

**PARECER N.º 11/AMT/2021**  
**SUPERVISÃO – AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E MONITORIZAÇÃO**  
**SETORIAL**

**I – DO OBJETO**

1. O Município de Portimão remeteu à Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT) através de correio eletrónico<sup>1</sup>, as peças do procedimento pré-contratual relativas ao concurso público para a concessão do serviço público de transporte de passageiros regular por modo rodoviário para efeitos da emissão de parecer prévio vinculativo por parte desta Autoridade, em cumprimento do estabelecido na alínea b) do n.º 2 do artigo 34.º dos Estatutos da Mobilidade e Transportes, aprovados em anexo ao Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 18/2015.
2. O Município de Portimão pretende desenvolver o procedimento concursal que irá assegurar a continuidade da oferta de transportes urbanos que serve a cidade e ainda garantir o serviço à zona do Alvor e da Mexilhoeira.<sup>2</sup>
3. O pedido de parecer foi instruído com a seguinte documentação:
  - Caderno de Encargos
  - Anexo I Rede
  - Anexo II Código de exploração do sistema de mobilidade do Município de Portimão
  - Anexo III Sistema tarifário
  - Anexo IV Sistema de bilhética, SAE e outros sistemas embarcados
  - Anexo V Plano de operação
  - Anexo VI Reportes financeiros
  - Anexo VII Obrigações de informação
  - Anexo VIII Avaliação de desempenho da concessionária
  - Programa de Concurso
  - Fundamentação subjacente ao procedimento de seleção de operador para o serviço público de transporte de passageiros

<sup>1</sup> A documentação inicial foi recebida na AMT em 25-11-2019.

<sup>2</sup> O planeamento e gestão da restante rede municipal foi delegada na Comunidade Intermunicipal do Algarve.

- Estudo de Viabilidade Económico-Financeira
4. Após a análise preliminar da documentação recebida, foram solicitados diversos pedidos de esclarecimentos, tendo os últimos sido recebidos em 15/10/2020.
  5. O presente parecer decorre do cumprimento da missão da AMT enquanto entidade reguladora independente, nos termos dos estatutos publicados em anexo ao Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, designadamente quanto à previsão do n.º 1 do artigo 5.º, de zelar pelo cumprimento do enquadramento legal, nacional, internacional e da União Europeia, aplicável à regulação, supervisão, promoção e defesa da concorrência, visando o bem público, a defesa dos interesses dos cidadãos e dos operadores económicos, e de monitorização, acompanhamento e avaliação das atividades e políticas do Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes, e, ainda do estabelecida na alínea b) do n.º 2 do artigo 34.º dos referidos estatutos.
  6. O parecer da AMT enquadra-se ainda na reforma estrutural operada pela publicação da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, que aprovou o Regime Jurídico do Serviço Público de Transportes de Passageiros (RJSPTP), bem como do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007 (doravante Regulamento), relativo aos serviços públicos de transporte de passageiros, que vieram determinar a obrigatoriedade de contratualização da prestação daqueles serviços até 3 de dezembro de 2019.
  7. Acresce ainda, ao necessário enquadramento:
    - O Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), nas matérias relativas a auxílios de Estado no setor dos Transportes, nomeadamente dos artigos 90.º a 100.º, artigos 101.º a 106.º (sobre as regras de concorrência aplicáveis às empresas) e artigos 107.º a 109.º (sobre auxílios concedidos pelo Estado) do TFUE e a Jurisprudência Europeia sobre estas matérias;
    - A regulamentação e jurisprudência específica da União Europeia em matéria de obrigações de serviço público e auxílios de Estado, em especial no contexto dos Serviços de Interesse Económico Geral;
    - O Código dos Contratos Públicos (CCP), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, na sua atual redação e as Diretivas da União Europeia em matéria de contratação pública;

---

<sup>3</sup> Alterado pelo Regulamento (UE) 2016/2338 do Parlamento Europeu e do Conselho de 14 de dezembro de 2016.

- A Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, e Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, que estabelecem o regime jurídico e financeiro das autarquias locais, comunidades intermunicipais e áreas metropolitanas;
  - O Decreto-Lei n.º 60/2016, de 8 de setembro, que estabelece as regras específicas aplicáveis à prestação de serviço público de transporte de passageiros flexível;
  - A Lei n.º 19/2012, de 8 de maio, que aprovou o novo Regime Jurídico da Concorrência.
8. Nesta análise, procurar-se-á aprofundar e avaliar não apenas as diversas questões regulatórias subjacentes ao pedido de parecer, como também o que respeita aos instrumentos contratuais e legais enquadradores.
9. Em primeiro lugar, o enquadramento e a *compliance* com o estabelecido na Lei n.º 52/2015, de 9 de junho e no Regulamento e na demais legislação aplicável à descentralização administrativa e subvenções públicas, designadamente, no Decreto-Lei n.º 167/2008, de 26 de agosto, alterado pela Lei n.º 64/2013, de 27 de agosto. Note-se que este quesito de conformidade/*compliance* com as disposições legais aplicáveis no ordenamento jurídico é condição necessária à emissão do presente parecer. Ou seja, só depois da sua verificação positiva, se torna legítimo à AMT prosseguir a análise das questões regulatórias e jus concorrenciais subsequentes.
10. Em segundo lugar, pretende-se contribuir para o suprimento de “falhas de mercado”, sem gerar “falhas de Estado” ou de entidades e/ou atos normativos que, de algum modo, o representam e construir um paradigma de concorrência não falseada, sem restrições ou distorções, protegendo o bem público da mobilidade inclusiva, eficiente e sustentável, promovendo ainda a confluência dos paradigmas societários subjacentes às diferentes racionalidades plurais e não aditivas, cada qual na sua autonomia própria e de verificação cumulativa: a dos investidores; a dos profissionais/ utilizadores/ utentes/ consumidores e/ou cidadãos; e a dos contribuintes.
11. Note-se que os fatores determinantes destes equilíbrios são de tal modo diferenciados, quer no objeto, quer nas metodologias, quer ainda nos contextos relevantes em que cada uma daquelas racionalidades possui uma autonomia muito vincada. Daqui decorre que a qualidade intrínseca dos atos regulatórios da AMT é a visão integrada daqueles equilíbrios, não havendo lugar à consideração de qualquer mecanismo aditivo que

dissolva as especificidades de uma racionalidade em prejuízo de qualquer uma das outras.

12. A aplicação deste Modelo de Regulação visa contribuir para a consolidação de um ambiente incentivador do investimento, assente, por um lado, (1) na adoção de regras e procedimentos claros, assertivos, coerentes, credíveis, transparentes, com um elevado ciclo de vida, sindicáveis, que tenham impacto positivo nos Mercados Relevantes da Mobilidade, que promovam a competitividade e, por outro lado, (2) na inovação e na antecipação de novos mercados, procurando sempre construir um paradigma de concorrência inclusiva - que corresponde ao descrito nos Tratados fundacionais da Construção Europeia pela expressão “concorrência não falseada”, ou seja, sem restrições nem distorções.

## II – DA FUNDAMENTAÇÃO DA OPERAÇÃO

13. A documentação remetida enquadra-se nos princípios de diagnóstico e fundamentação recomendados pela AMT4, incluindo (i) caracterização sumária da situação atual relativa ao transporte público de passageiros; (ii) Estudo das principais hipóteses de estruturação do procedimento concursal para a atribuição da referida concessão, bem como apresentação dos fundamentos subjacentes às opções tomadas; (iii) Análise da viabilidade económico-financeira da concessão; (iv) Análise do value for money da concessão; (v) Estimativa dos principais custos e benefícios da concessão; e (vi) Análise do regime de partilha de risco.
14. Os principais objetivos identificados pelo Município com o processo de contratualização da rede de transporte urbana “Vai e Vem” são os seguintes:
  - Promover a melhoria da eficiência e da eficácia do transporte de pessoas e bens;
  - Promover a transferência de viagens para modos de transporte mais limpos e eficientes;
  - Garantir um sistema de acessibilidades e transporte mais inclusivo;
  - Reduzir o impacto negativo do sistema de transportes sobre a saúde e a segurança dos cidadãos, em particular dos mais vulneráveis;

---

<sup>4</sup> Como consta de [http://www.amt-autoridade.pt/media/1505/site\\_informação\\_stakeholders.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/1505/site_informação_stakeholders.pdf).

- Reduzir a poluição atmosférica, o ruído, as emissões de gases com efeito de estufa e o consumo de energia, contribuindo para a descarbonização dos transportes de Portimão conforme definido no programa do Algarve 2020.

15. Entre a documentação remetida, importa analisar, em especial, o documento denominado “*Fundamentação subjacente ao procedimento de seleção de operador para o serviço público de transporte de passageiros*” do qual resulta a fundamentação técnico jurídica para a contratualização destes serviços.

### **Caraterização da situação atual:**

16. A rede “Vai e Vem” é constituída por 18 linhas que, anualmente, realizam cerca de 1,16 milhões de VKM, sendo que as linhas apresentam características bastante diferenciadas, consoante o período do ano e os dias da semana.
17. Esta rede serve a grande maioria da população residente em Portimão, verificando-se que nos dias úteis, 97% da população reside num raio de 500 metros de uma paragem com serviço de autocarros urbanos, independentemente de se estar a considerar o período escolar ou o período de férias.
18. Em 2018, a rede assegurou o transporte de cerca de 1,180 milhões de passageiros, o qual representa uma redução da procura de cerca de -5% relativamente a 2017. A operação criou cerca de [confidencial] euros de receitas tarifárias, o que se traduz num nível de cobertura dos custos pelas receitas bastante reduzido, pelo que o município suportou cerca de [confidencial] euros para assegurar o pagamento ao operador de transportes ou seja, foi assumida uma compensação por cada VKM realizado de [confidencial] €/VKM.
19. Quanto aos passageiros transportados, verifica-se que a procura se tem mantido constante já que a variação global entre 2014 e 2017 foi inferior a -1%. Quanto a 2019 existe um ligeiro aumento (+1.06%) do total de passageiros transportados face ao ano anterior.
20. É ainda referido que não obstante a retração na procura provocada pela pandemia Covid-19 verificada em 2020, é expetativa da autarquia que, no segundo semestre de 2021 seja possível recuperar os níveis de procura por via das melhorias substanciais que se pretendem introduzir na rede futura.

### **Rede futura**

21. Foi desenvolvida a reestruturação da rede a contratualizar, a qual teve em consideração assegurar a ligação em TPR entre os principais “pontos notáveis” na cidade com níveis de qualidade equivalentes ou superiores aos recomendados pelo RJSPTP e assegurados pela atual rede. Nesse sentido, foram melhoradas as ligações entre a Mexilhoeira Grande e o Hospital do Barlavento, o Alvor e o Hospital do Barlavento, o Aqua Portimão e o Largo do Dique nos períodos de ponta da manhã e da tarde, o Largo do Dique e a Gare Rodoviária nos períodos de ponta da manhã e da tarde.
22. A reestruturação da rede tem igualmente por objetivo reduzir a sinuosidade das linhas que apresentam maiores diferenças entre o tempo de percurso em TPR e em transporte individual; afirmar a Gare Rodoviária como um ponto estruturante da organização da rede de TPR, estabelecer as condições globais de serviço que favoreçam a maior adesão à rede; avaliar a possibilidade de realizar novos serviços e ainda reduzir os custos assumidos pela autarquia, ou assegurar que o investimento se traduz num acréscimo de benefícios para a população em geral e para os passageiros em particular.
23. A rede proposta manteve a produção quilométrica de 1,16 milhões de VKM por ano, mas pretende introduzir vantagens ao nível da oferta através da melhoria do tempo de percurso em diversas ligações, redução do grau de sinuosidade e de forma a garantir a simetria nos percursos de ida e volta.

### **Níveis mínimos de serviço**

24. Embora o concelho de Portimão tenha mais de 50 mil habitantes, não inclui qualquer perímetro urbano com mais de 50 mil habitantes, pelo que as exigências são menores às que seriam consideradas se este tivesse mais de 50 mil habitantes. Em contexto periurbano e rural, a maior parte dos lugares possui pelo menos uma ligação em cada sentido com a cidade de Portimão.

