

**PARECER N.º 7/2018**  
**SUPERVISÃO/AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E**  
**MONITORIZAÇÃO SETORIAL**

**I – DO OBJETO**

1. Foi rececionada na Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT) uma comunicação do Município de Ponta Delgada ([confidencial]) sobre o “Concurso Público para a Prestação de Transporte Coletivo Urbano Regular de Passageiros na cidade de Ponta Delgada”, acompanhado do programa de Concurso e Caderno de Encargos, respetivos anexos e mapas/diagramas da rede, bem como de informação de enquadramento, e dois estudos de fundamentação operacional económica e financeira do concurso, para os efeitos de emissão de parecer prévio vinculativo, nos termos do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio.
2. Foram solicitados esclarecimentos ao Município, respondidos através do ofício, [confidencial].
3. O presente parecer inscreve-se no cumprimento da missão da AMT enquanto regulador económico independente, nos termos do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, que aprova os estatutos da AMT (Estatutos) e de acordo com as exigências que emanam da Lei-quadro das entidades reguladoras independentes, aprovada pela Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto.
4. A sua emissão fundamenta-se, assim, nas atribuições da AMT, previstas no n.º 1 do artigo 5.º dos Estatutos, designadamente, de zelar pelo cumprimento do enquadramento legal, nacional, internacional e da União Europeia, aplicável à regulação, supervisão, promoção e defesa da concorrência, visando o bem público, a defesa dos interesses dos cidadãos e dos operadores económicos, e de monitorização e acompanhamento das atividades dos mercados da mobilidade e dos transportes terrestres e fluviais, mas também de avaliação das políticas referentes ao *Ecosystema da Mobilidade e dos Transportes*. Acrescem ainda nas atribuições da AMT:
  - Definir as regras e os princípios gerais aplicáveis às obrigações de serviço público no setor regulado, com respeito do princípio da igualdade, da

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

- Fiscalizar e auditar o cumprimento das obrigações legais, regulamentares e contratuais, assumidas pelos concessionários e pelos prestadores do serviço público sujeitos à sua jurisdição, propondo a aplicação de sanções contratuais;<sup>2</sup>
- Proceder ao controlo anual das compensações concedidas às entidades que asseguram os serviços de interesse económico geral nos setores regulados;<sup>3</sup>
- Promover a defesa dos direitos e interesses dos consumidores e utentes em relação aos preços, aos serviços e respetiva qualidade.<sup>4</sup>

5. Por outro lado, o presente parecer inscreve-se também no âmbito da reforma estrutural consubstanciada na Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, que aprovou o Regime Jurídico do Serviço Público de Transportes de Passageiros (RJSPTP), que veio alterar um sistema que vigorava desde 1945/1948, bem como do Regulamento (CE) n.º 1370/2007, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007, alterado pelo Regulamento (EU) n.º 2016/2338, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de dezembro de 2016 (Regulamento), relativo aos serviços públicos de transporte ferroviário e rodoviário de passageiros.

6. Acrescem ainda ao necessário enquadramento:

- Os Tratados da União Europeia sobre concorrência não falseada, montantes de indemnizações compensatórias em cumprimento de obrigações de serviço público e auxílios de Estado, nomeadamente os artigos 90.º a 100.º (sobre transportes), 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, adaptado à Região Autónoma dos Açores pelo Regime Jurídico dos Contratos Públicos na Região Autónoma dos Açores (*RJCPRAA*), aprovado pelo Decreto Legislativo Regional n.º 27/2015/A, de 29

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

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

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

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

de dezembro de 2015, assim como as Diretivas da União Europeia em matéria de contratação pública;

- O 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, sem prejuízo do disposto no Regulamento (UE) n.º 181/2011, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro de 2011;
- As Leis n.º 75/2013, de 12 de setembro, e 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.

