no seu conjunto, independentemente da sua finalidade, natureza ou tipo de exploração, considerando, designadamente: o serviço público de transporte de passageiros regular; ii) o serviço público de transporte de passageiros flexível; iii) o transporte em táxi; iv) os serviços de transporte escolar; v) outras soluções de mobilidade.”*
51. Neste contexto, tem-se vindo a considerar que a adequada articulação entre autoridades de transportes<sup>9</sup> pode potenciar o aumento da eficiência e da eficácia na gestão de recursos públicos, bem como a otimização administrativa, aproximação de decisões aos cidadãos, promoção da coesão territorial, reforço da solidariedade territorial e melhoria dos serviços prestados às populações.<sup>10</sup>..
52. No caso concreto não foi celebrado contrato interadministrativo com a Comunidade Intermunicipal da Beira Baixa (CIMBSE) o que se considera essencial para assegurar a integração e articulação de todos os serviços de transporte existentes<sup>11</sup>, procurando manter e dar consistência à organização do sistema de transportes naquela região.
53. Julga-se dever ser garantida a articulação, quanto às redes municipais preconizadas pelo Município e às redes intermunicipais preconizadas pela CIM para assegurar as condições de base para uma efetiva e vantajosa<sup>12</sup> potenciação dos objetivos da política

---

<sup>8</sup> Imperativo de planeamento reforçado no recente Regulamento (UE) 2016/2338, do Parlamento Europeu e do Conselho de 14 de dezembro de 2016 que altera o Regulamento (CE) n.º 1370/2007, no que respeita à abertura do mercado nacional de serviços de transporte ferroviário de passageiros.

<sup>9</sup> Tal como refere o Guião do IMT disponível em [http://www.imt-jp.pt/sites/IMTT/Portuques/RJSPTP/Documents/GuiaoRJSPTP\\_01-04-2016.pdf](http://www.imt-jp.pt/sites/IMTT/Portuques/RJSPTP/Documents/GuiaoRJSPTP_01-04-2016.pdf), "Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros - A Definição da Competência Territorial e a Importância da Gestão em Rede" (que segue "As Orientações para a interpretação do Regulamento (CE) n.º 1370/2007), *“no estudo de impacto do implementação do Regulamento n.º 1370/2007, o planeamento do território e da mobilidade é essencial em várias perspetivas, designadamente, apurar e definir o serviço que se pretende e a que custo, ou aquele que é possível suportar, bem como os prazos adequados, capacitação das autoridades de transportes, evitar sobrecompensação ou compensação insuficiente, promover intermodalidade, permitir uma efetiva monitorização e evitar a captura por operadores. Serve também para avaliar que tipo de contrato escolher e o balanceamento do risco, uma vez que a total transferência de riscos para a parte privada pode não ser, necessariamente, o mais vantajoso. Segundo a Comissão, esta é a forma de ultrapassar a falta de recursos públicos e as dificuldades de financiamento.”*

<sup>10</sup> Princípios estes também decorrentes da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, e Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro.

<sup>11</sup> Ver "Road-Map ara a contratualização de serviços públicos de transportes" disponível em: <https://gtatransportes.files.wordpress.com/2018/11/c2abroadmapc2bb-para-a-contratualizac3a7c3a3o-de-servic3a7os-pc3babilicos-de-transportes.pdf>

<sup>12</sup> Estabelece o artigo 2.º A, introduzido pelo Regulamento (UE) 2016/2338 do Parlamento Europeu e do Conselho de 14 de dezembro de 2016 que altera o Regulamento (CE) n.º 1370/2007 que *“ 2.As especificações das obrigações de serviço público e a correspondente compensação do efeito financeiro líquido dessas obrigações devem: a) Realizar os objetivos da política de transportes públicos com uma boa relação custo-eficácia; e b) Sustentar financeiramente a prestação do transporte público de passageiros em conformidade com os requisitos previstos na política de transportes públicos a longo prazo.”*

de transportes, da coordenação e da integração física, tarifária e lógica de todos os modos de transporte, mas também:

- Da boa relação custo-eficácia e a qualidade elevada dos serviços de transporte de passageiros, bem como da sustentabilidade económica e financeira da prestação desses serviços;
- Da prestação economicamente eficiente dos serviços de transporte, ao ter-se em conta serviços comerciais e serviço público, de toda a região, potenciando uma melhor avaliação dos custos reais da prestação do serviço público<sup>13</sup>;
- 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.

54. Por isso, importa garantir - previamente ao lançamento do presente procedimento concursal - que tais condições se mantenham, de forma a criar condições concorrenciais equitativas entre os vários operadores da região, no que se refere a pagamento de compensações financeiras e de repartição de receitas tarifárias, ou na redefinição de modelos de exploração e oferta, acautelando efeitos negativos e injustificados na sustentabilidade das respetivas operações.

55. Questionado o Município sobre se *“foi feita a articulação do sistema de transportes municipal com a Comunidade Intermunicipal das Beiras e Serra da Estrela (CIM-BSE)”*, o mesmo respondeu que *“[f]oi efetuada uma relação entre as redes das duas autoridades, existindo, inclusive, uma linha, denominada “Quinta do Souto-Sabugal”, que, pela sua abrangência territorial seria de gestão intermunicipal contudo, após acordo entre as partes, esta foi integrada na rede municipal do Município do Sabugal, com uma ligeira reconfiguração do percurso”*.

---

<sup>13</sup> De acordo com as Orientações da Comissão Europeia: *“O âmbito geográfico dos contratos de serviço público deverá permitir às autoridades competentes otimizar os aspetos económicos dos serviços de transporte público explorados sob a sua responsabilidade, incluindo, se for o caso, os efeitos de rede aos níveis local, regional e infranacional. Estes efeitos propiciam a 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.”*

56. Na sequência da questão constante do número anterior e tendo em consideração o Regulamento, questionou-se ainda o Município se tinha sido tida em consideração a eventual utilidade do alargamento do serviço de transporte além da fronteira (ligações transfronteiriças), o qual respondeu que “[f]oi tida em consideração a eventual necessidade de ligações transfronteiriças contudo, dada a escassez de relações entre ambos os lados da fronteira, num território de muito baixa densidade, não se [afigurou] pertinente que as mesmas [fossem] estabelecidas”.
57. Do artigo 5.º do Regulamento e do artigo 16.º do RJSPTP resulta que o serviço público de transporte de passageiros, que pode abranger uma linha, um conjunto de linhas ou uma rede que abranja a área geográfica de uma ou mais autoridades de transportes competentes contíguas, pode ser explorado mediante atribuição, através da celebração de contrato de serviço público a operadores de serviço público, precedida dos procedimentos pré-contratuais estabelecidos no Regulamento, no Código dos Contratos Públicos e no RJSPTP, decorrendo deste enquadramento legal uma regra geral de submissão à concorrência<sup>14</sup> para serviços prestados por operadores que venham ser selecionados.
58. 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;*

---

<sup>14</sup> Conforme referido em <https://www.amt-autoridade.pt/media/1739/informação-regulamento-ajustes-diretos.pdf>

59. O artigo 23.º do RJSPTP estabelece, por seu turno, que *"as autoridades de transportes competentes podem impor obrigações de serviço público<sup>15</sup> ao operador de serviço público, as quais devem ser formuladas de forma expressa e detalhada, por referência a elementos específicos, objetivos e quantificáveis"*.
60. Noutra vertente, o artigo 24.º do RJSPTP estabelece que *"o cumprimento de obrigações de serviço público pode conferir o direito a uma compensação por obrigação de serviço público, a atribuir pela autoridade de transportes competente ao operador de serviço público respetivo"*, nos termos do anexo ao Regulamento e do Decreto-Lei n.º 167/2008, de 26 de agosto, na sua redação atual.
61. Acresce que, segundo o artigo 20.º do RJSPTP, o contrato de serviço público pode assumir a natureza de contrato de concessão de serviço público de transporte de passageiros e de contrato de prestação de serviço público de transporte de passageiros<sup>16</sup>, 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*

---

<sup>15</sup> Tal como refere Comunicação da Comissão - Orientações para a interpretação do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 relativo aos serviços públicos de transporte ferroviário e rodoviário de passageiros, publicada no Jornal Oficial da União Europeia C/92 de 29 de março de 2014. *"Conforme dispõe o artigo 14.º do TFUE, «a União e os seus Estados-Membros, dentro do limite das respetivas competências e no âmbito de aplicação dos Tratados, zelarão por que esses serviços [de interesse económico geral] funcionem com base em condições, nomeadamente económicas e financeiras, que lhes permitam cumprir as suas missões»". De acordo com o Protocolo n.º 26, as autoridades nacionais, regionais e locais têm um papel essencial e gozam de um amplo poder de apreciação na prestação, execução e organização de serviços de interesse económico geral de uma forma que atenda tanto quanto possível às necessidades dos utilizadores (...). Assim, no quadro definido pelo regulamento (CE) n.º 1370/2007, os Estados-Membros beneficiam de uma ampla margem de discricionariedade na definição das obrigações de serviço público em sintonia com as necessidades dos utentes.*

<sup>16</sup> A distinção entre o tipo de contratos suprarreferidos assenta na dicotomia entre contratos "gross cost" e "net cost", em que nos primeiros: A retribuição do operador é baseada (principalmente) no nível de produção realizado, designadamente o número de veículos/km anuais; A autoridade de transportes mantém a totalidade ou a maioria do risco comercial, ficando com a receita tarifária; A autoridade de transportes realiza o planeamento, a definição e a atualização da rede, da oferta e dos tarifários e a sua integração com outros operadores; Os operadores, não tendo que suportar o risco comercial (que não controlam), tendem a requerer um nível de remuneração mais reduzido do que no "net cost"; O maior incentivo do operador é a otimização da eficiência e dos custos de produção, em que a remuneração do operador é indiferente da rentabilidade de cada linha; Pode minimizar efeitos negativos resultantes de assimetrias de informação entre o operador e a autoridade de transportes, no que concerne às contas da prestação de serviços.

*determinados pela autoridade de transportes competente, mediante o pagamento de uma determinada remuneração por parte da mesma".*

62. De referir que de acordo com a Comissão *"a presunção de compatibilidade e a exoneração a que faz referência o parágrafo anterior, não excluem a possibilidade de as compensações pela prestação de serviços de transporte público constituírem auxílio estatal. Para o não serem, as compensações terão de satisfazer as quatro condições estabelecidas pelo Tribunal de Justiça no acórdão Altmark"*<sup>17, 18</sup>.
63. Referem os n.ºs 3 e 4 do artigo 24.º do RSPTP legal que *"a compensação por obrigação de serviço público não pode exceder um montante que corresponda ao efeito financeiro líquido decorrente da soma das incidências, positivas ou negativas, da execução da obrigação de serviço público sobre os custos e as receitas do operador de serviço público", sendo que as incidências "(...) são calculadas comparando a totalidade de custos e receitas do operador de serviço público num cenário de existência de obrigação de serviço público, com os decorrentes de um cenário sem existência de obrigação de serviço público e em que os serviços abrangidos são explorados em condições de mercado"*<sup>19</sup>.
64. O Regulamento estabelece ainda que devem ser definidas *"claramente as obrigações de serviço público que os operadores de serviço público devem cumprir e as zonas geográficas abrangidas"*, estabelecendo *"antecipadamente e de modo objetivo e transparente: i) os parâmetros com base nos quais deve ser calculada a compensação, se for caso disso, e ii) a natureza e a extensão dos direitos exclusivos eventualmente*

<sup>17</sup> Processo C-280/00, Altmark Trans GmbH e Regierungspräsidium Magdeburg contra Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH (Coletânea 2003, p. I-7747). Ver também a secção 3 da comunicação da Comissão relativa à aplicação das regras em matéria de auxílios estatais da União Europeia à compensação concedida pela prestação de serviços de interesse económico geral (JO C 8 de 11.1.2012, p. 4).