### **Tarifário**

25. O tarifário proposto replica o tarifário atualmente em vigor, sendo que passa a ser oferecido o passe 4\_18 e sub\_23 para os estudantes no concelho, alinhando a política tarifária da rede municipal pelas orientações nacionais. Caso seja alargado o Programa de Apoio à Redução Tarifária à oferta da Rede “Vai e Vem” na rede urbana será previsto o direito a uma compensação financeira única a negociar entre as partes de forma a garantir o equilíbrio económico-financeiro da concessão.

### **Modelo contratual escolhido**

26. Foram equacionadas as diversas opções relativas aos serviços de transporte público de passageiros, nomeadamente, exploração direta do serviço público, exploração através da atribuição a um operador interno, a constituir, celebração de um contrato de concessão de serviço público e celebração de um contrato de aquisição de serviços.
27. A primeira opção [confidencial]
28. A solução da constituição de um operador interno [confidencial]
29. O município analisou as duas modalidades previstas na Lei n.º 52/2015 (contrato de concessão e contrato de prestação de serviços) e concluiu que o contrato de concessão seria o que melhor se adaptaria à realidade desde logo porque permite que o município conheça à partida a compensação máxima que é necessário assumir em todo o período de contrato e assegura que o operador irá trabalhar no sentido de angariar novos segmentos de procura, de modo a assegurar a viabilidade económica da operação.
30. A opção pela celebração de contrato de concessão com um operador de serviço público selecionado através de um procedimento concorrencial permitirá promover a sustentabilidade do sistema do serviço público de transporte de passageiros no Município de Portimão e assegurará a partilha equilibrada de riscos, custos e responsabilidades entre aquele e o operador.
31. Quanto ao prazo contratual proposto, e tendo em atenção diversos aspetos, nomeadamente, o nível de capacitação atualmente existente no Município; a estabilidade contratual que permitirá a manutenção do valor global pago em compensações por OSP, o equilíbrio do modelo económico-financeiro e a matriz de risco, o prazo da concessão proposto é de 7 anos.

### **Obrigações contratuais e modelo de remuneração**

32. As obrigações contratuais reconduzem-se de forma genérica às obrigações de exploração do Sistema de Mobilidade do Município de Portimão, o qual é concretizado na rede e serviços contratualmente definidos e abrange o serviço público de transporte de passageiros regular, no sentido definido na alínea v) do artigo 3.º do RJSPTP. A exploração da concessão abrange obrigações de operação e de manutenção, além de outras obrigações previstas no Caderno de Encargos.
33. Importa salientar que é considerado um investimento na introdução de um novo sistema de bilhética que facilite o processo de controle e validação dos títulos e em simultâneo, permita recolher informação rigorosa sobre a procura de cada uma das linhas e de um Sistema de Apoio à Exploração a bordo. É igualmente prevista a introdução de

indicadores de avaliação de desempenho sobre os quais a concessionária terá de prestar informação em relatórios com periodicidade mensal, semestral e anual.

### **Modelo de remuneração da concessão**

34. Não obstante ser preconizada uma rede idêntica à atual (1,16 milhões de VKM anuais) sem acréscimo na produção quilométrica, [confidencial] , pelo que foram previstas compensações monetárias, sendo exetável que as melhorias a introduzir na rede aumentem os níveis de procura e atenuem, em parte, a necessidade de compensações por parte da autarquia.

### **Matriz de riscos**

35. Tendo em conta que em causa está um contrato de concessão de serviço público, o concessionário assumirá, uma parte significativa de riscos inerentes à exploração das atividades (cfr. o n.º 1 do artigo 413.º do CCP), o que deverá ser tido em conta pelo concedente no prazo do contrato a celebrar e nos parâmetros de compensação a definir.
36. Face à ponderação realizada em função dos serviços de transporte e níveis de serviço exigidos e demais obrigações contratuais, regras tarifárias e preço máximo de compensações a pagar, o operador irá assumir, expressa, integral e exclusivamente, a responsabilidade pelos riscos relativos à oferta (o risco da variação de todos os custos necessários à execução das atividades), ao investimento (risco das depreciações ou amortizações dos bens ou direitos da titularidade do operador afetos à concessão) e à procura (o risco da variação do número de clientes).

### **Modelo de concurso e modelo de avaliação**

37. A opção do município é o lançamento de um concurso público, por entender que, de acordo com a imposição de obrigações contratuais no Caderno de Encargos consideradas essenciais para o serviço público, será a melhor forma de assegurar o interesse público que se pretende garantir com a celebração do contrato. O concurso terá um único lote uma vez que se pretende a concessão de uma rede urbana com uma produção quilométrica anual relativamente baixa, que não justifica dividir a oferta em mais do que um lote.
38. A adjudicação será efetuada de acordo com a proposta economicamente mais vantajosa tendo em consideração os seguintes fatores e coeficientes de ponderação:
- Compensação [P]: 70%

- Idade média máxima do material circulante[I]: 20%
- % de veículos propulsionados a combustíveis não fósseis [E]: 10%

39. No fator compensação, inclui-se a avaliação do valor de compensação anual a pagar ao operador como contrapartida à exploração da atividade concedida, sendo que os restantes fatores de avaliação consideram a idade média máxima da frota circulante e a percentagem de veículos que utilizam veículos propulsionados a combustíveis fósseis.

### **Modelo económico-financeiro e apuramento do preço base**

40. No Estudo de Viabilidade Económico-Financeira, o qual constitui um dos anexos do processo, foi desenvolvido o modelo económico-financeiro que permitiu estimar os custos de operação global de transportes, as receitas geradas pelo sistema ao longo do período de concessão e os encargos associados aos investimentos que é necessário realizar no âmbito deste concurso. O apuramento da compensação a pagar encontra-se detalhado no Estudo de Viabilidade Económica e Financeira (EVEF), no qual forma considerados como pressupostos principais:

- Uma produção quilométrica anual de [confidencial] ;
- A aquisição de novas viaturas [confidencial] ;
- O pagamento de uma compensação financeira por OSP no valor de [confidencial] €/VKM;
- O prazo da concessão com a duração máxima de 7 anos; e
- A obtenção de um VAL positivo de [confidencial] euros com uma TIR (do projeto) de [confidencial] %.

41. As projeções económicas para o período da concessão tiveram por referência o volume de negócios provenientes da atividade de transporte público rodoviário de passageiros e o respetivo número de passageiros transportados em 2018 e 2019 e quanto á projeção das Receitas Tarifárias, o EVEF baseia-se na estabilidade de preços (sujeito à atualização anual à taxa de inflação) e no crescimento moderado da procura nos próximos anos, que no caso dos bilhetes diários, bilhetes de bordo e bilhetes pré-comprados poderá situar-se em [confidencial] % ao ano nos primeiros três anos; [confidencial] % nos dois anos seguintes e [confidencial] % nos dois últimos anos, com exceção dos segmentos “passes urbanos” e “idosos” e “estudantes” em que se perspetiva um crescimento abaixo dos referidos limiares.

42. As compensações tarifárias foram estimadas a partir o valor das vendas dos passes escolares em 2018, tendo-se assumido o pressuposto que o IMT paga 25% do total do preço desses passes.
43. No que se refere às projeções dos custos globais de transporte, nomeadamente os custos da operação de transportes, os custos de instalações e manutenção e os custos com a estrutura, o EVEF aponta para um intervalo de variação compreendido entre [confidencial] €/VKm e [confidencial] €/Vkm.
44. Quanto aos custos com o pessoal foi considerado a contratação de [confidencial] , e uma estimativa de custos anual compreendida entre [confidencial] €/Vkm e [confidencial] €/Vkm, consoante os anos da concessão.
45. O EVEF tem ainda como pressuposto a aquisição de [confidencial] perspetivando-se um investimento inicial de [confidencial] €, [confidencial] 5.
46. O modelo económico prevê ainda a realização de investimento em sistemas de apoio à exploração, sistemas de bilhética integrada, melhoria da informação ao público e a aquisição de software de gestão e informação ao público, num montante total de [confidencial] EUROS.
47. De acordo com as projeções das receitas e os custos globais de transporte, perspetiva-se a obtenção de um EBITDA positivo ao longo do período da concessão [confidencial] .
48. Considerando a natureza deficitária da operação, o modelo de contratação preconiza o pagamento de compensação por quilometro produzido no valor de [confidencial] €/VKM no primeiro ano da concessão.<sup>6</sup>
49. Relativamente à remuneração do lucro razoável, a AMT solicitou esclarecimentos sobre o critério de sobrecompensação enunciado na Cláusula 53<sup>a</sup> do Caderno de Encargos, nos termos da qual se considerava sobrecompensação quando no período global da concessão o VAL líquido da operação ultrapassa os [confidencial] euros no final da Concessão.
50. Em sede de esclarecimentos, o Município informou que procedeu à revisão da referida cláusula estabelecendo como critério de sobrecompensação uma TIR superior a [confidencial] %.

---

<sup>5</sup> No fim da concessão, perspetiva-se que o valor residual (cash flow residual) dos veículos seja de 1.021.118€.

<sup>6</sup> O VAL situar-se-á em 79,8 mil euros para uma TIR de 8,56% na perspetiva do pós-financiamento com um pay back de 7 anos (coincidente com a duração da concessão). Na perspetiva do investidor, a TIR será de 9,61% que já considera a remuneração do capital investido.

51. Quanto ao financiamento das obrigações assumidas pelo município e comportabilidade orçamental da despesa, é referido que o Município irá financiar a operação de transportes públicos com receitas próprias decorrentes da sua atividade operacional.

### **Avaliação de custo-benefício**

52. Os beneficiários do contrato a celebrar são a população (trabalhadores, visitantes e turistas) que beneficia diretamente com a oferta de transportes proporcionada pela rede, não sendo possível nesta fase, determinar uma taxa de utilização do serviço de transportes por serviço.<sup>7</sup>
53. Quanto ao impacto previsível na melhoria da organização, o procedimento concursal irá potenciar uma melhoria na operação de transportes e contribuir, de modo significativo, para a capacitação da CM de Portimão enquanto Autoridade de Transportes.
54. A concessão irá ainda possibilitar a melhoria da oferta de transportes públicos e contribuir para o reforço da coesão social e uma maior inclusão dos territórios (e da sua população), consubstanciando uma estratégia de promoção de um desenvolvimento sustentável na mobilidade dos residentes nesta região.

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

55. O Caderno de Encargos<sup>8</sup> define as condições que o operador deve observar na exploração do serviço de transporte público de passageiros regular do Município de Portimão e estabelece os termos do cumprimento das obrigações de serviço público a que o futuro operador se vinculará.
56. A cláusula 5<sup>a</sup> estabelece que o objeto do contrato a celebrar será a atribuição e regulação da concessão do serviço público de transporte rodoviário de passageiros regular do Município de Portimão, sujeito às obrigações de serviço público impostas no Caderno de Encargos.
57. A cláusula 6.<sup>a</sup> do caderno de encargos estabelece a produção de efeitos e duração do contrato de 7 (sete) anos.
58. Já no Capítulo II do CE encontram-se as cláusulas relativas à natureza e estabelecimento da concessão e no Capítulo IV as relativas à sociedade concessionária.

---

<sup>7</sup> A análise da rentabilidade desenvolvida no Estudo de Viabilidade Económico-Financeira do EVEF e a Taxa Interna de Rentabilidade (TIR) considerando a perspetiva do projeto no pós-financiamento é de 8,56%, considerando o prazo de 7 anos.

<sup>8</sup> As obrigações contratuais do futuro operador encontram-se concretizadas nos anexos ao Caderno de Encargos.

59. Entre as regras relativas à sociedade concessionária, importa ressaltar a previsão constante na cláusula 13ª, na qual se refere a possibilidade da concessionária poder exercer atividades complementares ou acessórias das que constituem o objeto principal da concessão desde que haja autorização prévia expressa por parte do concedente e seja mantida uma contabilidade analítica que permita separar, por um lado, entre as atividades concedidas e cada uma das atividades complementares ou acessórias autorizadas e, por outro lado, entre as complementares ou acessórias autorizadas.
60. No Capítulo V, relativo ao financiamento, determina que a concessionária será responsável pela obtenção dos fundos necessários para o desenvolvimento de todas as atividades concedidas, de forma a cumprir integral e atempadamente todas as obrigações assumidas.
61. No Capítulo VI, a cláusula 19ª, fixa o período de transição, o qual terminará no último dia do sexto mês a contar do início da vigência do contrato, findo o qual se inicia o período de funcionamento normal, no qual o contrato produzirá a plenitude dos seus efeitos.
62. As condições específicas da operação são definidas no capítulo seguinte, sendo a concessionária responsável pelas seguintes atividades:
- Operar o Sistema de Mobilidade do Município de Portimão, incluindo a Rede, o Material Circulante, o SI/TIC e outros bens necessários à boa prossecução das atividades incluídas na concessão;
  - Assegurar o cumprimento do Plano de Operação, garantindo que o serviço de transporte cumpra, em cada momento, todas as necessidades de procura que se venham a verificar;
  - Promover e implementar um adequado sistema de gestão de ocorrências anómalas, incidentes e acidentes;
  - Prestar os serviços de transporte concessionados a todos os Clientes, sem qualquer discriminação quanto às condições de acesso e de realização;
  - Dispor de recursos humanos em qualidade e número adequados;
  - Cumprir os condicionamentos ou limitações impostas pelas autoridades competentes;

- Obter e atualizar todas as autorizações e/ou licenças para os recursos humanos e para a Operação e Manutenção do Sistema de Mobilidade do Município de Portimão;
  - Cumprir as normas legais, contratuais e regulamentares aplicáveis às atividades de Operação, incluindo as constantes no Código de Exploração (Anexo II do CE);
  - Operar e gerir um sistema de apoio à Exploração
  - Cumprir devidamente todos os deveres gerais de informação e comunicação previstos na legislação vigente, sobretudo os constantes do artigo 22.º do RJSPTP;
  - Proceder à articulação com terceiros que interajam no Sistema de Mobilidade do Município de Portimão.
63. Nas cláusulas 25.<sup>a</sup> e 26.<sup>a</sup>, são previstos os ajustamentos pontuais aos serviços e o limite da variação da produção quilométrica, bem como a respetiva fórmula de cálculo, o qual não poderá exceder 2,5% por ano.
64. Nas cláusulas 27.<sup>a</sup> a 29.<sup>a</sup> são previstas as atividades de manutenção e as cláusulas 30.<sup>a</sup> a 35.<sup>a</sup> determinam outras disposições relativas à concessão sendo de ressaltar o conteúdo das cláusulas 33.<sup>a</sup> (títulos de transporte), 34.<sup>a</sup> (tarifário) e 35.<sup>a</sup> (sistema de bilhética).
65. A cláusula 36.<sup>a</sup> estabelece as obrigações do operador, nomeadamente a obrigação de recorrer a todos os meios necessários e adequados, nomeadamente humanos, materiais e outros, para providenciar a prestação da exploração do serviço de transporte público urbano de passageiros com as características e especificações previstas no CE e nos prazos previstos ou acordados.
66. Já quanto a outros deveres da concessionária previstos, a cláusula 39.<sup>a</sup>, identifica os deveres de informação e comunicação, e remete para os anexos VI e VII do CE, ao passo que a cláusula 40.<sup>a</sup> estabelece o dever geral de colaboração.
67. A fiscalização do cumprimento das obrigações da concessionária encontra-se regulamentada no Capítulo X, onde são previstos os poderes de fiscalização de cumprimento das obrigações da concessionária.
68. A cláusula 45.<sup>a</sup> é relativa ao gestor do contrato e identifica as respetivas competências, bem como a possibilidade da concedente nomear, ao longo da vigência do contrato, uma comissão para assessorar aquele.

69. A cláusula 46<sup>a</sup> remete para a obrigatoriedade de instalação pela concessionária de um sistema de apoio à exploração que integrará o sistema de bilhética.
70. O Capítulo XI regulamenta a avaliação de desempenho da concessionária e determina que a avaliação e monitorização do desempenho, terão por base, o Relatório de Acompanhamento do Contrato a elaborar pela Concessionária, o qual terá uma periodicidade mensal, semestral e anual.
71. O Capítulo XII prevê as cláusulas relativas ao risco e condições financeiras da concessão, sendo que a concessionária assume, expressa, integral e exclusivamente, a responsabilidade por todos os riscos inerentes à concessão, entendendo-se por risco de procura as variações do número dos clientes e por risco de oferta, por risco de oferta, as variações de todos os custos necessários à execução do contrato.
72. A Cláusula 50.<sup>a</sup> prevê a compensação por obrigação de serviço público, onde se determina que, para além do direito de recebimento da receita tarifária (Cláusula 34.<sup>a</sup>) e do direito ao pagamento dos bilhetes de assinatura dos alunos que beneficiam do transporte escolar, a concessionária terá direito a receber da concedente, a partir do início do período de funcionamento normal, a compensação anual indicada na proposta, a qual não pode ser superior a [confidencial] € ([confidencial] acrescida do IVA à taxa legal em vigor se aplicável).
73. O valor de compensação anual será atualizado no início de cada ano contratual, em função da taxa de variação média dos últimos 12 (doze) meses do IPC sem habitação, sendo o pagamento realizado mensalmente, em duodécimos do mesmo valor.
74. A cláusula 51.<sup>a</sup> prevê a possibilidade de eventual compensação de créditos e a cláusula 52.<sup>a</sup> determina a partilha de benefícios da exploração de serviços públicos obtidos pela concessionária, no caso de ocorrerem os pressupostos identificados na mesma cláusula.
75. A reposição do equilíbrio económico-financeiro do contrato encontra-se prevista na cláusula 53.<sup>a</sup> e ocorrerá quando se verifique um aumento de gastos ou uma diminuição de rendimentos provenientes do exercício das atividades concedidas que altere os pressupostos nos quais foi determinado o valor das prestações a que se obrigou e que não se enquadrem nos riscos assumidos pela concessionária e que sejam decorrentes do direito de modificação unilateral pela concedente.
76. No Capítulo XIII relativo às garantias do contrato, é prevista a possibilidade de executar a caução e é ainda determinada a responsabilidade da Concessionária quanto à

contratualização de apólices de seguro, que garantam uma efetiva e completa cobertura dos riscos inerentes ao desenvolvimento das atividades integradas na concessão.

77. A Cláusula 58.<sup>a</sup> impede que a concessionária subcontrate a realização de qualquer serviço integrante do objeto do contrato ou ceda a terceiros quaisquer direitos e obrigações dele decorrentes, sem prévia autorização escrita da concedente.
78. O Capítulo XV regulamenta o regime geral da responsabilidade e incumprimento e estabelece um princípio geral de responsabilidade da concessionária.
79. Sem prejuízo da possibilidade de sequestro ou resgate da concessão, a cláusula 62<sup>a</sup> prevê as sanções contratuais aplicáveis pela entidade adjudicante em situações de incumprimento contratual e estipula as multas contratuais, sendo que as sanções terão os limites máximos previstos nos n.ºs 2 e 4 do art. 329.º do CCP. A mesma cláusula classifica ainda o incumprimento contratual em leve, grave ou muito grave e determina que os montantes aplicáveis, sendo que, no caso de incumprimentos leves, o montante será entre € 200,00 (duzentos euros) e € 2.000,00 (dois mil euros), no caso de incumprimentos graves, entre € 2.000,00 (dois mil euros) e €6.000,00 (seis mil euros) e no caso de incumprimentos muito graves, entre € 6.000,00 (seis mil euros) e 20.000,00 (vinte mil euros).
80. A cláusula 63<sup>a</sup> considera os eventos de força maior, que comprovadamente impeçam o pontual cumprimento das obrigações contratuais, designadamente, atos de guerra ou subversão, insurreição, hostilidades ou invasão, tumultos, rebelião ou terrorismo, explosão nuclear, contaminação radioativa ou química, cataclismo, tremores de terra, epidemias, sabotagens, embargos ou bloqueios internacionais, determinações governamentais ou administrativas injuntivas, ciclones, fogo, raio e inundações.
81. Para além da aplicação das sanções contratuais já referidas, é ainda prevista a possibilidade de sequestro da concessão (cláusula 64<sup>a</sup>) e de resgate (cláusula 66<sup>a</sup>).
82. A cláusula 71.<sup>a</sup> prevê a resolução amigável em caso de litígio ou disputa quanto à interpretação, aplicação integração, execução ou apreciação da validade das cláusulas do contrato, e a cláusula 72.<sup>a</sup>, a resolução de qualquer litígio por via judicial, a qual não permite qualquer supressão, interrupção ou cessação do desenvolvimento das atividades integradas no contrato.
83. Entre as disposições finais constantes do Capítulo VIII, encontra-se o dever de sigilo e confidencialidade previsto na cláusula 74<sup>a</sup>, a qual determina que o adjudicatário se encontra a sigilo quanto a informações ou documentação, técnica, financeira ou outra,

relativa ao Município de Portimão, de que venha a ter conhecimento em função do contrato, dever este que perdura além do prazo estipulado para a execução da presente concessão.

### III – DA PROPOSTA DE PROGRAMA DE CONCURSO

84. Nos termos do artigo 1.º do Programa de Concurso, determina que o concurso público internacional terá por objeto, a adjudicação de uma proposta para a celebração de contrato de concessão do serviço público de transporte de passageiros rodoviário no Município de Portimão, nos termos e condições previstos no Caderno de Encargos.

85. O artigo 8.º, identifica quais os documentos que constituem a proposta:

- Documento Europeu Único de Contratação Pública, de acordo com o modelo pré preenchido pela entidade adjudicante;
- Declaração de aceitação do conteúdo do caderno de encargos, em conformidade com o modelo constante do Anexo IV do Programa do Concurso;
- Documento do qual conste a indicação numérica e por extenso da remuneração anual, referida no n.º 1 da Cláusula 50.ª do Caderno de Encargos, devida pela exploração do Sistema de Mobilidade do Município de Portimão;
- Documento com a descrição do material circulante necessário a afetar à Concessão, nos termos da Cláusula 11.ª do Caderno de Encargos.

86. O artigo 13.º determina o critério de adjudicação e critério de desempate, sendo que a adjudicação será de acordo com o critério da proposta economicamente mais vantajosa, de acordo com o modelo previsto no Anexo V ao Programa do Concurso. A pontuação global de cada proposta resultará das pontuações parciais obtidas por cada proposta em cada um dos seguintes fatores, considerando os respetivos coeficientes de ponderação:

- Compensação (C): 70%
- Idade média máxima do material circulante (I): 20%
- Veículos propulsionados a combustíveis não fósseis (V): 10%

O modelo aditivo simples é operacionalizado pela seguinte expressão:

$$PG(p) = ki \times PFi(p)$$

87. Em caso de empate, será utilizado como critério de desempate o fator “Preço” descrito no Anexo V ao Programa do Concurso, sendo adjudicada a proposta que obtiver melhor pontuação parcial nesse fator. Caso se mantenha o empate, o desempate será feito por sorteio realizado pelo Júri na presença de um representante de cada um dos concorrentes.
88. O artigo 14.º determina a forma e prazo para a apresentação dos documentos de habilitação referidos no n.º 1 do artigo 81.º do Código dos Contratos Públicos.
89. Quanto à caução, e de acordo com o artigo 15.º, e de forma a garantir a celebração do contrato e o exato e pontual cumprimento de todas as obrigações legais e contratuais, o adjudicatário ou a sociedade comercial constituída nos termos do Artigo 17.º, deverá prestar uma caução correspondente a 5% (cinco por cento) do produto da remuneração anual prevista no n.º 1 da cláusula 50.ª do Caderno de Encargos indicada na proposta adjudicada.
90. Caso da decisão de adjudicação resulte uma operação de concentração notificável à Autoridade da Concorrência (AdC) ao abrigo do regime jurídico da concorrência aplicável, o adjudicatário deverá, no prazo de 20 (vinte) dias após a notificação da decisão de adjudicação, notificar a operação de concentração à AdC, nos termos previstos no artigo 16.º do PC, ficando, nesse caso, suspensa a fase pós-adjudicatória do concurso.
91. O artigo 17.º, prevê a obrigatoriedade de constituição da sociedade concessionária na sequência da notificação da decisão de adjudicação ou do reinício da fase pós adjudicatória do presente concurso, com a qual será outorgado o contrato.