<sup>18</sup> O Tribunal entende que: (i) Existe a necessidade de definir e atribuir de modo claro e transparente as obrigações de serviço público desde o início para que se possa deduzir com exatidão quais as obrigações de serviço público impostas às empresas (ii) Os parâmetros com base nos quais o montante exato de compensação é calculado, devem ser previamente estabelecidos, de forma objetiva e transparente, a fim de evitar que inclua uma vantagem económica suscetível de favorecer a empresa beneficiária em relação às empresas concorrentes; (iii) É necessário efetuar um juízo de proporcionalidade entre o montante da compensação atribuída e o custo suplementar suportado com o cumprimento das obrigações de serviço público com o intuito de evitar casos de compensação excessiva. Assim, a compensação não pode ultrapassar o que é necessário para cobrir total ou parcialmente os custos ocasionados pelo cumprimento das obrigações de serviço público, tendo em conta as receitas obtidas, assim como um lucro razoável pela execução destas obrigações. (iv) Como critério de eficiência deve existir um procedimento de contratação pública que possibilite selecionar o candidato que apresente as melhores condições para proceder ao fornecimento do serviço de interesse económico geral ao menor custo possível para a coletividade e, alternativamente, quando não seja empregue o procedimento de concurso público, o nível da compensação deve basear-se na análise dos custos que uma empresa média, bem gerida e adequadamente equipada em meios de transporte para poder satisfazer as exigências de serviço público requeridas teria suportado para cumprir estas obrigações, tendo em conta as respetivas receitas assim como um lucro razoável relativo à execução destas obrigações.

<sup>19</sup> Estatui também o amplamente citado Regulamento que *"as compensações ligadas a contratos de serviço público adjudicados por ajuste direto ao abrigo dos n.os 2, 4, 5 ou 6 do artigo 5.º ou ligadas a uma regra geral devem ser calculadas de acordo com as regras estabelecidas"* no respetivo anexo, sendo que *"a compensação não pode exceder um montante que corresponda ao efeito financeiro líquido decorrente da soma das incidências, positivas ou negativas, da execução da obrigação de serviço público sobre os custos e as receitas do operador de serviço público. As incidências devem ser avaliadas comparando a situação em que é executada a obrigação de serviço público com a situação que teria existido se a obrigação não tivesse sido executada"*.

*concedidos, por forma a evitar sobrecompensações (...)*” devendo aqueles parâmetros ser determinados “(...) *de modo a que cada compensação não possa, em caso algum, exceder o montante necessário para a cobertura do efeito financeiro líquido sobre os custos e as receitas decorrentes da execução das obrigações de serviço público, tendo em conta as respetivas receitas, conservadas pelo operador de serviço público, e um lucro razoável*”.

65. Na mesma esteira, dita o Anexo ao Regulamento que “*para calcular as incidências financeiras líquidas, a autoridade competente deve tomar como referencial as seguintes regras: custos incorridos em relação a uma obrigação de serviço público ou a um conjunto de obrigações de serviço público impostas pela autoridade ou autoridades competentes, incluídas num contrato de serviço público e/ou numa regra geral, menos as incidências financeiras positivas geradas na rede explorada ao abrigo da obrigação ou obrigações de serviço público em causa, menos as receitas decorrentes da aplicação do tarifário ou quaisquer outras receitas decorrentes do cumprimento da obrigação ou obrigações de serviço público em causa, mais um lucro razoável<sup>20</sup>, igual ao efeito financeiro líquido*”.
66. O n.º 3 do referido anexo releva ainda que “*a execução da obrigação de serviço público pode ter um impacto sobre as eventuais atividades de transporte de um operador para além da obrigação ou obrigações de serviço público em causa*”, pelo que, “*para evitar a sobrecompensação ou a falta de compensação, devem, por conseguinte, ser tidos em conta, ao proceder ao cálculo da incidência financeira líquida, os efeitos financeiros quantificáveis sobre as redes do operador*”.
67. Por outro lado, o n.º 5 do anexo estabelece que “*a fim de aumentar a transparência e de evitar subvenções cruzadas, quando um operador de serviço público explora simultaneamente serviços sujeitos a obrigações de serviço público de transportes que beneficiam de compensação e outras atividades, a contabilidade dos referidos serviços públicos deve ser separada, satisfazendo, no mínimo, as seguintes condições:*
- *as contas correspondentes a cada uma destas atividades de exploração devem ser separadas, e a parte dos ativos correspondentes e os custos fixos devem ser afetados segundo as normas contabilísticas e fiscais em vigor,*

---

<sup>20</sup> Segundo o Regulamento, “*Por «lucro razoável» entende-se uma taxa de remuneração do capital que seja habitual no setor num determinado Estado-Membro, e que deve ter em conta o risco, ou a inexistência de risco, incorrido pelo operador de serviço público devido à intervenção da autoridade pública*”.

- *todos os custos variáveis, uma contribuição adequada para os custos fixos e um lucro razoável ligados a qualquer outra atividade do operador de serviço público não podem, em caso algum, ser imputados ao serviço público em causa,*
- *os custos de serviço público devem ser equilibrados pelas receitas de exploração e pelos pagamentos das autoridades públicas, sem transferência possível das receitas para outro sector de atividade do operador de serviço público<sup>21</sup>.*

68. O ponto 7 do anexo refere que “*o método de compensação deve incentivar a manutenção ou o desenvolvimento de uma gestão eficaz por parte do operador de serviço público, que possa ser apreciada objetivamente, e uma prestação de serviços de transporte de passageiros com um nível de qualidade suficientemente elevado*”.

69. Segundo as Orientações da Comissão<sup>22</sup>:

- *(...) as regras deste regulamento (CE) n.º 1370/2007 visam não só prevenir a eventualidade de sobrecompensação pelas obrigações de serviço público, mas também assegurar que a oferta dos serviços públicos definidos no contrato de serviço público é financeiramente sustentável para efeitos de se obter e manter um nível elevado de qualidade do serviço. A obrigação de serviço público deverá, por conseguinte, ser devidamente compensada, de forma a evitar a erosão a longo prazo dos fundos próprios do operador titular de um contrato de serviço público, que o impediria de cumprir eficazmente as obrigações estabelecidas no contrato e de assegurar a prestação dos serviços de transporte de passageiros com um nível de qualidade elevado, tal como previsto no ponto 7 do anexo do regulamento.*
- *Em todo o caso, se a autoridade competente não pagar uma compensação adequada, haverá o risco de diminuição do número de propostas apresentadas a um concurso para adjudicação de um contrato de serviço público, ou de graves dificuldades financeiras para o operador se o contrato de serviço público for adjudicado por ajuste direto e/ou de redução do nível e qualidade gerais dos serviços públicos prestados a título do contrato.*
- *(...) A decisão de prorrogação de um contrato de serviço público por um período correspondente a metade da sua duração original deverá, portanto, estar subordinada à condição de o contrato obrigar o operador a investir em ativos, por*

<sup>21</sup> No mesmo sentido, as disposições já mencionadas na Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto.

<sup>22</sup> 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

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

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

70. É certo que os atuais operadores possuem uma vantagem inerente, decorrente do melhor conhecimento do território, e que não é possível de eliminar, mas haverá que garantir que qualquer potencial concorrente consegue apurar o potencial do serviço de transportes e formular a sua proposta, mas também que, caso pretenda investir, possa obter adequado retorno do mesmo, garantindo que existe uma concorrência efetiva no mercado e que se potencia a atratividade do procedimento para todos os concorrentes, estejam ou não instalados no mesmo mercado, criando um verdadeiro ambiente concorrencial.
71. Questionado o Município sobre como foram calculados os veículos. Km que fundamentam a formação do preço de referência do contrato e quais os custos contemplados na formação do preço, o mesmo respondeu que *“De forma geral, o cálculo foi efetuado considerando os dias de operação de cada horário e linha multiplicados pela extensão do percurso. No que respeita as componentes de custos considerados [disse não dispor] de informação detalhada quanto às componentes de custos; i.e., o breakdown dos custos não é conhecido, apenas tendo sido disponibilizado o valor de custos totais”*.
72. Em sede de resposta a outra questão colocada por esta Autoridade, relativa aos dados tidos em consideração para efeitos de definição do preço ao quilómetro, o Município refere o seguinte: *“Conforme consta do relatório apresentado, foram apurados valores unitários por veículo.km para cada operador, assim como o valor contratual e o valor reportado pelo operador, apenas diferindo, na produção km (real vs contratual), sendo referido o desconhecimento se o valor da compensação variou (ver tabelas 30 e 31 – da Tarefa II). Ainda como consta do relatório, foi solicitado aos operadores, informação*

sobre os custos reais incorridos (diretos e indiretos). Essa solicitação contemplava um modelo de dados onde se solicitava produção.km por linha e discriminação dos custos por componente, quer no que respeita a custos diretos como indiretos. A informação recebida dos operadores apenas contemplava a divisão entre custos diretos e indiretos, conforme consta da tabela 32 [Doc. Tarefa II]. Estes valores corresponderão a custo do operador, desconhecendo-se se incluindo ou não margem de lucro do mesmo. Estes valores apresentam-se, como referido, em linha com valores de mercado apurados em trabalhos realizados para outras autoridades de transporte”.

73. Por fim, referir que o modelo económico-financeiro subjacente ao Contrato, deve ter em conta o contexto COVID, considerando impactos na procura e receitas tarifárias, para os anos previstos do contrato, tanto para o operador como para o Município.
74. Conforme referido no parágrafo 44 está implícito no PC, mais precisamente na cláusula 13.º relativa ao Critério de Adjudicação, a possibilidade de os concorrentes poderem apresentar propostas com valor igual ou inferior a 50% do preço base, sendo aliás essas propostas valorizadas com a pontuação de 100 pontos, levando a que possam ser apresentadas propostas contratuais de valor anormalmente baixo, que poderão até não cobrir os custos tidos em consideração e o respetivo lucro razoável do operador de transporte, o que deve de ser prevenido e evitado.
75. Acresce que, nos termos da Cláusula 8.ª do CE, o preço base é de € [confidencial] sendo o *preço máximo a pagar pelo adjudicante por veículo.km de €2,00 e o número total de veículos.km a realizar pelo adjudicatário é de 315.857.*
76. Assim, e considerando o limiar referente ao Preço Base estabelecido na Cláusula 8.ª do CE de € 3.158.570 conjugado com o número total de quilómetros a realizar 315.857 veículos.km/ano, não será despidendo admitir que preço será inferior a [confidencial] por veículo.km e substancialmente inferior ao custo médio observado no anterior contrato<sup>23</sup>.
77. Neste sentido, e considerando os pressupostos utilizados para definição do Preço Máximo a Pagar por Veículo. Km, nomeadamente sobre os custos operacionais por operador instalado e *benchmarking* com outras Autoridades de Transportes, que constam do Relatório “*Tarefa II-Planeamento de rede e serviços*”, considera a AMT premente a inclusão no Programa de Procedimento do que o Município considera como sendo Preço Anormalmente Baixo, bem como a respetiva revisão do critério de

---

<sup>23</sup> [confidencial]

adjudicação plasmado na Clausula 13.<sup>a</sup> do Caderno de Encargos, por forma a evitar que possam ser apresentadas propostas contratuais de valor anormalmente baixo, que poderão até não cobrir os custos tidos em consideração e o respetivo lucro razoável do operador de transporte.