## **V – DO PARECER**

### **Autoridade de Transportes**

92. O artigo 3.º do RJSPTP, em consonância com o previsto no artigo 2.º do Regulamento, estabelece que «Autoridade de transportes» é uma qualquer autoridade pública com atribuições e competências em matéria de organização, exploração, atribuição, investimento, financiamento e fiscalização do serviço público de transporte de passageiros, bem como de determinação de obrigações de serviço público e de tarifários numa determinada zona geográfica de nível local, regional ou nacional, ou qualquer entidade pública por aquela investida dessas atribuições e competências, sendo que esta expressão pode também referir-se a um agrupamento de autoridades;

93. Nos termos do artigo 6.º do RJSPTP, os Municípios são as autoridades de transportes competentes quanto aos serviços públicos de transporte de passageiros municipais<sup>9</sup> e, nos termos do artigo 7.º, as comunidades intermunicipais são as autoridades de transportes competentes quanto aos serviços públicos de transporte de passageiros intermunicipais<sup>10</sup>.
94. Neste âmbito, nos termos do artigo 10.º do RJSPTP todas as autoridades de transportes podem delegar, total ou parcialmente, as respetivas competências noutras autoridades de transportes, podendo acordar entre si o exercício partilhado de parte ou da totalidade das competências que lhes estão cometidas, designadamente através de contratos interadministrativos, respeitando, igualmente, o preceituado na Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro e na Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro<sup>11</sup>, com as devidas adaptações<sup>12</sup>.
95. Encontra-se na disponibilidade dos Estados-membros da União Europeia optar pelos modelos de organização do Ecossistema da Mobilidade e dos Transportes, seja ao nível institucional, seja quanto à forma de atribuição de prestação de serviços de transporte de passageiros, desde que cumpridos os requisitos legais nacionais e europeus<sup>13</sup>.
96. Neste âmbito, o artigo 13.º do RJSPTP estabelece que o planeamento<sup>14</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

---

<sup>9</sup> De acordo com o RJSPTP «*Serviço público de transporte de passageiros municipal*» é o serviço público de transporte de passageiros que visa satisfazer as necessidades de deslocação dentro de um Município e que se desenvolve integral ou maioritariamente dentro da respetiva área geográfica, mesmo que existam linhas secundárias e complementares ou outros elementos acessórios dessa atividade que entrem no território de Municípios imediatamente contíguos.

<sup>10</sup> De acordo com o RJSPTP, «*Serviço público de transporte de passageiros intermunicipal*», o serviço público de transporte de passageiros que visa satisfazer as necessidades de deslocação entre diferentes Municípios e que se desenvolve integral ou maioritariamente dentro da área geográfica de uma comunidade intermunicipal ou de uma área metropolitana, sem prejuízo da possibilidade de existirem linhas secundárias de interligação que entrem no território de comunidades intermunicipais ou áreas metropolitanas contíguas».

<sup>11</sup> Com a última alteração pela Lei n.º 51/2018, de 16 de agosto e Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto.

<sup>12</sup> De acordo com o artigo 121.º e 115.º da Lei n.º 75/2013, a negociação, celebração, execução e cessação de contratos interadministrativos obedece aos princípios de (i) igualdade; (ii) não discriminação; (iii) estabilidade; (iv) prossecução do interesse público; (v) Continuidade da prestação do serviço público; (vi) Necessidade e suficiência dos recursos, prevendo expressamente os recursos humanos, patrimoniais e financeiros necessários e suficientes ao exercício das competências em causa, fontes de financiamento e com base em estudos que demonstrem (i) não aumento da despesa pública global; (ii) o aumento da eficiência da gestão dos recursos; (iii) os ganhos de eficácia do exercício das competências (iv) a articulação entre os diversos níveis da administração pública.

<sup>13</sup> De acordo com as Orientações da Comissão Europeia: “O artigo 14.º do TFUE e o Protocolo n.º 26 relativo aos serviços de interesse geral, apenso a este Tratado, estabelecem os princípios gerais que devem presidir à definição dos serviços de interesse económico geral e à sua prestação pelos Estados-Membros. Conforme dispõe o artigo 14.º do TFUE, «a União e os seus Estados-Membros, dentro do limite das respetivas competências e no âmbito de aplicação dos Tratados, zelarão por que esses serviços [de interesse económico geral] funcionem com base em condições, nomeadamente económicas e financeiras, que lhes permitam cumprir as suas missões». De acordo com o Protocolo n.º 26, as autoridades nacionais, regionais e locais têm um papel essencial e gozam de um amplo poder de apreciação na prestação, execução e organização de serviços de interesse económico geral de uma forma que atenda tanto quanto possível às necessidades dos utilizadores.”

<sup>14</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.

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.”

97. Neste contexto, tem-se vindo a considerar que a adequada articulação entre autoridades de transportes<sup>15</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 intermunicipal e melhoria dos serviços prestados às populações.<sup>16</sup>

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

- Da boa relação custo-eficácia e a qualidade elevada dos serviços de transporte de passageiros, bem como da sustentabilidade económica e financeira da prestação desses serviços;
- Da prestação economicamente eficiente dos serviços de transporte, ao ter-se em conta serviços comerciais e serviço público, potenciando uma melhor avaliação dos custos reais da prestação do serviço público;<sup>17</sup>

---

<sup>15</sup> Tal como refere o Guião do IMT disponível em [http://www.imt-ip.pt/sites/IMTT/Portugues/RJSPTP/Documents/GuiaoRJSPTP\\_01-04-2016.pdf](http://www.imt-ip.pt/sites/IMTT/Portugues/RJSPTP/Documents/GuiaoRJSPTP_01-04-2016.pdf), "Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros - A Definição da Competência Territorial e a Importância da Gestão em Rede" (que segue "As Orientações para a interpretação do Regulamento (CE) n.º 1370/2007), "no estudo de impacto do implementação do Regulamento n.º 1370/2007, o planeamento do território e da mobilidade é essencial em várias perspetivas, designadamente, apurar e definir o serviço que se pretende e a que custo, ou aquele que é possível suportar, bem como os prazos adequados, capacitação das autoridades de transportes, evitar sobrecompensação ou compensação insuficiente, promover intermodalidade, permitir uma efetiva monitorização e evitar a captura por operadores. Serve também para avaliar que tipo de contrato escolher e o balanceamento do risco, uma vez que a total transferência de riscos para a parte privada pode não ser, necessariamente, o mais vantajoso. Segundo a Comissão, esta é a forma de ultrapassar a falta de recursos públicos e as dificuldades de financiamento."

<sup>16</sup> Princípios estes também decorrentes da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro e da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro.

<sup>17</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."

- 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 impreparado no mercado.

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

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

100. 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.*

101. Por sua vez, o artigo 23.º do RJSPTP determina, por seu turno, que “as autoridades de transportes competentes podem impor obrigações de serviço público<sup>18</sup> ao operador de

---

<sup>18</sup> Tal como referem as Orientações da Comissão “Conforme dispõe o artigo 14.º do TFUE, «a União e os seus Estados-Membros, dentro do limite das respetivas competências e no âmbito de aplicação dos Tratados, zelarão por que esses serviços [de interesse económico geral] funcionem com base em condições, nomeadamente económicas e financeiras, que lhes permitam cumprir as suas missões». De acordo com o Protocolo n.º 26, as autoridades nacionais, regionais e locais têm um papel essencial e gozam

serviço público, as quais devem ser formuladas de forma expressa e detalhada, por referência a elementos específicos, objetivos e quantificáveis”.<sup>19</sup>

102. Por outro lado, o artigo 24.º do RJSPTP estabelece que *“o cumprimento de obrigações de serviço público pode conferir o direito a uma compensação por obrigação de serviço público, a atribuir pela autoridade de transportes competente ao operador de serviço público respetivo (...) nos termos do anexo ao Regulamento e do Decreto-Lei n.º 167/2008, de 26 de agosto, alterado pela Lei n.º 64/2013, de 27 de agosto.”*
103. Acresce, segundo o artigo 20.º do RJSPTP, que o contrato de serviço público pode assumir a natureza de contrato de concessão de serviço público de transporte de passageiros e de contrato de prestação de serviço público de transporte de passageiros, sendo que:
- *“Considera-se **contrato de concessão de serviço público** de transporte de passageiros aquele em que o operador de serviço público se obriga a explorar o serviço público de transporte de passageiros, em condições e por um período determinados pela autoridade de transportes competente, em nome próprio e sob sua responsabilidade, sendo remunerado, total ou parcialmente, pelas tarifas cobradas aos passageiros;*
  - *Considera-se **contrato de prestação de serviço público** de transporte de passageiros aquele em que o operador de serviço público se obriga a prestar o serviço público de transporte de passageiros em condições e por um período determinados pela autoridade de transportes competente, mediante o pagamento de uma determinada remuneração por parte da mesma”.*
104. A distinção entre o tipo de contratos supra referidos assenta na dicotomia genérica entre contratos “gross cost” e “net cost”, em que nos primeiros:
- A retribuição do operador é baseada (principalmente) no nível de produção realizado, designadamente o número de veículos.km anuais;

---

de um amplo poder de apreciação na prestação, execução e organização de serviços de interesse económico geral de uma forma que atenda tanto quanto possível às necessidades dos utilizadores (...). Assim, no quadro definido pelo Regulamento, os Estados-Membros beneficiam de uma ampla margem de discricionariedade na definição das obrigações de serviço público em sintonia com as necessidades dos utentes.

<sup>19</sup> O artigo 21.º do RJSPTP estabelece que o contrato de serviço público é obrigatoriamente reduzido a escrito, dele devendo constar de forma clara os direitos e obrigações de cada uma das partes e as características do serviço público de transporte a prestar, designadamente, e quando aplicável, o modelo de remuneração do operador de serviço público, incluindo a eventual compensação por obrigações de serviço público previstas no contrato e os critérios para a sua determinação, quando sejam impostas.

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

105. Quanto a este propósito, refere a Comunicação<sup>20</sup> da Comissão Europeia, quanto à implementação do Regulamento:

- *“Segundo o artigo 5.º, ponto 1, alínea b), da Diretiva 2014/23/UE, «concessão de serviços» é um contrato a título oneroso celebrado por escrito, mediante o qual uma ou mais autoridades ou entidades adjudicantes confiam a um ou mais operadores económicos a prestação e a gestão de serviços distintos da execução de obras a que se refere a alínea a) do mesmo artigo e cuja contrapartida consiste, quer unicamente no direito de exploração dos serviços que constituem o objeto do contrato, quer nesse direito acompanhado de um pagamento. A mesma disposição precisa ainda que a adjudicação de uma concessão de obras ou de serviços envolve a transferência para o concessionário de um risco de exploração dessas obras ou serviços que se traduz num risco ligado à procura, à oferta, ou a ambas, que se considera que o concessionário assume o risco de exploração quando, em condições normais de exploração, não há garantia de que recupere os investimentos efetuados ou as despesas suportadas com a exploração das obras ou serviços que são objeto da concessão e que a parte do risco transferido para o concessionário deve envolver a exposição real à imprevisibilidade do mercado, o que implica*

---

<sup>20</sup> Comunicação da Comissão Orientações para a interpretação do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 relativo aos serviços públicos de transporte ferroviário e rodoviário de passageiros, publicada no Jornal Oficial da União Europeia C/92 de 29 de março de 2014.