### Impactos concorrenciais

78. Com relevância para esta avaliação, a AMT questionou o Município sobre o racional económico que subjaz o estabelecimento do preço de referência, tendo o Município respondido que “[confidencial]”.
79. No que respeita ao lucro razoável, o Município refere que “[confidencial]”.
80. O Município fez ainda notar, a este propósito, *“que o preço base do concurso será agora submetido a concorrência. Assim, em fase de concurso, de proposta e de execução contratual, através dos reportes previstos no caderno de encargos, que foram agora expandidos para contemplar informação de cariz económico, será possível obter informação do operador que permita apurar custos reais (e não os indicados pelo operador após a execução do contrato) e condições reais de operação, nomeadamente no que respeita aos meios afetos ao contrato”*.
81. De recordar que, tal como consta de informação da AMT<sup>24</sup> sobre compensações financeiras no setor dos transportes, todas as medidas que configurem uma transferência de recursos públicos que não estejam devidamente enquadradas na legislação e jurisprudência nacional e europeia quanto à definição e imposição de obrigações de serviço público e respetiva compensação são, em princípio, *proibidas, pois são incompatíveis com o mercado interno, cominadas com a sanção de nulidade. O artigo 107.º, n.º 11 do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) estabelece que “salvo disposição em contrário dos Tratados, são incompatíveis com o mercado interno, na medida em que afetem as trocas comerciais entre os Estados membros, os auxílios concedidos pelos Estados ou provenientes de recursos estatais, independentemente da forma que assumam, que falseiem ou ameacem falsear a concorrência, favorecendo certas empresas ou certas produções”*. Todas as medidas que correspondam aos critérios enunciados no artigo 107.º n.º 1 do TFUE, ou seja, todas as medidas que configurem uma transferência de recursos do Estado, que constituam uma vantagem económica para determinadas empresas ou produções, tenham uma natureza seletiva, sejam suscetíveis de provocar distorções ao nível da concorrência ou

---

<sup>24</sup> Disponível em: [https://www.amt-autoridade.pt/media/1954/auxilios\\_estado\\_transportes\\_regras\\_tarifarias\\_osp.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/1954/auxilios_estado_transportes_regras_tarifarias_osp.pdf)

afetem o comércio entre os Estados membros são, em princípio, proibidas, pois são incompatíveis com o mercado interno, sendo cominadas com a sanção de nulidade.

82. De qualquer modo, de recordar que o n.º 5 do Anexo ao Regulamento estabelece que deve existir uma adequada contabilidade associada à prestação do serviço público de passageiros<sup>25</sup>, sendo que tal se revela da maior importância, não só para o correto e identificável dispêndio de dinheiros públicos na prossecução de obrigações de serviço público<sup>26</sup>. Sugere-se, por isso, ao Município que garanta que o operador possui os adequados sistemas contabilísticos, para os devidos efeitos de conformidade com a legislação e orientações europeias<sup>27</sup>.
83. Mais deve ser certificada, validada ou auditada, sempre que necessário a informação transmitida pelos operadores, seja para os efeitos contratuais, seja também para efeitos de pagamento de outras compensações que influenciam a sustentabilidade da exploração, como sejam a prática de descontos tarifários (4.18, sub23, ao abrigo do PART) ou passes escolares. Realça-se a necessidade de apurar e certificar/validar os dados apresentados pelo operador, que devem ser estimados/apurados face à efetiva prestação de serviços que se desenvolve no Município, separando-os da exploração.
84. Nesse sentido, não só para a formação/fundamentação do preço contratual/compensação/remuneração num contrato de serviço público com obrigações de serviço público, mas também para monitorização e fiscalização contratual, devem o Município obter e o operador apresentar, dados de forma adequadamente segmentada dentro de cada rubrica e devidamente fundamentados, isto é, acompanhados de documentação de suporte que os sustentem/justifiquem. Tal recomendação justifica-se porque a competência para fundamentar o preço contratual, nos termos do Código dos

---

<sup>25</sup> "(...) satisfazendo, no mínimo, as seguintes condições: as contas correspondentes a cada uma destas atividades de exploração devem ser separadas, e a parte dos ativos correspondentes e os custos fixos devem ser afetados segundo as normas contabilísticas e fiscais em vigor, todos os custos variáveis, uma contribuição adequada para os custos fixos e um lucro razoável ligados a qualquer outra atividade do operador de serviço público não podem, em caso algum, ser imputados ao serviço público em causa, os custos de serviço público devem ser equilibrados pelas receitas de exploração e pelos pagamentos das autoridades públicas, sem transferência possível das receitas para outro sector de atividade do operador de serviço público".

<sup>26</sup> Como refere a Comunicação da Comissão "Quando o prestador do serviço público exerce também atividades comerciais, é necessário assegurar que a compensação pública que ele recebe não é utilizada para reforçar a sua posição concorrencial nas atividades comerciais. O anexo do regulamento estabelece regras destinadas a prevenir a subsídio das atividades comerciais com as receitas das atividades de serviço público. Tais regras consistem essencialmente na separação das contas dos dois tipos de atividade (serviço público e serviço comercial) e num método sólido de repartição de custos que reflita os custos reais da prestação do serviço público". Acrescenta que os "n.ºs 1 e 2 do artigo 4.º do regulamento, em combinação com as regras estabelecidas no anexo, preveem a correta repartição, pelos dois tipos de atividade, dos custos e receitas associados respetivamente à prestação dos serviços no âmbito do contrato de serviço público e à atividade comercial, no intuito de possibilitar a monitorização eficaz da utilização dada à compensação pública e da eventual subsídio cruzada. (...) Por exemplo, quando o serviço público e a atividade comercial compartilham os meios de transporte (material circulante ou autocarros) ou outros ativos ou serviços necessários à prestação do serviço público (escritórios, pessoal ou estações), os custos conexos devem ser imputados aos dois tipos de atividade na proporção do seu peso relativo no total das prestações de transporte fornecidas pela empresa(...)".

<sup>27</sup> Referem ainda as Orientações da Comissão que "(...) se a empresa de transportes celebrou vários contratos de serviço público, as contas publicadas da empresa devem especificar a compensação pública correspondente a cada contrato. De acordo com o artigo 6.º, n.º 2, do regulamento, a pedido por escrito da Comissão, essas contas devem ser-lhe fornecidas."

Contratos Públicos e do RJSPTP impende sobre a entidade adjudicante/autoridade de transportes.

85. Neste sentido nas tabelas abaixo são apresentados alguns exemplos – não taxativos - das rubricas que devem ser devidamente segmentadas e fundamentadas, bem como dos respetivos documentos/indicadores de suporte, que deverão ser tidos em conta, não só para a formação do preço contratual, mas também para validação de dados que sejam apresentados durante a execução contratual (fiscalização/monitorização):

Custos	Descrição	Documentos/indicador de Suporte para validação
Manutenção	Valores afetos ao pagamento das reparações/manutenções do material circulante (pessoal, lubrificantes, pneus, peças e acessórios, entre outros)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• (mapa de pessoal afeto à manutenção com indicação da remuneração média anual e indicação do nº de horas de manutenção/veículo);</li> <li>• indicação de nº de veículos afetos à linha</li> </ul>
Amortizações	Valor afeto ao pagamento gradual de uma dívida	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mapa de material circulante com idade de cada veículo afeto à exploração;</li> <li>• valor de aquisição e ano de aquisição do veículo</li> </ul>
Seguros	Valor afeto ao pagamento de determinado montante para cobertura de riscos ou danos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mapa com Identificação dos diferentes Seguros e respetiva % de imputação</li> </ul>
Combustíveis	Valores afetos ao pagamento de gasóleo, gás, etc	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Consumo Total por linha</li> <li>• Valor médio consumo/veículo</li> </ul>
Encargos com motoristas	Valor afetos ao pagamento de salários, TSU e outras remunerações (horas extraordinárias)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nº de motoristas afetos ao serviço/linha;</li> <li>• Mapa de pessoal com encargos ou indicação da remuneração média anual</li> </ul>
SG&A	Serviços gerais e Administrativos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Custos totais SG&amp;A desagregados</li> </ul>

Receitas	Descrição	Documentos/indicador de Suporte para validação
Receitas de passes escolares	Valores afetos ao recebimento de valores pagos pela autoridade de transporte na aquisição de passes de estudantes do município.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Plano escolar com indicação nomeadamente do nº de alunos a transportar, percursos, e valor de cada passe por aluno</li> </ul>
Receita de outros passes	Valor afeto ao recebimento de valores relativos a passes pagos pelo cidadão em geral.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Documento com desagregação da receita por tipo de passe com individualização das diferentes compensações quando existam, designadamente, PART, 4_18; sub_23; intermodal/andante; social+</li> </ul>
Outras Receitas	Valor afeto ao recebimento de outras receitas, tais como títulos simples,	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Documento com desagregação das diferentes outras receitas, e no</li> </ul>

	carteiras de módulos, publicidade	caso de receita tarifária identificar por tipo de título
--	--------------------------------------	---

86. De recordar que, tal como consta de informação da AMT28 sobre compensações financeiras no setor dos transportes, todas as medidas que configurem uma transferência de recursos públicos que não estejam devidamente enquadradas na legislação e jurisprudência nacional e europeia quanto à definição e imposição de obrigações de serviço público e respetiva compensação são, em princípio, proibidas, pois são incompatíveis com o mercado interno, cominadas com a sanção de nulidade. O artigo 107.º, n.º 11 do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) estabelece que “salvo disposição em contrário dos Tratados, são incompatíveis com o mercado interno, na medida em que afetem as trocas comerciais entre os Estados membros, os auxílios concedidos pelos Estados ou provenientes de recursos estatais, independentemente da forma que assumam, que falseiem ou ameacem falsear a concorrência, favorecendo certas empresas ou certas produções”. Todas as medidas que correspondam aos critérios enunciados no artigo 107.º n.º 1 do TFUE, ou seja, todas as medidas que configurem uma transferência de recursos do Estado, que constituam uma vantagem económica para determinadas empresas ou produções, tenham uma natureza seletiva, sejam suscetíveis de provocar distorções ao nível da concorrência ou afetem o comércio entre os Estados membros são, em princípio, proibidas, pois são incompatíveis com o mercado interno, sendo cominadas com a sanção de nulidade.
87. Por outro lado, tendo ainda em conta que o Município optou por um único lote e não dois lotes, foi solicitada informação mais especificada sobre a justificação pela não adjudicação por lotes, tendo o Município apresentado documento autónomo, no qual justifica, de forma especificada, o seguinte:
- *“Face ao disposto no artigo 46º-A do CCP, entende a entidade adjudicante que, no presente procedimento, não deverá haver adjudicação por lotes, com base nas seguintes razões de ordem técnica, financeira e estratégicas que considera relevantes, aceitáveis e suficientes, face ao disposto no nº 2 da citada norma.*
  - *Em primeiro lugar, muito embora uma rede de transportes possa ser conceitualmente cindível em várias linhas ou redes, o território do Município do Sabugal, tem uma área de 822,70 Km<sup>2</sup> (dos maiores do país), 12.544 habitantes (segundo os Censos de 2011, embora com estimativa de redução, segundo o Instituto Nacional de Estatística, para 10.748 habitantes em 2018), ou seja, cerca*