*que quaisquer perdas potenciais incorridas pelo concessionário não sejam meramente nominais ou insignificantes.*

- *A organização de um concurso aberto a todos os operadores, transparente e sem discriminações, na aceção do artigo 5.º, n.º 3, permitirá normalmente minimizar a compensação que as autoridades competentes terão de pagar ao prestador de serviços para obterem o nível de serviço público imposto pelo caderno de encargos, obviando assim à sobrecompensação.”.*

106. Nesse sentido, na generalidade, a distinção entre uma concessão de serviço público e uma prestação de serviços<sup>21</sup> <sup>22</sup>assenta, sobretudo, na distribuição do risco e na detenção da receita tarifária, sendo que na concessão o operador é o maior responsável por ambos, salvaguardando a autoridade a sua posição através da obtenção do melhor preço resultante de um procedimento concursal, aberto, transparente e não discriminatório.

107. No caso concreto, e conforme anteriormente referido, o Município optou por um contrato de concessão de serviços com um operador de serviço público selecionado através de um procedimento concursal, por considerar que o mesmo se adequa aos objetivos identificados com a contratualização dos serviços, sendo que o contrato de concessão terá a duração de 7 anos.

108. Por outro lado, independentemente da aplicação específica dos requisitos constantes do anexo ao Regulamento<sup>23</sup> no que se refere ao cálculo de compensações financeiras pela prática de obrigações de serviço público, as obrigações de transparência e objetividade na definição de obrigações contratuais que dali decorrem, são essenciais para o próprio exercício de diagnóstico sobre a (des)necessidade de pagamento de compensações e de definição do nível de serviço que se pretende, sendo essa transparência necessária não só para aferir da conformidade legal, mas também jurisprudencial.<sup>24</sup>

---

<sup>21</sup> Comunicação interpretativa da Comissão sobre a aplicação do direito comunitário em matéria de contratos públicos e de concessões às parcerias público-privadas institucionalizadas (PPPI). (Texto relevante para efeitos do EEE) (2008/C 91/02).

<sup>22</sup> A ambos os tipos de contrato aplicam-se as regras do Regulamento, sendo que para as especificidades procedimentais de contratação pública aplica-se o CCP, uma vez que a Comissão Europeia o considera como uma medida nacional de implementação do Regulamento.

<sup>23</sup> De acordo com o artigo 5.º do Regulamento, “Os contratos de serviço público devem ser adjudicados de acordo com as regras estabelecidas no presente regulamento. No entanto, os contratos de serviços ou os contratos públicos de serviços, tal como definidos nas Diretivas 2004/17/CE ou 2004/18/CE, para o transporte público de passageiros por autocarro ou elétrico, devem ser adjudicados nos termos dessas diretivas na medida em que tais contratos não assumam a forma de contratos de concessão de serviços, tal como definidos nessas diretivas. Sempre que os contratos devam ser adjudicados nos termos das Diretivas 2004/17/CE ou 2004/18/CE, não se aplica o disposto nos n.ºs 2 a 6 do presente artigo.”

<sup>24</sup> A título de exemplo, do Tribunal de Justiça da União Europeia, o Processo C-280/00, Altmark Trans GmbH e Regierungspräsident Magdeburg contra Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH (Coletânea 2003, p. I-7747).

109. No que diz respeito ao pagamento de compensações financeiras, a Comissão Europeia refere que<sup>25</sup>, *“contrariamente ao que acontece noutras setores, à compensação por obrigações de serviço público no setor dos transportes terrestres aplica-se o artigo 93.º e não o artigo 106.º, n.º 2, do TFUE. Consequentemente, as regras da União relativas à compensação por serviços de interesse económico geral<sup>26</sup> que têm por base o artigo 106.º, n.º 2, do Tratado, não se aplicam aos transportes terrestres”*.<sup>27</sup> (...) *Tratando-se de serviços de transporte público ferroviário ou rodoviário de passageiros, e acordo com o artigo 9.º, n.º 1, do regulamento (CE) n.º 1370/2007, desde que sejam pagas nas condições estabelecidas no regulamento, as compensações por esses serviços são consideradas compatíveis com o mercado interno e não carecem da notificação prévia exigida pelo artigo 108.º, n.º 3, do TFUE.”*
110. No caso do Regulamento, o Anexo ao mesmo estabelece, na generalidade, que:
- As compensações ligadas a contratos de serviço público não podem exceder um montante que corresponda ao efeito financeiro líquido decorrente da soma das incidências, positivas ou negativas, da execução da obrigação de serviço público sobre os custos e as receitas do operador de serviço público;
  - As incidências devem ser avaliadas comparando a situação em que é executada a obrigação de serviço público com a situação que teria existido se a obrigação não tivesse sido executada. Para calcular as incidências financeiras líquidas, devem ser tidos em conta os custos incorridos em relação a obrigações de serviço público impostas pela autoridade competente, incluídas num contrato de serviço público e/ou numa regra geral, menos as incidências financeiras positivas geradas na rede explorada ao abrigo das obrigações de serviço público em causa, menos as receitas decorrentes da aplicação do tarifário ou quaisquer outras receitas decorrentes do cumprimento da obrigação ou obrigações de serviço público em causa, acrescido de um lucro razoável<sup>28</sup>, igual ao efeito financeiro líquido.

---

<sup>25</sup> Comunicação da Comissão “Orientações para a interpretação do Regulamento”.

<sup>26</sup> Nomeadamente a Decisão da Comissão relativa à aplicação do artigo 106.º, n.º 2, do TFUE aos auxílios estatais sob a forma de compensação de serviço público concedidos a certas empresas encarregadas da gestão de serviços de interesse económico geral (JO L 7 de 11.1.2012, p. 3) e o Enquadramento da União Europeia aplicável aos auxílios estatais sob a forma de compensação de serviço público (JO C 8 de 11.1.2012, p. 15).

<sup>27</sup> Aplica-se-lhes, contudo, o Regulamento (UE) n.º 360/2012 da Comissão, de 25 de abril de 2012, relativo à aplicação dos artigos 107.º e 108.º do TFUE aos auxílios *de minimis* concedidos a empresas que prestam serviços de interesse económico geral (JO L 114 de 26.4.2012, p. 8).

<sup>28</sup> Por «lucro razoável» entende-se uma taxa de remuneração do capital que seja habitual no setor de um determinado Estado-Membro, e que deve ter em conta o risco, ou a inexistência de risco, incorrido pelo operador de serviço público devido à intervenção da autoridade pública.

- Acrescenta ainda a Comissão que *“a presunção de compatibilidade e a exoneração a que faz referência o parágrafo anterior, não excluem a possibilidade de as compensações pela prestação de serviços de transporte público constituírem auxílio estatal. Para não o serem, as compensações terão de satisfazer as quatro condições estabelecidas pelo Tribunal de Justiça no acórdão Altmark<sup>29 30</sup>”,* cujos princípios estão acolhidos nos requisitos legais constantes do Regulamento e que, entre outras, estabelece que (i) Os parâmetros com base nos quais o montante exato de compensação é calculado devem ser previamente estabelecidos, de forma objetiva e transparente, a fim de evitar uma vantagem económica suscetível de favorecer a empresa beneficiária em relação a concorrentes; (ii) A compensação não pode ultrapassar o que é necessário para cobrir total ou parcialmente os custos ocasionados pelo cumprimento das obrigações de serviço público, tendo em conta as receitas obtidas, assim como um lucro razoável<sup>31</sup> pela execução destas obrigações; (iii) Deve existir num procedimento de contratação pública que possibilite selecionar o candidato que apresente as melhores condições ao menor custo possível para a coletividade.

111. Atento o acima exposto, o Município, teve em conta os gastos e rendimentos associados atualmente à exploração do serviço urbano, bem como as externalidades positivas e negativas que se lhes encontram associadas, o que permitiu definir o nível de serviço público que se pretende disponibilizar e as obrigações associadas, bem como as ponderou nas diversas opções concursais/contratuais à sua disposição.

112. No estudo apresentado, o Município de Portimão procura resumir a análise de diversas

---

<sup>29</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>30</sup> O Tribunal entendeu que: (i) Existe a necessidade de definir e atribuir, de modo claro e transparente, as obrigações de serviço público desde o início para que se possa deduzir com exatidão quais as obrigações de serviço público impostas às empresas; (ii) Os parâmetros com base nos quais o montante exato de compensação é calculado devem ser previamente estabelecidos, de forma objetiva e transparente, a fim de evitar que inclua uma vantagem económica suscetível de favorecer a empresa beneficiária em relação às empresas concorrentes; (iii) É necessário efetuar um juízo de proporcionalidade entre o montante da compensação atribuída e o custo suplementar suportado com o cumprimento das obrigações de serviço público com o intuito de evitar casos de compensação excessiva; (iv) Assim, a compensação não pode ultrapassar o que é necessário para cobrir total ou parcialmente os custos ocasionados pelo cumprimento das obrigações de serviço público, tendo em conta as receitas obtidas, assim como um lucro razoável pela execução destas obrigações; (v) Como critério de eficiência deve existir num procedimento de contratação pública que possibilite selecionar o candidato que apresente as melhores condições para proceder ao fornecimento de um serviço de interesse económico geral ao menor custo possível para a coletividade e, alternativamente, quando não seja empregue o procedimento de concurso público, o nível da compensação deve basear-se na análise dos custos que uma empresa média, bem gerida e adequadamente equipada em meios de transporte para poder satisfazer as exigências de serviço público requeridas teria suportado para cumprir estas obrigações, tendo em conta as respetivas receitas, assim como um lucro razoável relativo à execução destas obrigações.

<sup>31</sup> De acordo com as Orientações da Comissão: *“Em qualquer caso, dependendo das circunstâncias específicas de cada contrato de serviço público, impõe-se uma avaliação casuística pela autoridade competente, para determinar o nível adequado de lucro razoável. Entre outros fatores, há que ter em conta as características específicas da empresa, a remuneração normal de mercado para serviços semelhantes e o nível de risco associado a cada contrato de serviço público.”*

questões que se colocaram na estruturação do modelo de contratualização da exploração dos serviços públicos de transporte rodoviário de passageiros no seu território, bem como fundamentar as respetivas opções.

113. Com vista a assegurar a viabilidade económico-financeira, foi realizada a respetiva análise técnica - Estudo de Viabilidade Económico-Financeira – sendo aferido o pagamento de uma compensação financeira por OSP no valor de [confidencial] €/VKM<sup>32</sup>.
114. Em conformidade com os pressupostos económicos subjacentes ao modelo de contratação encontra-se assegurada a sustentabilidade económica, bem como o retorno do investimento realizado, permitindo a cobertura dos custos globais de operação e a remuneração adequado do capital investido
115. Face à documentação e às propostas de peças apresentadas, é possível concluir que estamos perante um procedimento concorrencial de escolha de um concorrente para prestar um serviço público, com obrigações de serviço público prévia e objetivamente definidas, tendo em conta o interesse comercial do operador, a sua justa remuneração, bem como a sustentação de um serviço público de qualidade, na perspetiva pública.
116. Afigura-se que o procedimento está elaborado em termos equitativos para qualquer empresa que decida concorrer ao procedimento, afigurando-se dele não decorrer qualquer vantagem económica suscetível de favorecer uma determinada empresa em relação a empresas concorrentes em igualdade de circunstâncias, sendo que o modelo adotado e as perspetivas de rentabilidade irão incentivar o operador a procurar a eficiência na prestação de serviços.
117. Acresce que com o lançamento de um procedimento concursal estará, à partida, afastado um cenário de sobrecompensação, já que o preço é submetido à concorrência.
118. Segundo as Orientações da Comissão Europeia para a interpretação do Regulamento (CE) n.º 1370/2007<sup>33</sup> relativo aos serviços públicos de transporte ferroviário e rodoviário de passageiro, *“é de encorajar, em geral, a utilização de incentivos à eficiência no mecanismo de compensação. Sublinhe-se que os regimes de compensação que se limitam a cobrir os custos realmente incorridos não dão grande incentivo à empresa de transportes para que siga uma política de contenção de custos ou se esforce por ganhar*

---

<sup>32</sup> Valor máximo referente ao 1.º ano da concessão.