<sup>28</sup> Disponível em: [https://www.amt-autoridade.pt/media/1954/auxilios\\_estado\\_transportes\\_regras\\_tarifarias\\_osp.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/1954/auxilios_estado_transportes_regras_tarifarias_osp.pdf)

*de 15,25 habitantes/Km<sup>2</sup>, situando-se numa zona periférica do país, na fronteira interior com Espanha, no distrito da Guarda.*

- *Assim, entende-se que, num território de baixa densidade, de grande extensão, com inúmeros lugares pouco povoados que importa servir, de povoamento disperso e periférico como o Sabugal, não se mostra adequado a obter economias de escala, o que é altamente suscetível de retirar interesse e atratividade do mercado em apresentar as propostas economicamente mais vantajosas. Pelo contrário, a concentração da operação num único operador, deverá potenciar esses ganhos de escala, tornando-se mais atrativo e concorrencial o presente procedimento.*
- *Acresce que, tendo em conta a realidade do reduzido corpo técnico municipal, a gestão de um único contrato em vez de vários, tornará mais eficiente a gestão e fiscalização municipal nesta matéria. Na verdade, a necessidade de coordenar várias atividades em simultâneo, executadas por diferentes operadores é suscetível de tornar menos eficaz e eficiente a referida gestão e fiscalização da execução de vários contratos.*
- *Teve-se, ainda, em conta que, num mercado onde coexiste um número reduzido de potenciais operadores, agravado pela sua localização e especificidades atrás mencionadas, correr-se o risco, como se referiu, de, com a adjudicação por vários lotes, se aumentar os custos das operações ou de ficarem alguns lotes sem concorrentes”.*

## **Informação**

88. Importa trazer à colação a análise ao procedimento de aquisição, pelo Grupo [confidencial] ao grupo Grupo [confidencial] e impactos nas regiões correspondentes às Comunidades Intermunicipais da Beira Baixa, das Beiras e Serra da Estrela e da região de Coimbra<sup>29</sup>
89. *Nessa apreciação, a Autoridade da Concorrência (AdC) avaliou se dois operadores incumbentes envolvidos numa operação de concentração representavam uma importante restrição concorrencial uma sobre a outra no anterior procedimento concursal em causa, e se essa interação se afigurava (ou se teria potencial para tal) como determinante para o resultado do mesmo.*
90. Ao anterior concurso, constituído por dois lotes, apresentaram-se os dois únicos operadores já presentes, considerando a AdC que os mesmos beneficiaram, portanto

<sup>29</sup> [http://concorrenca.pt/FILES\\_TMP/2019\\_51\\_final\\_net.pdf](http://concorrenca.pt/FILES_TMP/2019_51_final_net.pdf)

de tal conhecimento e por sinergias entre o serviço regular e os serviços ocasionais nesta região.

91. E por essa razão, a AdC considerou que a operação de concentração de tais operadores era passível de eliminar um concorrente potencialmente forte no concurso a lançar pelo município por ter vantagens concorrenciais associadas, em particular, às economias de gama e de acesso a instalações próprias de apoio à atividade, para além de eventuais assimetrias informacionais que perdurem.
92. De qualquer modo, a AdC considera também que, com o lançamento de um novo procedimento, com uma maior duração, estaremos perante um novo cenário de concorrência pelo mercado.
93. De sublinhar que, ainda que se possa pressupor que um procedimento concursal por lotes possa favorecer a concorrência, no caso concreto não resultam, face à atual distribuição do mercado.
94. Acresce que a operação futura e conjunta das duas redes de transporte em questão poderá suscitar o interesse de outros operadores que não aqueles que já estejam instalados no mercado (e adaptados, na sua exploração, apenas a parte da operação) tendo em conta a dimensão e o valor contratual em causa.
95. O Município deve diligenciar por obter informação, designadamente, para efeitos de cumprimento do artigo 22.º do RJSPTP.
96. Considera-se, por isso, recomendável garantir que o futuro operador transmita, efetivamente, os dados relativos a gastos e rendimentos de forma adequadamente desagregada<sup>30</sup>, por gasto, rendimento e linha, de forma a que se possa, ao longo da execução contratual avaliar qual o melhor preço contratual, que garanta o cumprimento

---

<sup>30</sup> Como refere a Comunicação da Comissão “Quando o prestador do serviço público exerce também atividades comerciais, é necessário assegurar que a compensação pública que ele recebe não é utilizada para reforçar a sua posição concorrencial nas atividades comerciais. O anexo do regulamento estabelece regras destinadas a prevenir a subsídio das atividades comerciais com as receitas das atividades de serviço público. Tais regras consistem essencialmente na separação das contas dos dois tipos de atividade (serviço público e serviço comercial) e num método sólido de repartição de custos que reflita os custos reais da prestação do serviço público”. Acrescenta que os “n.ºs 1 e 2 do artigo 4.º do regulamento, em combinação com as regras estabelecidas no anexo, preveem a correta repartição, pelos dois tipos de atividade, dos custos e receitas associados respetivamente à prestação dos serviços no âmbito do contrato de serviço público e à atividade comercial, no intuito de possibilitar a monitorização eficaz da utilização dada à compensação pública e da eventual subsídio cruzada. (...). Por exemplo, quando o serviço público e a atividade comercial compartilham os meios de transporte (material circulante ou autocarros) ou outros ativos ou serviços necessários à prestação do serviço público (escritórios, pessoal ou estações), os custos conexos devem ser imputados aos dois tipos de atividade na proporção do seu peso relativo no total das prestações de transporte fornecidas pela empresa(...)”.

de um serviço de qualidade e a maximização da recursos públicos, nos termos expostos supra<sup>31</sup>.

97. As compensações financeiras apenas se justificam na medida em que se comprove que, efetivamente, a prossecução de obrigações de serviço público gera um défice operacional ou gastos associados não cobertos pela remuneração que não existiriam caso o operador considerasse apenas o seu interesse comercial.
98. Por isso, além de expressar a obrigação de disponibilização contabilidade analítica por centros de resultados, devidamente auditada ou certificada nos termos exigidos pela legislação comercial e nos termos do Regulamento é de sublinhar a possibilidade de certificar, validar ou aditar, sempre que necessário, a informação transmitida pelo operador, seja para os efeitos contratuais, seja também para efeitos de pagamento de outras compensações que influenciem a sustentabilidade da exploração, como sejam a prática de descontos tarifários (4.18, sub23, ou ao abrigo de decisões emitidas na sequência do PART) ou passes escolares.<sup>32</sup>
99. Considera-se da maior relevância o reforço da atualização contínua da informação de gestão da exploração e também quanto à informação financeira da exploração para a correta monitorização e fiscalização da execução contratual<sup>33</sup>, adequando as previsões à realidade dinâmica da exploração do serviço de transportes em causa, pelo que a remissão para as normas referidas induz maior objetividade na execução de tal obrigação.
100. Por outro lado, considera-se que na execução contrato deve existir uma adequada monitorização de todos os pressupostos e variáveis necessários ao cálculo de indicadores de *performance* e suas penalizações, não só para melhor poder preparar futuros procedimentos pré-contratuais, como também para avaliar a existência dos

---

<sup>31</sup> Referem ainda as Orientações da Comissão que "(...) se a empresa de transportes celebrou vários contratos de serviço público, as contas publicadas da empresa devem especificar a compensação pública correspondente a cada contrato. De acordo com o artigo 6.º, n.º 2, do regulamento, a pedido por escrito da Comissão, essas contas devem ser-lhe fornecidas."

<sup>32</sup> Obrigações Legais de Transmissão de Informação por Parte de Operadores de Transportes - [https://www.amt-autoridade.pt/media/2710/obrigacoes\\_transmissao\\_inf\\_operadores\\_transportes.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/2710/obrigacoes_transmissao_inf_operadores_transportes.pdf)

<sup>33</sup> Também desta forma se dá cumprimento ao n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento e ao ponto 2.5.1. das Orientações da Comissão: "o artigo 7.º, n.º 1, do regulamento prevê que cada autoridade competente publique um relatório anual circunstanciado sobre as obrigações de serviço público que são da sua competência, os operadores de serviços públicos selecionados e as compensações e os direitos exclusivos concedidos a estes como contrapartida. O relatório deve estabelecer a distinção entre transporte por autocarro e por comboio, permitir o controlo e a avaliação dos desempenhos, da qualidade e do financiamento da rede de transportes públicos e, se for caso disso, prestar informações sobre a natureza e a extensão dos direitos exclusivos eventualmente concedidos. No entender da Comissão, um «relatório circunstanciado» será um relatório global relativo a todos os contratos de serviço público que a autoridade competente adjudicou, os quais devem ser todos identificados individualmente. Além dos valores totais, as informações fornecidas deverão, pois, referir-se a cada contrato, acautelando a proteção dos interesses comerciais legítimos dos operadores. Os operadores de transportes públicos estão obrigados a prestar às autoridades competentes todos os dados e informações que lhes permitam cumprir as obrigações de publicação. Para se conseguir o objetivo desta disposição, que é a monitorização e avaliação úteis da rede de transportes públicos com vista a possibilitar a comparação com outras redes de transportes públicos num quadro transparente e estruturado, a Comissão incentiva os Estados-Membros e as suas autoridades a assegurarem, voluntariamente, o acesso fácil a esta informação e possibilitarem comparações úteis. (...)".

necessários incentivos a uma gestão eficaz por parte do operador e garantir um nível de qualidade suficientemente elevada<sup>34</sup>, bem como potenciar a maximização de recursos públicos<sup>35.36</sup>

101. Sem prejuízo dos indicadores constantes do contrato, que são extensos, sugere-se ainda a adoção dos indicadores de monitorização e supervisão que constam da Informação às Autoridades de Transportes de 27 de setembro de 2018 produzida pela AMT, naturalmente adaptados aos diversos circunstancialismos locais, pois tal pode ser relevante para a potenciação das respetivas funções organizativas da autoridade de transportes<sup>37</sup>.
102. Nesse sentido, os relatórios de execução contratual previstos também poderão servir de base ao cumprimento do cumprimento do n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento <sup>38</sup>mas também de confirmação de que os pressupostos tidos para o cálculo de compensações têm aderência à realidade e cumprem os princípios para o efeito previstos no RJSPTP e no Regulamento, devendo neste caso, esta informação, ser transmitida à AMT.
103. De qualquer modo, é imperativo que o Município, para contratos em vigor e futuros, no caso do operador o operador não cumprir obrigações de informação prevista em instrumento legal, regulamentar, contratual e administrativo, de forma a mitigar eventuais vantagens concorrenciais de operadores incumbentes<sup>39</sup>, deve ser dado conhecimento especificado à AMT, para efeitos contraordenacionais<sup>40</sup>.
104. No caso concreto, tal não se verificou e, independentemente do desfecho do procedimento concurso deve ser, deverá ser dado conhecimento de todos os

---

<sup>34</sup> Segundo as Orientações da Comissão, já citadas, "As autoridades competentes são obrigadas a verificar a observância das condições contratuais durante a vigência dos contratos de serviço público. Para ajudar a efetuar estas verificações de forma normalizada, poderão criar-se ferramentas informáticas".

<sup>35</sup> Segundo as Orientações da Comissão, já citadas, "é de encorajar, em geral, a utilização de incentivos à eficiência no mecanismo de compensação. Sublinhe-se que os regimes de compensação que se limitam a cobrir os custos realmente incorridos não dão grande incentivo à empresa de transportes para que siga uma política de contenção de custos ou se esforce por ganhar eficiência".

<sup>36</sup> Como refere a Comunicação da Comissão Europeia, "o nível de lucro razoável deve ser avaliado, sempre que possível, ao longo do período de vigência do contrato". No entanto, "Em qualquer caso, dependendo das circunstâncias específicas de cada contrato de serviço público, impõe-se uma avaliação casuística pela autoridade competente, para determinar o nível adequado de lucro razoável", ou seja, tudo depende dos circunstancialismos concretos.

<sup>37</sup> Disponível em: [https://www.amt-autoridade.pt/media/1777/csite\\_indicadores\\_monitorizacao\\_supervisao\\_at.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/1777/csite_indicadores_monitorizacao_supervisao_at.pdf)

<sup>38</sup> <sup>38</sup> Também para aferir as condições previstas no Acórdão Altmark, como sejam "É necessário efetuar um juízo de proporcionalidade entre o montante da compensação atribuída e o custo suplementar suportado com o cumprimento das obrigações de serviço público com o intuito de evitar casos de compensação excessiva. Assim, a compensação não pode ultrapassar o que é necessário para cobrir total ou parcialmente os custos ocasionados pelo cumprimento das obrigações de serviço público, tendo em conta as receitas obtidas, assim como um lucro razoável pela execução destas obrigações."

<sup>39</sup> Ver análise ao procedimento de aquisição, pelo, Grupo Transdev, ao grupo Grupo Fundão e impactos nas regiões correspondentes às Comunidades Intermunicipais da Beira Baixa, das Beiras e Serra da Estrela e da região de Coimbra [http://concorrencia.pt/FILES\\_TMP/2019\\_51\\_final\\_net.pdf](http://concorrencia.pt/FILES_TMP/2019_51_final_net.pdf)

<sup>40</sup> Obrigações Legais de Transmissão de Informação por Parte de Operadores de Transportes - [https://www.amt-autoridade.pt/media/2710/obrigacoes\\_transmissao\\_inf\\_operadores\\_transportes.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/2710/obrigacoes_transmissao_inf_operadores_transportes.pdf)

incumprimentos de transmissão de informação por parte dos operadores atualmente incumbentes (e potenciais concorrentes).

105. Desta forma, propicia-se uma eficaz supervisão e fiscalização do serviço de transportes, designadamente pela AMT, no âmbito, entre outros, da alínea c) do n.º 3 do artigo 34.º do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, no que se refere, a título de exemplo, ao controlo anual das compensações concedidas às entidades que asseguram os serviços de interesse económico geral nos setores regulados. Se os dados relativos à gestão contratual forem sempre sujeitos a imperativos de maior especificidade, atualidade e certeza, também os dados que possam a ser vir transmitidos para a AMT, ou outras entidades fiscalizadoras, estarão sujeitos a tais imperativos.
106. Por isso, sublinhamos que a aferição da *compliance* dos instrumentos pré contratuais e contratuais é efetuada formalmente, *ab initio*, mas também se estende à execução das mesmas, pois devem ser aferidas à medida da sua aplicação.
107. Por outro lado, sem prejuízo das atribuições e competências próprias da AMT, enquanto regulador económico independente, cabe também às autoridades de transportes criar e implementar as condições legais e contratuais de base que permitam a disponibilização de serviços de transportes enquadrados em termos equitativos, concorrenciais e organizativos<sup>41</sup>, seja na preparação seja na execução de instrumentos contratuais.

## Penalidades

108. No que se refere a indicadores de *performance*, bem como a penalidades contratuais, designadamente a nível operacional, a AMT tem considerado que as mesmas devem permitir isolar/identificar desvios e permitem encontrar as causas de disrupções, e, eventualmente, ajustar os horários e frequências afixadas, tornando mais transparente a oferta de transporte público que a empresa consegue efetivamente disponibilizar e não aquela que estimava disponibilizar. Estes indicadores podem servir de base à definição de incentivos à procura, à otimização 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.
109. O Regulamento e as Orientações da Comissão Europeia para aplicação do mesmo, defendem que o contrato de serviço público deve incluir medidas de incentivo a uma

---

<sup>41</sup> A título de exemplo, o artigo 13.º do RJSPTP estabelece que o planeamento e a coordenação do serviço público de transporte de passageiros, por cada autoridade de transportes, devem ser articulados com o serviço público de transporte de passageiros existente ou planeado na respetiva área geográfica e pressupor a articulação e otimização da exploração, visando a eficiência e eficácia do serviço público de transporte de passageiros no seu conjunto, independentemente da sua finalidade, natureza ou tipo de exploração.

operação eficaz e de qualidade, onde se incluem as regras de *enforcement* da sua aplicação, que devem ser efetivas ou dissuasoras.

110. Decorre das mesmas Orientações da Comissão Europeia quanto à aplicação do Regulamento que uma adequada contratualização de obrigações de serviço público implica a definição objetiva, transparente e mensurável das obrigações contratuais, o que implica, igualmente, a existência de indicadores objetivos, transparentes e mensuráveis para aferir o cumprimento e o incumprimento das referidas obrigações. O enquadramento fica completo com a existência de mecanismos objetivos, transparentes e mensuráveis de aferição do cumprimento e incumprimento de obrigações, o que deve ter reflexos – na medida do possível e salvaguardando alguma latitude de atuação da autoridade competente - nas multas contratuais que possam ser aplicadas.
111. É certo que é admissível a existência de indicadores de desempenho para efeitos de mera monitorização, sem consequências penalizadoras em termos contratuais. Contudo, todos os indicadores deverão ser coerentes entre si e deverão ser mensuráveis, e, do mesmo passo, deve ser claro o período de recolha de dados e o período de referência para apuramento de penalidades; que, nas peças procedimentais em análise, se afigura estar cumprido.
112. Estas questões deverão ser adequadamente esclarecidas – o que se afigura ser o caso - para garantir a certeza da execução contratual e permitir a efetiva aplicação de multas contratuais, caso seja necessário, sob pena de a imposição de obrigações de serviço público, que justifica o esforço financeiro público, não ter efeito útil.
113. Ora, no CE encontram-se estabelecidas as obrigações principais do prestador de serviços: 1) de prestação dos serviços identificados nas especificações técnicas apresentadas, nas condições previstas e descritas no Caderno de Encargos, na proposta a adjudicar e demais documentos contratuais; 2) de prestar ao contraente público, em qualquer tempo e na pendência da prestação de serviços, informações e esclarecimentos relativos aos mesmos no âmbito do contrato a celebrar; 3) de comunicar qualquer situação de impossibilidade legal ou temporária de prestação dos serviços; 4) de comunicar antecipadamente ao contraente público os factos que tornem total ou parcialmente impossível a prestação ou o cumprimento de qualquer outra das suas obrigações; 5) de não alterar as condições da prestação dos serviços, fora dos casos previstos no Caderno de Encargos; 6) de cumprir as condições fixadas para a execução do contrato, agindo com absoluta subordinação aos princípios da ética

profissional, isenção, independência, zelo e competência; 7) de implementação de um sistema de bilhética de acordo com o Anexo I do CE; 8) de proceder e prestar informação de reporte mensal, trimestral e anual, nos termos definidos na cláusula 10ª do CE.

114. Estas obrigações principais são depois complementadas com a inclusão de indicadores objetivos de cumprimento, constantes das cláusulas técnicas do CE (Cláusulas 21.º e ss).
115. Além disso, sem prejuízo da possibilidade de sequestro, resgate e resolução sancionatória do contrato de prestação de serviços, o CE estabelece ainda um regime das sanções contratuais, graduado em razão da gravidade do incumprimento por parte do operador (leve grave ou muito grave), em caso de incumprimento pelo adjudicatário das suas obrigações, incluindo as resultantes de determinações do adjudicante emitidas nos termos da lei ou do contrato,
116. Acresce ainda referir, que foi contemplada a necessidade de o operador prestar caução, cujos valores em falta terão de ser repostos pelo operador.

### **Direitos dos Passageiros**

117. No que se refere à relação com o passageiro, considera-se que as autoridades de transportes devem pugnar pelo cumprimento do Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro, que estabelece as condições que devem ser observadas no contrato de transporte rodoviário de passageiros em serviços regulares, bem como do regime previsto no Regulamento (UE) n.º 181/2011, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro de 2011, encontrando-se tal referência inserida no Caderno de Encargos (Cláusula 17ª/3.4).
118. Para o efeito, é essencial<sup>42</sup>, igualmente, garantir que o operador procede à elaboração e divulgação de todas as regras gerais de utilização, cláusulas contratuais gerais e contratuais de adesão, relativas à sua relação com o passageiro, preferencialmente, num único suporte documental, sem prejuízo das ações de divulgação, suportes ou mensagens simples (na forma e conteúdo) que sejam divulgadas, o que se afigura que parece estar cumprido nas peças procedimentais em análise.
119. Entende-se que, desta forma, se clarificam as regras que são efetivamente aplicáveis a cada momento e em cada modo para o passageiro (e efetivamente vinculativas), de

---

<sup>42</sup> Tal como consta do relatório da AMT sobre este mesmo assunto: <http://www.amt-autoridade.pt/noticias-e-comunicados/comunicados>

forma detalhada e sindicável, o que não acontece com informação dispersa e sumária em sítios da internet ou em ações de divulgação e marketing.

120. Pretende-se também evitar que qualquer informação acessível ao público não corresponda ou não seja baseada em regra vinculativa e estável e que não possa ser invocada por um passageiro, quando necessário e no exercício dos seus direitos. Deve ainda evitar-se que as regras entre operador e passageiros não estejam adequadamente previstas em documento único, pois inexistente garantia de que a informação em sítio da internet não possa ser modificada ou que seja considerada vinculativa, em caso de conflito.<sup>43</sup>
121. Quanto ao livro de reclamações, julga-se dever ser garantida a obrigação de detenção e disponibilização de livro de reclamações físico e eletrónico e impedir que não se confunda com os meios de reclamação próprios<sup>44</sup> e eu, no caso eletrónico, seja claramente visível e acessível.
122. Por outro lado, quanto ao sistema tarifário, o Município identifica na Cláusula 32.º do CE quais os títulos de transporte que devem ser disponibilizados pelo adjudicatário, em conformidade com o disposto na Lei nº 52/2015, bem como define os valores a praticar, cujo resultado das vendas constitui receita do Município.
123. No que concerne ao Sistema de Bilhética, no Anexo I do CE encontram-se definidos os requisitos técnicos a que deve obedecer o sistema de bilhética sem contacto; as regras de interoperabilidade do sistema de bilhética, bem como obriga os veículos utilizados na exploração do serviço público a dispor de Sistema de Apoio à Exploração (SAE), em permanente estado de funcionamento.
124. No que respeita às paragens, o adjudicatário está obrigado a afixar nas mesmas as informações constantes da Cláusula 36.º.
125. Finalmente, quanto aos interfaces e terminais existentes (incluindo o Centro Coordenador de Transportes CCT), sem prejuízo do disposto no Regulamento do Município n.º 726/2019, publicado no Diário da República, 2ª Série, nº 178, de 17 de setembro de 2019, que estabelece o regime de utilização da Central de Camionagem detida pelo Município do Sabugal, o Município deve garantir, nos termos do n.º 2 e n.º 8 do artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 140/2019, de 18 de setembro, independentemente do

---

<sup>43</sup> Naturalmente que será sempre possível a divulgação de informação parcelar ou de forma simplificada, em ações de divulgação ou de marketing do operador. A título de exemplo, um operador pode ter um separador *FAQ - Frequently Asked Questions/Perguntas frequentes* no seu sítio da internet sobre as condições de utilização.