<sup>33</sup> Publicado no Jornal Oficial da União Europeia - (2014/C 92/01) 29.3.2014

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

119. De referir quanto a este aspeto que a possibilidade de o operador realizar, mediante autorização prévia, a título acessório, por sua conta e risco outras atividades de forma a contribuir para o equilíbrio comercial da prestação de serviços e que será tido para efeitos de compensação na remuneração do operador, não será incompatível com a realização de obrigações de serviço público.
120. Quanto a este aspeto, é de sublinhar de forma positiva a imposição de implementação de contabilidade analítica<sup>34</sup> por centros de resultados, devidamente auditada ou certificados nos termos exigidos pela legislação comercial, permitindo evidenciar, separadamente, as contas de exploração relativas ao serviço público face a outras atividades desenvolvidas, devendo fundamentar os critérios utilizados para imputação dos custos comuns.
121. As questões acima referidas encontram-se acauteladas, tendo sido apurados os custos da operação que devem vir a ser cobertos por via de compensação, tendo sido ainda tido em conta o adequado retorno ao operador. Aliás, face aos dados apresentados pode-se estimar que existe rentabilidade acionista do projeto, permitindo ao operador sustentar o sistema com garantias de qualidade.
122. Quanto a este aspeto, de referir que os contratos de serviço público celebrados no âmbito da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho estão muito condicionados pelo circunstancialismos locais relativos aos múltiplos sistemas de transportes públicos de passageiros são muito diversos ou com uma grande amplitude de cambiantes, sendo necessário ter em conta a maturidade do mercado e os modelos contratuais adotados por cada autoridade de transportes nos diversos casos concretos, incluindo, nomeadamente, uma análise ponderada sobre a alocação e partilha de risco operacional.

---

<sup>34</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 (...)”.

123. No presente processo, e de acordo com as projeções das receitas e os custos globais de transporte, perspectiva-se a obtenção de um EBITDA positivo ao longo do período da concessão [confidencial]
124. Considerando a natureza deficitária da operação, o modelo de contratação preconiza o pagamento de compensação por quilómetro produzido no valor de [confidencial] €/VKM no primeiro ano da concessão.
125. Com efeito, o VAL situar-se-á em [confidencial] euros para uma TIR de [confidencial] % na perspectiva do pós-financiamento com um pay back de [confidencial]
126. Na perspectiva do investidor, a TIR será de [confidencial] % que já considera a remuneração do capital investido.
127. Por outro lado, os dados utilizados para a definição de obrigações de serviço público baseiam-se em levantamento dos indicadores relevantes do sistema de transportes e do território em causa, o que permite concluir por uma adequada aderência à realidade, tendo não apenas em conta indicadores financeiros, mas também económicos e todos os referentes às diversas externalidades associadas ao Ecosistema. 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.
128. Recorde-se que, sem prejuízo das atribuições próprias das instâncias nacionais e europeias competentes, os critérios enunciados para aferição da legalidade de fluxos financeiros apenas se consideram cumpridos, na perspectiva da temática dos auxílios de Estado, se ao longo da execução contratual forem efetiva e corretamente aplicados os critérios de cálculo e pagamento das compensações, face às circunstâncias concretas da prestação do serviço que as fundamentam, e são esses os factos que devem ser de verificação permanente e sistemática pela autoridade de transportes, mas também da AMT, designadamente na sequência de remissão, por parte daquela do Relatório previsto no artigo 7.º do Regulamento.
129. Por isso, a aferição da compliance dos instrumentos pré-contratuais e contratuais não é meramente formal estendendo-se à execução desses mesmos instrumentos, o que neste caso concreto se afigura estar garantido.

### **Obrigações Contratuais/Indicadores**

130. A AMT tem considerado fundamental a existência de informação de reporte, nomeadamente, dados económicos, financeiros e de exploração que permitam às entidades de supervisão e de fiscalização aferir da conformidade do cumprimento das

regras europeias quanto ao pagamento de compensações, designadamente à AMT, nos termos da alínea c) do n.º 3 do artigo 34.º do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio. De sublinhar que a AMT pretende fazer a supervisão da implementação destes indicadores de forma periódica, anualmente, e pelo menos semestral, no decurso dos dois primeiros anos de vigência do contrato e tendo em conta o relatório a elaborar pela autoridade de transportes, nos termos do artigo 7.º do Regulamento.

131. No caso concreto, sublinha-se que foram tidas em conta as orientações da AMT quando ao elenco de indicadores relevantes para efeitos de monitorização de contratos de serviço público<sup>35</sup>, tendo sido igualmente definidos procedimentos e indicadores adicionais precisos, exaustivos e de transmissão periódica e sistemática da informação relevante, o que lhe permitirá, não só efetuar uma monitorização<sup>36</sup> eficaz da execução contratual<sup>37</sup> como obter informação adicional para um futuro contrato de serviço público<sup>38</sup>, o que ocorrerá após o termo do futuro contrato a celebrar na sequência do procedimento concursal em análise.
132. No que se refere a indicadores de performance, bem como as penalidades contratuais, designadamente a nível operacional, a AMT considera que as mesmas devem permitir isolar/identificar desvios e permitem encontrar as causas de disrupções, e, eventualmente, ajustar os horários e frequências afixadas, tornando mais transparente a oferta de transporte público que 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,

---

<sup>35</sup> [https://www.amt-autoridade.pt/media/1777/csite\\_indicadores\\_monitorizacao\\_supervisao\\_at.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/1777/csite_indicadores_monitorizacao_supervisao_at.pdf)

<sup>36</sup> Tal como referido nas Orientações da Comissão: “O contrato de serviço público deve também, por princípio, estipular verificações regulares durante a sua vigência, para se detetarem precocemente situações evidentes de sobrecompensação e lhes pôr termo, em particular se o contrato for de longa duração. As autoridades competentes são obrigadas a verificar a observância das condições contratuais durante a vigência dos contratos de serviço público. Para ajudar a efetuar estas verificações de forma normalizada, poderão criar-se ferramentas informáticas. A existência de sobrecompensação deve ser avaliada separadamente para cada contrato de serviço público, a fim de evitar que lucros excessivos de um serviço público se diluam na média de vários contratos. No caso da investigação ex post, a eventualidade de as compensações recebidas excederem o efeito financeiro líquido do serviço público, conforme definido no anexo do regulamento, pode ser avaliada com base nos dados financeiros relativos às receitas e custos reais, uma vez que os regimes de compensação já estarão criados. O método, contudo, não muda: a compensação não deve exceder o montante a que a empresa teria direito de acordo com os parâmetros estabelecidos no contrato, ainda que esse montante não seja suficiente para cobrir os custos líquidos reais.”

<sup>37</sup> Desta forma também se proporciona uma eficaz supervisão e fiscalização do serviço de transportes, designadamente pela AMT, no âmbito, entre outros, da alínea c) do n.º 3 do artigo 34.º do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, no que se refere, a título exemplificativo, ao controlo anual das compensações concedidas às entidades que asseguram os serviços de interesse económico geral nos setores regulados, como já anteriormente referido. Se os dados relativos à gestão contratual forem sempre sujeitos a imperativos de maior especificidade, atualidade e certeza, também os dados que possam a ser vir transmitidos para a AMT, ou outras entidades fiscalizadoras, estarão sujeitos a tais imperativos.

<sup>38</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.”

sobretudo se existirem deduções associadas a indicadores de desempenho do operador (qualitativos e mensuráveis), pelo (in)cumprimento dos mesmos.

133. No caso concreto, esta aferição afigura-se ser possível tendo em conta os sistemas de apoio à exploração previstos contratualmente, podendo também o operador comunicar com os passageiros de forma mais correta, clara e transparente, permitindo ainda desagregar, de forma objetiva, os dados tendentes a apurar o cumprimento de horários e frequências.
134. Importa trazer à colação a análise ao procedimento de aquisição, pelo Grupo [confidencial] , ao 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>39</sup>
135. Da análise citada consta que *“418. Acresce que o próprio município reconhece as dificuldades com que se deparou na recolha de informação de mercado e, em particular, sobre as características da procura, receitas e custos das carreiras colocadas a concurso. Necessariamente, estas assimetrias de informação, igualmente extensíveis aos restantes operadores privados que não os incumbentes, influenciam a capacidade destes para proceder a uma correta avaliação de risco, o que é passível de condicionar as propostas a apresentar”*.
136. Considera-se, por isso, recomendável garantir que o futuro operador transmita, efetivamente, os dados relativos a gastos e rendimentos de forma adequadamente desagregada, 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 de um serviço de qualidade e a maximização da recursos públicos, nos termos expostos supra.
137. 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 deve ser dado conhecimento especificado à AMT, para efeitos contraordenacionais.
138. De sublinhar também que o caderno de encargos prevê uma graduação de incumprimentos, como tem sido recomendação da AMT em outros procedimentos, admitindo-se que os critérios de definição do valor objetivo da sanção estejam sujeitos à ponderação do interesse público, à gestão dinâmica e flexível do serviço público, à

---

<sup>39</sup> [http://concorrenca.pt/FILES\\_TMP/2019\\_51\\_final\\_net.pdf](http://concorrenca.pt/FILES_TMP/2019_51_final_net.pdf)

análise casuística ao exercício de proporcionalidade e adequação deste com o eventual benefício económico resultante da conduta infratora.

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

139. No que se refere ao sistema tarifário, recorde-se que o Município de Portimão optou pela manutenção do tarifário atual, sem prejuízo da previsão de futuras atualizações.
140. No que se refere ao PART, que estabelece mecanismos de financiamento das autoridades de transportes, dispendo, contudo que a fixação dos tarifários, incorporando o financiamento referido nos números anteriores, é da competência das autoridades de transportes de cada área metropolitana e comunidade intermunicipal, nos termos da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, é de sublinhar que quanto aos impactos de introdução de bonificações ou descontos de âmbito tarifário, salvaguardando as expectativas de receita do operador, sobretudo tendo em conta a incerteza associada ao nível de investimento e durabilidade do respetivo programa.
141. No que se refere ao prazo contratual, o mesmo encontra-se em conformidade com disposto no Regulamento, tendo sido tido ainda em conta um *benchmark* dos contratos de serviço público de transporte de passageiros a nível europeu, assim como os elementos que condicionam as opções públicas nesta matéria, por exemplo, os bens afetos à exploração e ainda os direitos e obrigações destinados à realização do interesse público.
142. De referir que não é obrigatório que o prazo contratual seja equivalente ao prazo necessário a uma recuperação total de investimento, pois acrescendo à remuneração obtida com a prestação do serviço, poderia implicar uma sobrecompensação, o que não é permitido pelo artigo 413.º do CCP (sobre a partilha de riscos), no Regulamento n.º 1370/2007 e nas próprias recomendações da Comissão Europeia a este propósito, o que seria manifestamente prejudicial para o interesse público.
143. De sublinhar ainda que, se considera que a opção de fixação do prazo contratual é favorável à melhoria do serviço público de forma evolutiva, uma vez que com a experiência adequada na gestão de um contrato com a duração prevista, , será possível, numa futura submissão à concorrência, potenciar ainda mais os objetivos de maximização de recursos públicos e melhoria do serviço aos passageiros.
144. No que se refere à relação com o passageiro, considera-se que o caderno de encargos dá adequada execução ao Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro, que estabelece as condições que devem ser observadas no contrato de transporte rodoviário de

passageiros e bagagens, em serviços regulares, bem como ao Regulamento (UE) n.º 181/2011, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro de 2011, tendo o cuidado de ser ainda mais exigentes, como seja:

- Numa previsão exaustiva das obrigações de cumprimento aos serviços mínimo previstos no RJSPTP;
- Na previsão de obrigações de prestação de assistência permanente aos passageiros, atendendo, designadamente, às diferentes necessidades dos mesmos;
- Na introdução de Sistema de Gestão de Reclamações, acessível aos reclamantes;
- Na implementação de uma abrangente rede de vendas adequada, constituída por postos de venda próprios, agentes de venda, e ainda de máquinas de venda/carregamento automático de Títulos;
- Na previsão exaustiva de conteúdos de website, App, sinalética e outra informação ao público, designadamente em caso de interrupções.