<sup>44</sup> <http://www.amt-autoridade.pt/media/2162/disponibilizacaoalre.pdf>

regime de gestão ou de propriedade, o acesso em condições equitativas, não discriminatórias e transparentes aos mesmos, a todos os operadores de serviços públicos de transporte de passageiros, incluindo os operadores de serviços expresso, designadamente quanto às instalações, oficinas, estacionamento, bilheteiras, sistemas de atendimento, venda e informação ao público, obedecendo às regras e procedimentos previstos pelo decreto-lei e caso não exista alternativa viável, o município ou a autoridade de transportes, deve assegurar a existência de locais de paragem que garantam as condições de segurança dos passageiros, o que se afigura se encontrar a ser cumprido.

### Direitos dos trabalhadores

126. Noutro passo, no que se refere ao ponto 2.2.8. das Orientações da Comissão já mencionadas, “o artigo 4.º, n.º 5, do regulamento estabelece o seguinte: *«Sem prejuízo do direito nacional e comunitário, incluindo os acordos coletivos celebrados entre os parceiros sociais, as autoridades competentes podem exigir aos operadores selecionados que proporcionem ao pessoal previamente contratado para a prestação dos serviços os direitos que teriam sido concedidos a esse pessoal caso tivesse sido efetuada uma transferência na aceção da Diretiva 2001/23/CE (do Conselho, de 12 de Março de 2001, relativa à (...) transferência de empresas ou de estabelecimentos, ou de partes de empresas ou de estabelecimentos). Sempre que as autoridades competentes exijam dos operadores de serviço público o cumprimento de determinados padrões sociais, os documentos relativos aos concursos e os contratos de serviço público devem incluir uma lista dos membros do pessoal em causa e fornecer informações transparentes relativas aos seus direitos contratuais e às condições nas quais os trabalhadores são considerados vinculados aos serviços.»*”
127. Referem também aquelas Orientações<sup>45</sup> que as autoridades competentes dispõem das diversas opções para proteção do pessoal em caso de mudança do operador, como

---

<sup>45</sup> “Para garantir a transparência das condições de emprego, as autoridades competentes que exijam a transferência do pessoal ou imponham o respeito de determinadas normas sociais estão obrigadas a especificar essas exigências no caderno de encargos do concurso e no contrato de serviço público e que considerando o princípio da subsidiariedade, “(...) autoridades competentes dispõem das seguintes opções para proteção do pessoal em caso de mudança do operador: (i) Não tomar nenhuma medida específica. Nesse caso, os direitos dos trabalhadores, nomeadamente à transferência, só têm de ser salvaguardados se estiverem preenchidas as condições de aplicabilidade da Diretiva 2011/23/CE, por exemplo quando são transferidos ativos corpóreos importantes, como material circulante; (ii) Exigir a transferência do pessoal anteriormente contratado para prestar os serviços, com os direitos que este teria caso se tivesse efetuado uma transferência na aceção da Diretiva 2011/23/CE, fosse esta aplicável ou não. O considerando 16 do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 precisa que «essa diretiva não obsta a que os Estados-Membros mantenham as condições de transferência dos direitos dos trabalhadores que não sejam abrangidos pela diretiva [...] e que tomem assim em consideração, se for caso disso, as normas sociais estabelecidas pelas disposições legislativas, regulamentares ou administrativas nacionais ou por acordos coletivos ou acordos celebrados entre os parceiros sociais». (iii) Exigir ao operador que respeite determinadas normas sociais relativamente a todo o pessoal envolvido na prestação dos serviços de transporte público, «para garantir a existência de condições de concorrência transparentes e comparáveis entre os operadores e para evitar o risco de dumping social», como indica o considerando 17 do regulamento (CE) n.º 1370/2007.

seja (i) nada fazer, relegando para as regras gerais aplicáveis à transmissão de estabelecimento, (ii) exigir a transferência do pessoal anteriormente contratado para prestar os serviços, com os direitos que este teria caso se tivesse efetuado uma transferência, e (iii) exigir ao operador que respeite normas sociais relativamente a todo o pessoal envolvido na prestação dos serviços de transporte público.

128. 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.”*
129. A AMT considera que garantia de cumprimento de legislação e regulamentação laboral (incluindo transmissão de empresa, estabelecimento e pessoal) se traduz num fator da maior relevância, em ordem a assegurar o cumprimento de diversos princípios de sustentabilidade social no seio do *Ecossistema da Mobilidade e dos Transportes*. 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 artigo 318.º 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.*
130. Por isso, deverá o Município e o operador pugnar, a todo o tempo, pelo integral cumprimento da legislação laboral<sup>46</sup>, prestando toda a informação que seja necessária, e, se solicitada, à Autoridade para as Condições do Trabalho, tendo em conta as suas atribuições, designadamente de colaborar com outros organismos da administração pública com vista ao respeito integral das normas laborais nos termos previstos na legislação europeia e nas convenções da Organização Internacional do Trabalho,

---

*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.”*

<sup>46</sup> Conforme referem as Orientações da Comissão: *“O considerando 17 do regulamento precisa que «as autoridades competentes têm a liberdade de estabelecer critérios sociais e de qualidade, a fim de manter e elevar os padrões de qualidade para as obrigações de serviço público, nomeadamente no que se refere às condições mínimas de trabalho, aos direitos dos passageiros, às necessidades das pessoas com mobilidade reduzida, à proteção do ambiente, à segurança dos passageiros e dos trabalhadores e às obrigações decorrentes de acordos coletivos e de outras normas e acordos relativos aos locais de trabalho e à proteção social no local em que o serviço é prestado» e que «para garantir a existência de condições de concorrência transparentes e comparáveis entre os operadores e para evitar o risco de dumping social, as autoridades competentes deverão poder impor padrões de qualidade específicos no plano social e em matéria de serviços”.*

ratificadas por Portugal<sup>47</sup>, bem como em instrumentos de contratação coletiva de trabalho celebrados, designadamente, pela Associação Nacional de Transportadores Rodoviários de Pesados de Passageiros – ANTROP, publicadas no Boletim de Trabalho e Emprego.

131. Ora, no CE encontra-se previsto, na Cláusula 21.º, que - com exceção das situações descritas nos n.ºs 3 daquela Cláusula - “ [o ]adjudicatário obriga-se a integrar no seu quadro de pessoal todos os trabalhadores que prestavam serviço na(s) operadora(s) cujos serviços venham a substituir no concelho do Sabugal, por via do presente procedimento, desde que os referidos trabalhadores manifestem essa vontade por carta registada com aviso de receção junto do adjudicatário nos 10 dias úteis seguintes ao ato de adjudicação do serviço”.
132. Além disso, os trabalhadores mantêm “ao serviço da nova empresa todos os seus direitos, regalias e antiguidade, transmitindo-se automaticamente para o adjudicatário as obrigações que impendiam sobre a anterior diretamente decorrentes da prestação de trabalho tal como se não tivesse havido qualquer mudança de empregador, salvo créditos que, nos termos das leis em geral ou de Convenções Coletivas de Trabalho aplicáveis, já deveriam ter sido pagos”.

### **Procedimento concursal**

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

---

<sup>47</sup> Referem os considerandos 13 e 14 do Regulamento (UE) 2016/2338 do Parlamento Europeu e do Conselho de 14 de dezembro de 2016 que altera o Regulamento (CE) n.º 1370/2007 no que respeita à abertura do mercado nacional de serviços de transporte ferroviário de passageiros, que “(13) Tendo em vista a integração adequada dos requisitos sociais e laborais nos procedimentos de adjudicação de contratos de serviço público para a prestação de serviços públicos de transporte de passageiros, os operadores de serviço público deverão cumprir, no âmbito da execução de contratos de serviço público, as obrigações no domínio da legislação social e laboral que se apliquem no Estado-Membro em que o contrato de serviço público é adjudicado e que decorram de disposições legislativas e regulamentares e de decisões, tanto a nível nacional como a nível da União, bem como de acordos coletivos aplicáveis, desde que essas regras nacionais e a sua aplicação respeitem o direito da União. (14) Caso os Estados-Membros exijam que o pessoal contratado pelo operador anterior seja transferido para o novo operador de serviço público, deverão ser conferidos ao referido pessoal os direitos de que beneficiariam se tivesse sido realizada uma transferência na aceção da Diretiva 2001/23/CE do Conselho (1). Os Estados-Membros deverão ter a liberdade de adotar essas disposições.”

*responsabilidade, bem como os princípios da concorrência, da publicidade e da transparência, da igualdade de tratamento e da não-discriminação. (...)*

- *3 - Sem prejuízo da aplicação das garantias de imparcialidade previstas no Código do Procedimento Administrativo, as entidades adjudicantes devem adotar as medidas adequadas para impedir, identificar e resolver eficazmente os conflitos de interesses que surjam na condução dos procedimentos de formação de contratos públicos, de modo a evitar qualquer distorção da concorrência e garantir a igualdade de tratamento dos operadores económicos.”<sup>48</sup>*

134. O Município apresentou a esta Autoridade informação relevante a ser divulgada pelos potenciais concorrentes, pelo que a mesma deve ser tida em consideração em sede de lançamento do concurso, nomeadamente, fazendo constar os elementos remetidos a esta Autoridade de anexos ao próprio procedimento e/ou fazer constar da própria Deliberação Camarária de lançamento do procedimento concursal, conforme foi referido pelo Município em sede de resposta a esclarecimentos desta autoridade, devendo salvaguardar, no entanto, dados confidenciais ou segredo de negócio.
135. É certo que os atuais operadores possuem uma vantagem inerente, decorrente do melhor conhecimento do território, e que não é possível de eliminar, mas haverá que garantir que qualquer potencial concorrente consegue apurar o potencial do serviço de transportes e formular a sua proposta, garantindo que existe uma concorrência efetiva no mercado.
136. Considera-se, por isso, recomendável<sup>49</sup> que seja divulgada informação suficiente e atualizada para todos os concorrentes<sup>50</sup> - mas tendo em atenção o ponto anterior - designadamente no que se refere a instrumentos de planeamento, dados de procura e gastos/receitas, receitas tarifárias, salvaguardando dados confidenciais ou segredo de negócio
137. Será de sublinhar que tais documentos deverão conter dados agregados relativos ao atual sistema (procura, receitas, etc.), que permitam a um concorrente poder ponderar

---

<sup>48</sup> De acordo com as Orientações da Comissão já citadas “Para satisfazerem o disposto no artigo 5.º, n.º 3, [do Regulamento] os procedimentos de celebração de contratos públicos devem ser organizados por forma a criar condições para uma real concorrência”. A Comissão considera (...) à obrigação de aplicar procedimentos abertos, transparentes, não-discriminatórios e imparciais na adjudicação de contratos de serviço público.”

<sup>49</sup> Ver análise ao procedimento de aquisição, pelo Grupo Transdev, ao grupo Grupo Fundão e impactos nas regiões correspondentes às Comunidades Intermunicipais da Beira Baixa, das Beiras e Serra da Estrela e da região de Coimbra [http://concorrencia.pt/FILES\\_TMP/2019\\_51\\_final\\_net.pdf](http://concorrencia.pt/FILES_TMP/2019_51_final_net.pdf)

<sup>50</sup> Tal como referem as Orientações da Comissão já citadas “Para tornar o processo de concurso mais transparente, as autoridades competentes deverão fornecer aos concorrentes potenciais todos os dados técnicos e financeiros pertinentes, incluindo as informações sobre a repartição de custos e receitas, para os ajudar a prepararem as suas propostas.”

concorrer e elaborar a sua proposta, e caso não o contêmam deverão constar de informação disponibilizada à partida ou fornecida a pedido.

### **Avaliação global**

138. Considerando os dados disponibilizados pelo Município e expostos *supra* – valor do contrato e critérios de adjudicação -, estamos, na generalidade, perante o permitido pelo Direito e pela Jurisprudência Europeia, existindo obrigações contratuais definidas, afigurando-se não se conferir vantagem económica suscetível de favorecer a empresa beneficiária em relação a empresas concorrentes em igualdade de circunstâncias (desde logo porque o benefício — compensação e direito de exploração – não é atribuído diretamente ou imposto mas na sequência de procedimento concursal).
139. No entanto, e pelos motivos expostos ao longo do presente parecer no que se refere ao Preço Máximo a Pagar por Veículo. Km e ao Critério de Adjudicação, que prevê a admissão a concurso e a beneficiação de concorrentes que apresentem propostas com preço igual ou inferior a 50% do preço base, devem ser revistas as Peças de Procedimentos de modo a clarificar o que o Município entende por Preço Anormalmente Baixo e ajustar em conformidade com a referida definição o critério de adjudicação plasmado na Clausula 13.<sup>a</sup> do Caderno de Encargos, por forma a evitar a possibilidade de o procedimento ser adjudicado a concorrente que apresente propostas abaixo dos custos de exploração e do lucro razoável a que tem direito pela execução da operação.
140. De referir que a imposição destas obrigações, por si só, é relevante para o preenchimento do conceito de obrigação de serviço público, uma vez que os operadores incumbentes têm explorado a atual rede de transportes considerando sobretudo próprio interesse comercial. Efetivamente existe atualmente, a nível nacional uma falha de mercado no mercado atual, que é a assimetria de informação entre operadores<sup>51</sup>, de um lado, e autoridade de transportes e utilizadores do outro, que permite àqueles um exercício de “poder de mercado”. Por outro lado, a ausência de contratos vinculativos e com obrigações claras potenciaria essa falha de Estado e de mercado, que ora se mitiga e será eliminada com a adjudicação do procedimento concursal.

### **Racionalidades basilares**

---

<sup>51</sup> Que tem vindo a ser mitigada por intervenção da AMT: Ação de Supervisão - Cumprimento das Obrigações Legais de Transmissão de Informação por Parte de Operadores de Transportes - [http://www.amt-autoridade.pt/media/2273/obrigacoes\\_legais\\_reporte\\_informacao\\_operadores\\_transportes.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/2273/obrigacoes_legais_reporte_informacao_operadores_transportes.pdf); Orientações - Obrigações de Reporte e Publicitação - Regulamento n.º 430/2019 e Regulamento (CE) n.º 1370/2007 - [http://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes\\_amt\\_obrigacoes\\_reporte\\_relatorios\\_publicos.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes_amt_obrigacoes_reporte_relatorios_publicos.pdf); Obrigações Legais de Transmissão de Informação por Parte de Operadores de Transportes - [http://www.amt-autoridade.pt/media/2118/obrigacoes\\_legais\\_transmissao\\_informacao.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/2118/obrigacoes_legais_transmissao_informacao.pdf)

141. 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.
142. Quanto aos investidores, tendo em conta os elementos disponibilizados, afigura-se que esta operação cria adequadas condições para a manutenção sustentável da prestação de serviço de transporte rodoviário de passageiros no Município, com condições de estabilidade necessárias ao investimento na rede de transportes e promoção do transporte público de passageiros. Atentos os pressupostos considerados, para efeitos de elaboração do cenário económico-financeiro que serviu de referência, perspetiva-se que é possível garantir o cumprimento das obrigações de serviço público com cobertura dos custos operacionais, bem como a remuneração adequada do capital investido.
143. 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.
144. Acresce que resulta da operação a garantia de uma partilha objetiva e justificada de benefícios, riscos e responsabilidades entre o Município e o operador, 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 a introdução de reduções tarifárias a nível nacional, permite-se sustentar expectativas de evolução favorável da procura.
145. O reforço e aplicação rigorosos de mecanismos de monitorização e fiscalização devem servir para dissuadir o incumprimento dos requisitos contratuais, e evitar que se traduzam numa eventual deterioração da qualidade do serviço prestado aos consumidores, pelo que, em conclusão, a aplicação da racionalidade ancorada nos

contribuintes conduz à percepção de que os balanços finais, em termos dos benefícios líquidos globais para os contribuintes, são positivos.

146. No que tange a utilizadores/ utentes/ consumidores e/ou cidadãos, o facto de o sistema ser gerido por uma entidade com maior proximidade e com melhor conhecimento das reais necessidades dos utilizadores, poderá potenciar a oferta de um melhor serviço, adequando de forma mais profícua a oferta à procura, de uma forma dinâmica e eficaz, atento ao facto de os municípios deterem, por exemplo, competências na gestão do espaço público e no planeamento e ordenamento do território.
147. Ademais, o exercício dos poderes regulatórios da AMT em articulação com os poderes organizacionais do Município e dos municípios associados, poderá promover, potencialmente, uma melhor promoção dos direitos e interesses dos consumidores, utilizadores do transporte público, mas também, indiretamente, daqueles que possam beneficiar, direta ou indiretamente, da existência de uma rede de transportes públicos eficiente na sua região.
148. Também no interesse daqueles, como dos contribuintes, a prestação do serviço público de transporte de passageiros, com base numa definição transparente e objetiva de obrigações contratuais, poderá potenciar uma melhor gestão dos dinheiros públicos e, conseqüentemente, assegurar a sustentabilidade atual e futura da oferta de transportes à população.
149. 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.
150. Na perspetiva dos profissionais também se afigura existirem resultados positivos, na medida em que se promove a manutenção e a criação de emprego de forma sustentada, e, no que concerne ao cidadão em geral, cumpre invariavelmente assinalar os reflexos positivos no reforço dos seus direitos de Cidadania e da coesão social e territorial, designadamente das populações locais.

#### **IV – DAS DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES**

151. De sublinhar que não cumpre à AMT, enquanto regulador económico independente, impor a opção por quaisquer cenários e/ou modelos, competindo-lhe, antes, refletir sobre os Modelos propostos e escolhidos pelas Autoridades de Transportes, tendo em conta a sua *compliance* com o enquadramento jurídico e jurisprudencial em vigor, bem como as suas consequências no mercado, tendo em conta as racionalidades acima referidas e eventuais impactos jus concorrenciais, diretos e indiretos
152. Os contratos de serviço público celebrados no âmbito do RJSPTP, estão condicionados pelo circunstancialismos locais relativos aos múltiplos sistemas de transportes públicos de passageiros, são muito diversos ou com uma grande amplitude/ cambiantes, sendo necessário ter em conta a maturidade do mercado e os modelos contratuais adotados por cada autoridade de transportes nos diversos casos concretos, incluindo, nomeadamente, uma análise ponderada sobre a alocação e partilha de risco operacional.
153. Contudo, a fundamentação de compensações financeiras e a execução contratual deve propugnar por alcançar pressupostos de transparência e objetividade, de forma a que se possa, ao longo da execução contratual garantir o cumprimento de um serviço de qualidade e a maximização dos recursos públicos<sup>52 53</sup> (por via de uma não sobrecompensação do operador).
154. Os dados utilizados para a definição de obrigações de serviço público baseiam-se no levantamento dos indicadores relevantes do sistema de transportes e do território em causa – ainda que não totalmente abrangentes ou especificados<sup>54</sup> -, o que permite concluir, com alguma razoabilidade, por uma adequada aderência à realidade, tendo não apenas em conta indicadores financeiros, mas também económicos e todos os referentes às diversas externalidades associadas ao Ecosistema.
155. De referir quanto a este aspeto que o lançamento do procedimento concursal também será outra sede idónea para aferir da adequação à realidade do que é proposto, ainda que seja de mitigar o risco de lançar procedimentos que possam não ser atrativos para o mercado.

---

<sup>52</sup> Referem ainda as Orientações da Comissão que "(...) se a empresa de transportes celebrou vários contratos de serviço público, as contas publicadas da empresa devem especificar a compensação pública correspondente a cada contrato. De acordo com o artigo 6.º, n.º 2, do regulamento, a pedido por escrito da Comissão, essas contas devem ser-lhe fornecidas."

<sup>53</sup> Também desta forma se dá cumprimento ao n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento e ao ponto 2.5.1. das Orientações da Comissão..

<sup>54</sup> [https://www.amt-autoridade.pt/media/2273/obrigacoes\\_legais\\_reporte\\_informacao\\_operadores\\_transporte.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/2273/obrigacoes_legais_reporte_informacao_operadores_transporte.pdf)

156. Face ao exposto considera-se ser de determinar, quanto ao procedimento concursal que:

- Seja garantido, previamente ao lançamento do presente procedimento, que existe acordo expresso das CIM quanto às linhas que se sobrepõem a serviços ou territórios da competência daquelas autoridades, de forma a garantir que não se coloca em causa a sustentabilidade do contrato resultante do presente procedimento municipal e do contrato resultante do procedimento intermunicipal;
- Seja divulgada informação suficiente e relevante para todos os concorrentes, designadamente no que se refere a instrumentos de planeamento, dados de procura e gastos/receitas, receitas tarifárias, salvaguardando dados confidenciais ou segredo de negócio<sup>55</sup>, de forma a garantir que todos os potenciais concorrentes, e não apenas os operadores que já estejam instalados na região, possam aceder a dados que lhe permitam elaborar propostas adequadas;
- Seja identificada ou que se promova correspondência dos dados transmitidos e indicadores do contrato, com as obrigações contratuais, deixando claro aqueles que serão utilizados para aferir do seu cumprimento<sup>56</sup>;
- No que se refere a penalidades contratuais, considera-se relevante a referência expressa aos mecanismos previstos nos artigos 44.º e 45.º do RJSPTP, designadamente, a aplicação da suspensão do pagamento de compensações financeiras em caso de incumprimento(s);
- Deve garantir-se a elaboração de relatório de execução<sup>57</sup> contratual<sup>58</sup>, mas também de confirmação, incluindo (i) Dar cabal resposta a orientações gerais do Tribunal de Contas e comprovar que os pressupostos tidos para o cálculo de compensações têm aderência aos dados reais de exploração<sup>59</sup> e que cumprem os princípios para o efeito previstos no RJSPTP e no Regulamento, (ii)

---

<sup>55</sup> Também para garantir uma das condições do Acórdão Altmark “*Como critério de eficiência deve existir um procedimento de contratação pública que possibilite selecionar o candidato que apresente as melhores condições para proceder ao fornecimento do serviço de interesse económico geral ao menor custo possível para a coletividade.*”

<sup>56</sup> Tais dados devem ser remetidos para a AMT no âmbito do relatório de execução contratual;

<sup>57</sup> De referir ser recomendável que a avaliação do desempenho prevista no contrato possa ter em conta os indicadores e os reportes supramencionados, bem como os dados que obrigatoriamente devem ser transmitidos nos termos do artigo 22.º do RJSPTP.