145. Ainda quanto a este respeito, e não obstante os critérios de qualidade existentes, julga-se relevante que, por via de instrumento regulamentar, administrativo ou contratual, se pondere, na medida do possível e no respeito da economia do contrato, o progressivo reforço dos critérios de qualidade do serviço público de transporte, designadamente através da ponderação da implementação das normas do IPQ – Instituto Português da Qualidade, por constituírem boas práticas e referências precisas e transversais para o setor, quanto a fiabilidade e critérios de qualidade, bem como quanto à sua medição. A título meramente exemplificativo destacam-se as seguintes:

- NP EN 13816:2003 – Transportes – Logística e serviços. Transporte público de passageiros. Definição da qualidade do serviço, objetivos e medição;
- NP 4493:2010 – Transporte público de passageiros. Linha de autocarros urbanos. Características e fornecimento do serviço;
- NP 4514:2014 – Transporte público de passageiros. Linha de autocarros interurbanos. Características e fornecimento do serviço;
- NP 4538:2015 – Transporte público de passageiros. Serviço de aluguer ocasional e regular especializado. Características e fornecimento do serviço.

146. Quanto ao livro de reclamações, considera-se que será de referir expressamente a obrigatoriedade de detenção de livro de reclamações físico e eletrónico (desde que existam meios digitais, o livro eletrónico deve sempre existir) e de forma que não se confunda com os meios de reclamação próprios <sup>40</sup>.
147. Quanto ao livro de reclamações, além de referir expressamente a obrigatoriedade de detenção de livro de reclamações físico e eletrónico (desde que existam meios digitais, o livro eletrónico deve sempre existir), deverá garantir-se o seu cumprimento mas também impedir que não se confunda com os meios de reclamação próprios <sup>41</sup> e eu, no caso eletrónico, seja claramente visível e acessível.
148. Recorda-se também que deverá ser dado cumprimento ao disposto no artigo 7.º do Regulamento que estipula que *“Cada autoridade competente torna público, anualmente, um relatório circunstanciado sobre as obrigações de serviço público da sua competência. Esse relatório inclui a data de início e a duração dos contratos de serviço público, os operadores de serviço público selecionados e as compensações e os direitos exclusivos que lhes são concedidos como contrapartida. O relatório estabelece a distinção entre transporte por autocarro e por caminho-de-ferro, possibilita o controlo e a avaliação do desempenho, da qualidade e do financiamento da rede de transportes públicos, e, se adequado, presta informações sobre a natureza e a extensão dos direitos exclusivos concedidos. O relatório toma em consideração os objetivos estratégicos enunciados em documentos sobre a política de transportes públicos nos Estados-Membros em causa”*. Julga-se que os deveres gerais e específicos de informação do operador permitirão produzir o referido relatório.
149. Finalmente, de referir que deverá ser dado cumprimento aos competentes requisitos de autorização de despesa e garantia da sua comportabilidade, bem como a competente fundamentação, designadamente nos termos da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro e Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro<sup>42</sup>, do CCP e do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho.

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

150. A Comissão, nas orientações já citadas, refere que *“Para tornar o processo de concurso mais transparente, as autoridades competentes deverão fornecer aos concorrentes potenciais todos os dados técnicos e financeiros pertinentes, incluindo as informações sobre a repartição de custos e receitas, para os ajudar a prepararem as suas propostas.*

<sup>40</sup> <http://www.amt-autoridade.pt/media/2162/disponibilizacaolre.pdf>

<sup>41</sup> <http://www.amt-autoridade.pt/media/2162/disponibilizacaolre.pdf>

<sup>42</sup> Com a última alteração pela Lei n.º 51/2018, de 16 de agosto.

*Relativamente a essa informação, importa, contudo, acautelar a legítima proteção dos interesses comerciais de terceiros”.*

151. Naturalmente que os elementos estruturantes da proposta são da responsabilidade dos próprios concorrentes, que têm por dever conhecer as informações próprias do setor, tais como as estruturas de custos adequadas para uma determinada oferta, mas tal ponderação surge da necessidade de garantir o respeito pelos princípios da concorrência e da igualdade no contexto do concurso público, nomeadamente em virtude dos potenciais concorrentes serem os atuais operadores de grande parte dos serviços abrangidos pelo novo contrato, pelo que terá de existir algum equilíbrio entre concorrentes e que a informação essencial não seja detida apenas por um.
152. Sem prejuízo do antedito, é incontornável a existência de vantagens concorrenciais de operadores incumbentes que não podem ser totalmente anuladas tal como decorre da posição Tribunal de Justiça da União Europeia<sup>43</sup> que legitima a possibilidade de um incumbente deter *“uma vantagem inerente de facto, que permite uma preparação mais informada da proposta, decorrente de ele ser o operador histórico em contratos passados”*.
153. Refira-se que no processo em análise, o documento designado *“Fundamentação subjacente ao procedimento de seleção de operador para o serviço público de transporte de passageiros”*, dispõe de informação fundamental, recomendando-se a divulgação de informação mínima de base a todos os interessados em sede do procedimento, de forma a que exista equidade entre todos.
154. Por outro lado, quanto a este aspeto haverá que referir que não obstante as atribuições e competências próprias da Autoridade da Concorrência e da AMT, também cabe às autoridades de transportes criar e implementar as condições legais e contratuais de base<sup>44</sup> que permitam a disponibilização de serviços de transporte enquadrados em termos concorrenciais equitativos, tanto na preparação como na execução daqueles, pela ação de parceiros privados, mas igualmente pelos parceiros públicos.
155. Finalmente, quanto a interfaces e terminais existentes e mesmo que a rede programada dos transportes urbanos não preveja a utilização de terminais ou interfaces em particular, o Município deve garantir que, nos termos do n.º 2 e n.º 8 do artigo 12.º do

<sup>43</sup> Cfr. Processo T-345/03 *Evropaïki Dynamiki*, disponível em <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A62003TJ0345>

<sup>44</sup> Na verdade, uma das ações possíveis e de âmbito preventivo, seria que, no âmbito do procedimento concursal, todos os concorrentes declarassem, junto do júri do concurso, não estarem em situação de cumprir quaisquer das situações que possam constituir práticas concorrenciais ilegais, designadamente as previstas na Lei n.º 19/2012 de 8 de maio.

Decreto-Lei n.º 140/2019, de 18 de setembro, independentemente do regime de gestão ou de propriedade, os operadores de interface ou de terminal de transporte público de passageiros devem permitir o acesso em condições equitativas, não discriminatórias e transparentes aos mesmos, a todos os operadores de serviços públicos de transporte de passageiros, incluindo os operadores de serviços expresso, designadamente quanto às instalações, oficinas, estacionamento, 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.

156. Tal como decorre de análise da Autoridade da Concorrência<sup>45</sup>, o acesso a interfaces e terminais é um fator e de elevando impacto concorrencial, pelo que será de mitigar vantagens que possam decorrer para operadores incumbentes, pelo facto de já deterem instalações na região.
157. Nesse sentido, 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 possa concorrer aos procedimentos.
158. Não se poderá ignorar que, para outros concorrentes que não o operador incumbente, os custos de investimento em instalações constituem valores relevantes e determinantes e que condicionam (dependendo dos casos) a decisão de apresentar propostas. Tal revela-se da maior importância para o apuramento de custos de entrada do mercado, por parte de diversos concorrentes, sobretudo aqueles que não se encontrem implantados no território.

### **Disposições laborais**

159. De acordo com o ponto 2.2.8. das Orientações da Comissão já mencionadas, *“o artigo 4.º, n.º 5, do regulamento estabelece o seguinte: «Sem prejuízo do direito nacional e comunitário, incluindo os acordos coletivos celebrados entre os parceiros sociais, as autoridades competentes podem exigir aos operadores selecionados que proporcionem ao pessoal previamente contratado para a prestação dos serviços os direitos que teriam sido concedidos a esse pessoal caso tivesse sido efetuada uma transferência na aceção*

---

<sup>45</sup> Análise ao procedimento de aquisição, pelo, Grupo Transdev, ao grupo Grupo Fundão e impactos nas regiões correspondentes às Comunidades Intermunicipais da Beira Baixa, das Beiras e Serra da Estrela e da região de Coimbra [http://concorrenca.pt/FILES\\_TMP/2019\\_51\\_final\\_net.pdf](http://concorrenca.pt/FILES_TMP/2019_51_final_net.pdf)

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”.

160. Referem também aquelas Orientações<sup>46</sup> que as autoridades competentes dispõem das diversas opções para proteção do pessoal em caso de mudança do operador, como seja (i) nada fazer, relegando para as regras gerais aplicáveis à transmissão de estabelecimentos, (ii) Exigir a transferência do pessoal anteriormente contratado para prestar os serviços, com os direitos que este teria caso se tivesse efetuado uma transferência (iii) Exigir ao operador que respeite normas sociais relativamente a todo o pessoal envolvido na prestação dos serviços de transporte público.
161. 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.”. nada é referido quanto aos recursos humanos e estabelecimento*
162. A AMT considera que a fundamentação das opções propostas, consideradas relevantes, designadamente a garantia de cumprimento de legislação e regulamentação laboral (incluindo transmissão de empresa, estabelecimento e pessoal) se traduz num

---

<sup>46</sup> “Para garantir a transparência das condições de emprego, as autoridades competentes que exijam a transferência do pessoal ou imponham o respeito de determinadas normas sociais estão obrigadas a especificar essas exigências no caderno de encargos do concurso e no contrato de serviço público e que considerando o princípio da subsidiariedade, (...) autoridades competentes dispõem das seguintes opções para proteção do pessoal em caso de mudança do operador: (i) Não tomar nenhuma medida específica. Nesse caso, os direitos dos trabalhadores, nomeadamente à transferência, só têm de ser salvaguardados se estiverem preenchidas as condições de aplicabilidade da Diretiva 2011/23/CE, por exemplo quando são transferidos ativos corpóreos importantes, como material circulante; (ii) Exigir a transferência do pessoal anteriormente contratado para prestar os serviços, com os direitos que este teria caso se tivesse efetuado uma transferência na aceção da Diretiva 2011/23/CE, fosse esta aplicável ou não. O considerando 16 do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 precisa que «essa diretiva não obsta a que os Estados-Membros mantenham as condições de transferência dos direitos dos trabalhadores que não sejam abrangidos pela diretiva [...] e que tomem assim em consideração, se for caso disso, as normas sociais estabelecidas pelas disposições legislativas, regulamentares ou administrativas nacionais ou por acordos coletivos ou acordos celebrados entre os parceiros sociais». (iii) Exigir ao operador que respeite determinadas normas sociais relativamente a todo o pessoal envolvido na prestação dos serviços de transporte público, «para garantir a existência de condições de concorrência transparentes e comparáveis entre os operadores e para evitar o risco de dumping social», como indica o considerando 17 do regulamento (CE) n.º 1370/2007. Tais normas poderão, designadamente, fazer parte de um acordo de empresa ou de um acordo coletivo para o segmento de mercado em causa. (iv) Combinar as opções ii e iii.”

fator da maior relevância, em ordem a assegurar o cumprimento de diversos princípios de sustentabilidade social no seio do *Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes*.

163. 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. Contudo, pode, a autoridade de transportes optar por fazê-lo, ao abrigo do n.º 5 do artigo 4.º do Regulamento n.º 1370/2007.
164. Sublinham-se, positivamente, os mecanismos contratuais previstos ao nível dos recursos humanos, devendo o Município (e o operador) pugnar, a todo o tempo, pelo integral cumprimento da legislação laboral,<sup>47</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, ratificadas por Portugal<sup>48</sup>, bem como em instrumentos de contratação coletiva de trabalho celebrados, designadamente, pela Associação Nacional de Transportadores Rodoviários de Pesados de Passageiros – ANTRON, publicadas no Boletim de Trabalho e Emprego.

## Racionalidades basilares

---

<sup>47</sup> Conforme referem as Orientações da Comissão: “O considerando 17 do regulamento precisa que «as autoridades competentes têm a liberdade de estabelecer critérios sociais e de qualidade, a fim de manter e elevar os padrões de qualidade para as obrigações de serviço público, nomeadamente no que se refere às condições mínimas de trabalho, aos direitos dos passageiros, às necessidades das pessoas com mobilidade reduzida, à proteção do ambiente, à segurança dos passageiros e dos trabalhadores e às obrigações decorrentes de acordos coletivos e de outras normas e acordos relativos aos locais de trabalho e à proteção social no local em que o serviço é prestado» e que «para garantir a existência de condições de concorrência transparentes e comparáveis entre os operadores e para evitar o risco de dumping social, as autoridades competentes deverão poder impor padrões de qualidade específicos no plano social e em matéria de serviços”.

<sup>48</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. (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.”

165. 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.
166. Quanto aos investidores, tendo em conta os elementos disponibilizados, afigura-se que esta operação cria adequadas condições para o desenvolvimento sustentável da prestação de serviço urbano de passageiros no Município de Portimão, 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.
167. 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.
168. 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 possível introdução de reduções tarifárias a nível nacional, permite-se sustentar expectativas de evolução favorável da procura.
169. Quanto aos contribuintes, no que concerne à resiliência da sociedade e da economia face à carga fiscal e, não obstante existirem encargos financeiros diretos, os mesmos têm como contrapartida um melhor serviço potenciando o crescimento do transporte de passageiros e estimulando o desenvolvimento da produção de valor acrescentado, do qual poderá resultar num aumento da consequente receita fiscal.

170. Por sua vez, as contrapartidas públicas, viabilizam também a concretização do interesse público na efetivação de um melhor serviço de transporte de passageiros, por forma a assegurar a satisfação permanente dos padrões de continuidade, regularidade, qualidade, quantidade e tarifas do serviço de transporte.
171. O reforço e aplicação rigorosos de mecanismos de monitorização e fiscalização devem servir para dissuadir o incumprimento de obrigações contratuais, e evitar que se traduzam numa eventual deterioração da qualidade do serviço prestado aos consumidores, pelo que, em conclusão, a aplicação da racionalidade ancorada nos contribuintes conduz à perceção de que os balanços finais, em termos dos benefícios líquidos globais para os contribuintes, são positivos.
172. No que tange a utilizadores/ utentes/ consumidores e/ou cidadãos, o facto de o sistema passar a ser gerido por uma entidade com maior proximidade e com melhor conhecimento das reais necessidades dos utilizadores, poderá potenciar a oferta de um melhor serviço, adequando de forma mais profícua a oferta à procura, de uma forma dinâmica e eficaz, atento ao facto de os Municípios deterem, por exemplo, competências na gestão do espaço público e no planeamento e ordenamento do território.
173. Ademais, o exercício dos poderes regulatórios da AMT em articulação com o Município, 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.
174. 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.
175. 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.

176. Com maiores alternativas de transportes, tal pode representar uma poupança de custos para os consumidores face a outros modos de transporte alternativos, mas também para a sociedade em geral, através da diminuição dos custos inerentes a um sistema baseado na utilização da viatura privada.
177. Na perspetiva dos profissionais também se apresentam resultados positivos, na medida em que se promove a manutenção e a criação de emprego de forma sustentada, e, no que concerne ao cidadão em geral, cumpre invariavelmente assinalar os reflexos positivos no reforço dos seus direitos de Cidadania e da coesão social e territorial, designadamente das populações locais.

## **VI – RECOMENDAÇÕES E DETERMINAÇÕES**

178. De sublinhar que não cumpre à AMT, enquanto regulador económico independente, impor a opção por quaisquer cenários e/ou modelos, competindo-lhe, antes, refletir sobre os Modelos propostos e escolhidos pelas Autoridades de Transportes, tendo em conta a sua compliance com o enquadramento jurídico e jurisprudencial em vigor, bem como as suas consequências no mercado, tendo em conta as racionalidades supra referidas e eventuais impactos jus concorrenciais, diretos e indiretos
179. 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.
180. Os dados utilizados para a definição de obrigações de serviço público baseiam-se em levantamento dos indicadores relevantes do sistema de transportes e do território em causa, 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.
181. 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.

182. Sem prejuízo das considerações efetuadas ao longo do Parecer, face ao exposto considera-se ser de determinar, quanto ao procedimento concursal que se deve:

183. Não obstante a extensão e rigor demonstrados na documentação ora presente, designadamente no se refere a indicadores de monitorização, considera-se ser de determinar:

- Garantir, 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;
- Divulgar 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>49</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;
- Dar cumprimento ao artigo 7.º do Regulamento<sup>50</sup> quanto à elaboração de relatório anual circunstanciado sobre as obrigações de serviço público, que permita obter dados e indicadores relevantes constantes de informação da AMT às autoridades de transportes. Considera-se dever ser expresso que o incumprimento de tal obrigação de colaboração, pelo operador, deverá constituir infração punível com multa contratual;
- Garantir a transmissão de dados prevista no artigo 22.º do RJSPTP<sup>51</sup>;

---

<sup>49</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>50</sup> Ver “Guião para a Fase de Execução dos Contratos de Serviço Público de Transporte de Passageiros” - [https://gtatransportes.files.wordpress.com/2020/12/vtm\\_servulo\\_guiao-imt\\_versao\\_final-1.pdf](https://gtatransportes.files.wordpress.com/2020/12/vtm_servulo_guiao-imt_versao_final-1.pdf)

<sup>51</sup> AMT Inicia Procedimentos Contraordenacionais Contra Operadores de Transportes por Incumprimento de Obrigações Legais de Prestação de Informação - [https://www.amt-autoridade.pt/media/2784/procedimentos\\_contraordenacionais\\_incumprimento\\_obrigacoes\\_inf.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/2784/procedimentos_contraordenacionais_incumprimento_obrigacoes_inf.pdf)

- Transmitir 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 em ordem a garantir uma adequada monitorização de todos os pressupostos e variáveis necessários ao cálculo de indicadores de performance<sup>52</sup>, incluindo a comunicação de dados e instrumento tarifários (incluindo Programa de Apoio Redução Tarifária), nos termos do artigo 10.º da Portaria n.º 298/2018, de 19 de novembro. Considera-se dever ser expresso que o incumprimento de tal obrigação de colaboração, pelo operador, deverá constituir infração punível com multa contratual;
- Garantir a disponibilização de contabilidade analítica, com informação desagregada relativos a gastos e rendimentos associados ao serviço público e separando das restantes atividades;
- Devem ser tidos em conta os indicadores de monitorização e supervisão que constam da Informação às Autoridades de Transportes de 27 de setembro de 2018<sup>53</sup>, para efeitos de monitorização, mas também de apuramento de instrumentos contratuais;<sup>54</sup>
- Garantir o cumprimento do Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro, mas também do Regulamento (UE) n.º 181/2011, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro de 2011;
- Realizar auditorias ou procedimentos de certificação ou validação dos dados transmitidos pelo operador, e garantir que este detém adequados sistemas contabilísticos, nos termos previstos no Regulamento (CE) 1370/2007, ou seja, com informação desagregada relativos a gastos e rendimentos associados ao serviço público e separando das restantes atividades;
- Garantir a transmissão de dados prevista no Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril, para os efeitos da avaliação prevista no seu artigo 6.º, para o futuro contrato e para os que se encontrem em vigor.<sup>55</sup>

---

<sup>52</sup>Ver Orientações da AMT: [https://www.amt-](https://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes_amt_obrigacoes_reporte_relatorios_publicos.pdf)

[autoridade.pt/media/2129/orientacoes\\_amt\\_obrigacoes\\_reporte\\_relatorios\\_publicos.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes_amt_obrigacoes_reporte_relatorios_publicos.pdf)

<sup>53</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>54</sup> Tais dados devem ser remetidos para a AMT no âmbito do relatório de execução contratual;

<sup>55</sup> Linhas de Orientação, para a Avaliação, da Autoridade da Mobilidade e dos Transportes, Prevista no Decreto-Lei N.º 14-C/2020, de 7 de Abril - [https://www.amt-autoridade.pt/media/2641/linhas\\_orientacao\\_poscp.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/2641/linhas_orientacao_poscp.pdf)

- Garantir o cumprimento das obrigações previstas no Decreto-Lei n.º 140/2019, de 19 de novembro, no que se refere ao acesso livre se4 sem discriminação a interfaces e terminais rodoviários.

184. Por outro lado, com base nos mecanismos previstos, e para além da elaboração do relatório anual de execução contratual<sup>56</sup> (com avaliação anual do modelo financeiro), deverá também proceder à confirmação de que os pressupostos tidos para o cálculo de remunerações correspondem à realidade e que cumprem os princípios para o efeito previstos no RJSPTP e no Regulamento e que o défice operacional resulta das imposições públicas e não faz parte do risco do operador ou que este aceita como comportável no âmbito do seu interesse comercial.

185. Finalmente, deverá o Município:

- Ter em conta as orientações da Autoridade da Concorrência constantes do Guia do Combate ao Conluio na Contratação Pública<sup>57</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 a transmissão e estabelecimento, previstas no Código do Trabalho, se esta se verificar prestando toda a informação que seja necessária, e, se solicitada, à Autoridade para as Condições do Trabalho;
- Garantir o cumprimento aos competentes requisitos de autorização de despesa e garantia da sua comportabilidade, bem como a competente fundamentação, designadamente nos termos da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro e Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, do CCP e do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho;
- Garantir o cumprimento da obrigação de notificações à Autoridade da Concorrência, designadamente nos termos do artigo 36.º do Lei n.º 19/2012, de 8 de maio.

## VI – DAS CONCLUSÕES

186. Assim, e em conclusão:

---

<sup>56</sup> Tendo em conta os indicadores de monitorização e supervisão que constam da Informação às Autoridades de Transportes de 27 de setembro de 2018 na gestão contratual e remeter tal informação à AMT.

<sup>57</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)

- No que concerne ao objeto específico deste parecer, afigura-se que as peças procedimentais relativas ao procedimento concursal a lançar pelo Município de Portimão estão em compliance com os enquadramentos legais citados, sendo por isso favorável;
- De referir, igualmente, que a referida compliance afere-se não apenas na definição inicial dos termos daqueles instrumentos legais e contratuais mas também na sua preparação no âmbito do desenvolvimento do procedimento concursal, na sua efetiva execução, implementação e eventual revisão (mesmo que programada e periódica), designadamente, na monitorização do cumprimento de obrigações contratuais, na fiscalização e sancionamento das mesmas, na salvaguarda de condições concorrenciais equitativas para todos os operadores que prestem serviços de transportes no seu território e no cumprimento estrito de todas as obrigações legais<sup>58</sup>;
- Acresce que a AMT, no âmbito das atribuições e competências que lhe estão legalmente cometidas pelos seus Estatutos, prosseguirá uma articulação expedita e eficiente com o Município, para estabelecer uma transmissão de informação relevante a esta Autoridade no âmbito da execução deste contrato, com especial incidência, e para os devidos efeitos, na verificação regular da conformidade legal, nacional e europeia, atribuição de compensações financeiras, regras e princípios de âmbito tarifário, de regras regulamentares e contratuais relativas aos direitos e interesses dos consumidores e que assumem impacto concorrencial.

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

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

---

<sup>58</sup> Sem prejuízo da avaliação nos termos da Lei n.º 19/2012, de 8 de maio.

aproximando as decisões dos mesmos, ainda que as condições para a integração dos serviços de transporte numa rede, assim potenciando a valorização e o desenvolvimento integrado do território, estejam em desenvolvimento, mas não afastadas.

Afigura-se-nos ser igualmente importante para os *stakeholders*, a existência de uma salutar cooperação institucional entre a AMT e o Município de Portimão, cada um naturalmente no exercício da Missão específica e diferenciada que a Lei lhes consagra, o que pode reforçar a confiança na prossecução das estratégias empresariais visando a Competitividade e a Coesão, de onde poderá decorrer o Investimento e, conseqüentemente, o Emprego.

A articulação entre uma Autoridade de transportes representativa dos legítimos e relevantes interesses das populações, e, uma Autoridade de Regulação Económica Independente, com atribuições em matéria de concorrência, respeitando a centralidade da Pessoa, consubstancia uma garantia assinalável de que o bem público da mobilidade eficiente e sustentável está devidamente protegido, o que, em si mesmo, é um ativo para a economia, e, para a sociedade Portuguesa.

Lisboa, 28 de janeiro de 2021.

O Presidente do Conselho de Administração

João Carvalho