<sup>58</sup> Tal relatório deve estar fundamentado na análise efetuada pelo Município, e devendo os dados transmitidos pelo operador ter sido devidamente validados.

<sup>59</sup> Utilizando sistema de contabilidade analítica que permita a contabilização dos gastos, rendimentos e resultados da empresa e por áreas de atividade.

Especificar o cumprimento do serviço público, indicando carreiras efetuadas, bem como demonstrando o cumprimento de horários e frequências<sup>60</sup> (comparando o serviço programado, anunciado e efetuado);

- Garantir, sob pena de aplicação de sanções contratuais, que o operador transmite os dados operacionais previstos no Regulamento n.º 430/2019, publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 94, de 16 de maio de 2019, e que permitem a elaboração dos relatórios públicos sobre o serviço público de transporte de passageiros, previstos no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento, pelo menos deste 2015<sup>61,62</sup>;
- Sejam realizadas auditorias ou procedimentos de certificação e/ou validação dos dados transmitidos pelo operador, e, paralelamente, garantir que este detém adequados sistemas contabilísticos, nos termos previstos no Regulamento (CE) 1370/2007, ou seja, com informação desagregada atinente a gastos e rendimentos associados ao serviço público, separando as restantes atividades.

157. Mais se sublinha que o Município, para contratos em vigor e futuros, deve garantir que o operador cumpre a transmissão de informação prevista em instrumento legal, regulamentar, contratual e administrativo, de forma a mitigar eventuais vantagens concorrenciais de operadores incumbentes<sup>63</sup>, devendo dar conhecimento especificado à AMT, para efeitos contraordenacionais, caso esse dever legal não se encontre a ser cumprido<sup>64</sup>. No caso concreto, independentemente do desfecho do procedimento em análise, deve o Município após notificação do presente parecer dar conhecimento, com

<sup>60</sup> Deve ser estabelecido o que se considera por incumprimento contratual, o que deve abranger a realização e circuitos e de horários e frequências, sendo de esclarecer, objetivamente, o que é, de forma mensurável e objetiva, incumprir um horário, a realização de um recurso etc.

<sup>61</sup> Segundo o ponto 2.5.1. das Orientações da Comissão: “o artigo 7.º n.º 1, do regulamento prevê que cada autoridade competente publique um relatório anual circunstanciado sobre as obrigações de serviço público que são da sua competência, os operadores de serviços públicos selecionados e as compensações e os direitos exclusivos concedidos a estes como contrapartida. O relatório deve estabelecer a distinção entre transporte por autocarro e por comboio, permitir o controlo e a avaliação dos desempenhos, da qualidade e do financiamento da rede de transportes públicos e, se for caso disso, prestar informações sobre a natureza e a extensão dos direitos exclusivos eventualmente concedidos. No entender da Comissão, um «relatório circunstanciado» será um relatório global relativo a todos os contratos de serviço público que a autoridade competente adjudicou, os quais devem ser todos identificados individualmente. Além dos valores totais, as informações fornecidas deverão, pois, referir-se a cada contrato, acautelando a proteção dos interesses comerciais legítimos dos operadores. Os operadores de transportes públicos estão obrigados a prestar às autoridades competentes todos os dados e informações que lhes permitam cumprir as obrigações de publicação. Para se conseguir o objetivo desta disposição, que é a monitorização e avaliação úteis da rede de transportes públicos com vista a possibilitar a comparação com outras redes de transportes públicos num quadro transparente e estruturado, a Comissão incentiva os Estados-Membros e as suas autoridades a assegurarem, voluntariamente, o acesso fácil a esta informação e possibilitarem comparações úteis. (...)”.

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

<sup>63</sup> Ver análise ao procedimento de aquisição, pelo, [confidencial] e impactos nas regiões correspondentes às Comunidades Intermunicipais da Beira Baixa, das Beiras e Serra da Estrela e da região de Coimbra [http://concorrenca.pt/FILES\\_TMP/2019\\_51\\_final\\_net.pdf](http://concorrenca.pt/FILES_TMP/2019_51_final_net.pdf)

<sup>64</sup> Obrigações Legais de Transmissão de Informação por Parte de Operadores de Transportes - [https://www.amt-autoridade.pt/media/2710/obrigacoes\\_transmissao\\_inf\\_operadores\\_transportes.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/2710/obrigacoes_transmissao_inf_operadores_transportes.pdf)

a brevidade possível, de todos os eventuais incumprimentos de transmissão de informação por parte dos operadores atualmente incumbentes (e potenciais concorrentes).

158. Considera-se também ser de recomendar que:

- Seja garantido que as incoerências e debilidades encontradas no “Relatório de Avaliação de Rede Atual”, sejam colmatadas no presente procedimento, assim como deve ser garantida uma melhoria das condições físicas das paragens, devendo ser colmatadas as lacunas relacionadas com os níveis de informação e conforto para o utilizador, nomeadamente no que concerne à disponibilização de mapas da rede, horários e qualidade dos abrigos;
- Sejam revistas as Peças de Procedimentos de modo a clarificar o que o Município entende por Preço Anormalmente Baixo e seja ajustado o critério de adjudicação plasmado na Clausula 13.<sup>a</sup> do Caderno de Encargos;
- Seja tido em consideração o contexto COVID, considerando impactos na procura e receitas tarifárias, para os anos previstos do contrato, tanto para o operador como para o Município e a eventual revisão dos pressupostos do procedimento, dando nota de eventuais alterações decorrentes dessa análise a esta Autoridade;
- Ter em conta os indicadores de monitorização e supervisão que constam da Informação às Autoridades de Transportes de 27 de setembro de 2018<sup>65</sup>, para efeitos de monitorização, mas também de apuramento de instrumentos contratuais;<sup>66</sup>
- Seja garantido o cumprimento das obrigações legais decorrentes do Decreto-Lei n.º 140/2019, de 18 de setembro, incluindo o acesso não discriminatório de operadores, bem como os eventuais custos de acesso e utilização dos atuais terminais para esta concessão, sendo que o procedimento deverá incluir a indicação de locais ou infraestruturas que sejam suscetíveis de ser utilizadas para apoio à operação de transportes na cidade, e respetivas condições de utilização, de forma a que outros operadores não instalados na região possam concorrer ao procedimento;

<sup>65</sup> Disponível em: [https://www.amt-autoridade.pt/media/1777/csite\\_indicadores\\_monitorizacao\\_supervisao\\_at.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/1777/csite_indicadores_monitorizacao_supervisao_at.pdf)

<sup>66</sup> Tais dados devem ser remetidos para a AMT no âmbito do relatório de execução contratual;

- Garantir o cumprimento das obrigações relativas ao livro de reclamações, no formato físico e eletrónico, nos termos do Decreto-Lei n.º 156/2005, de 15 de setembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 74/2017, de 21 de junho;
- Que da execução contratual – do atual e do futuro contratos resultantes do procedimento concursal - deve resultar a avaliação e informação, anual, seguindo o ciclo dos relatórios anuais referidos no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento e no Regulamento 430/2019, contendo informação sobre:
  - i. As especificações técnicas e contratuais foram as adequadas ao serviço estimado e contratado, face às necessidades reais e efetivamente praticadas;
  - ii. Demonstração de todos os eventuais incumprimentos, ponto a ponto, bem como que sanções foram efetivamente aplicadas, bem como a justificação para a sua não aplicação;
  - iii. Confirmação de que os pressupostos tidos para o cálculo das remunerações têm aderência à realidade e que cumprem os princípios para o efeito previstos no RJSPTP e no Regulamento, sendo relevante apurar se os custos foram incorridos com a prestação de serviços são efetivamente cobertos pela remuneração contratada.

159. Finalmente, dever-se-á:

- Ter em linha de conta as orientações da Autoridade da Concorrência constantes do Guia do Combate ao Conluio na Contratação Pública<sup>67</sup>, na perspetiva de concorrentes, mas também da entidade adjudicante;
- Pugnar, a todo o tempo, pelo integral cumprimento da legislação laboral, incluindo o cumprimento das regras relativas à transmissão de estabelecimento, previstas no Código do Trabalho, prestando toda a informação que seja necessária, designadamente, à Autoridade para as Condições do Trabalho, caso seja solicitada;
- Garantir o cumprimento aos competentes requisitos de autorização de despesa e garantia da sua comportabilidade, bem como a competente fundamentação,

---

<sup>67</sup> [http://www.concorrenca.pt/vPT/Praticas\\_Proibidas/Documents/Guia%20de%20Boas%20Praticas%20-%20Combate%20ao%20Conluio%20na%20Contratacao%20Publica.pdf](http://www.concorrenca.pt/vPT/Praticas_Proibidas/Documents/Guia%20de%20Boas%20Praticas%20-%20Combate%20ao%20Conluio%20na%20Contratacao%20Publica.pdf)

designadamente nos termos da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro e Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, do CCP e do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho;

- Asseverar o cumprimento da obrigação de notificações à Autoridade da Concorrência, designadamente nos termos do artigo 36.º do Lei n.º 19/2012, de 8 de maio.

160. Naturalmente que a ponderação e introdução das seguintes ações deve ser balanceada e justificada em função da gestão dinâmica e flexível do serviço público, da exequibilidade de uma monitorização eficaz não indutora de custos administrativos inoportáveis para a economia do contrato ou limitadora, para além do aceitável, do normal grau de discricionariedade do Município na defesa do interesse público e no cumprimento estrito da legalidade.

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

## V – DAS CONCLUSÕES

162. Assim, e em conclusão, o parecer da AMT é favorável,

- Por estar assegurada a *compliance* com a Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, bem como com o Regulamento (CE) n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho de 23 de outubro de 2007 e demais legislação e jurisprudência nacional e europeia referenciada, sem prejuízo do cumprimento das determinações efetuadas;
- Posteriormente, seguir-se-á um acompanhamento contratual sistemático, no sentido de aferir, a todo o tempo, a conformidade com as normas legais nacionais e europeias, bem como das disposições contratuais;
- Quanto à análise das diferentes racionalidades plurais: a dos investidores; a dos profissionais/utilizadores/utentes/consumidores elou cidadãos; e a dos

contribuintes, é de parecer favorável porquanto e entre outros argumentos, pode contribuir para a sustentabilidade económica e de funcionamento do mercado da mobilidade, assegurando uma mobilidade eficiente e sustentável e permite a manutenção da cobertura da oferta de transportes público municipal, urbano e interurbano.

Lisboa, 30 de dezembro de 2020.

O Presidente do Conselho de Administração

João Carvalho