7. Nesta análise, procurar-se-á aprofundar e avaliar não apenas as diversas questões regulatórias subjacentes ao pedido de parecer, como também o que respeita aos instrumentos contratuais e legais enquadramentos, para os efeitos da alínea b) do n.º 2 do artigo 34.º dos Estatutos, que estabelece que compete à AMT *“emitir parecer prévio vinculativo sobre peças de procedimento de formação dos contratos de concessão ou de prestação de serviços públicos nos setores regulados, ou sobre alterações promovidas aos contratos em vigor”*.
8. Em primeiro lugar, o enquadramento e a *compliance* com a legislação aplicável. Note-se que este quesito de conformidade com todas as disposições legais aplicáveis no ordenamento jurídico resulta linearmente do facto inilidível de a AMT, tal como outros reguladores económicos, ainda que independentes, não serem micro legisladores. Nesse sentido, é condição necessária e, só depois da sua verificação positiva, se torna legítimo à AMT prosseguir a análise para as questões regulatórias subsequentes.
9. Em segundo lugar, através do modelo de regulação prosseguido pela AMT, que se pretende de elevada qualidade, visa-se contribuir para o suprimento de falhas de mercado, sem gerar falhas de Estado ou de entidades e/ou atos normativos que, de algum modo, o representam e construir um paradigma de concorrência não falseada, sem restrições ou distorções, protegendo o bem público da mobilidade eficiente e sustentável, e tendo em conta, de forma integrada, diferentes racionalidades e

interesses: investidores; profissionais/ utilizadores/ utentes/ consumidores e/ou cidadãos; e contribuintes.

10. A aplicação deste modelo de regulação visa contribuir para a consolidação de um ambiente incentivador do investimento, assente, por um lado, 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, e que promovam a competitividade e, do mesmo passo, a inovação e a 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 – DO ENQUADRAMENTO

### Fundamentação

11. Em primeiro lugar analisamos o processo administrativo enviado pela autarquia, do qual consta uma informação que refere que *“desde 2003 que opera em Ponta Delgada o serviço de transporte de passageiros promovido pelo Município de Ponta Delgada (...) disponibilizando aos munícipes e a terceiros que circulem na cidade da Ponta Delgada a sua deslocação através de uma rede de autocarros devidamente adaptados à realidade das vias existentes naquela cidade, em especial no centro histórico. A Câmara Municipal de Ponta Delgada considera essencial uma política pública ativa de promoção do transporte coletivo de passageiros e toma igualmente como sua responsabilidade concretizar uma estratégia de incentivo à sua utilização.”*
12. Refere-se igualmente que tal estratégia passa pelo reforço do *“financiamento ao passageiro, com apoio ao preço do passe naquele transporte, contribuindo assim para a redução do custo ao passageiro e para a melhoria da operação no circuito cidadão.”*
13. Acresce ainda que *“(...) tal desiderato só poderá ser cumprido por recurso a um procedimento internacional pré-contratual no caso com recurso a um procedimento por concurso público internacional.”*
14. Do processo administrativo consta também um documento intitulado *‘Definição, elaboração e acompanhamento do procedimento para a aquisição do serviço de transporte coletivo urbano de Ponta Delgada’* que se centra na análise técnica e operacional do serviço, nomeadamente no que respeita *“(i) à rede (número de linhas, percursos, frequência e paragens cobertas); (ii) ao tarifário a aplicar (bilhetes ocasionais,*

- agente único e passes); (iii) aos horários; e (iv) à avaliação dos cenários de exploração da rede”.*
15. Refere aquele documento que *“uma componente fundamental do procedimento de aquisição do serviço de transporte (...) passa pela determinação do preço base do concurso, [confidencial]. A determinação de tal preço exige a determinação do mérito económico da prestação de serviços através de um estudo de viabilidade económica (...).”*
  16. Acrescenta que a *“exploração dos circuitos urbanos da cidade de Ponta Delgada nem sempre colheu uma fonte de financiamento autossuficiente, sustentando-se numa compensação providenciada pelo município, [confidencial].”*
  17. [confidencial]. *Tal montante é o necessário para que o concurso seja economicamente atrativo e o futuro operador obtenha um retorno equivalente ao seu custo de oportunidade do capital e não mais do que isso; [confidencial]. Como o futuro é inerentemente incerto, com o objetivo de minimizar o risco associado à análise, foram criadas análises de cenários quer em termos de receita (cenário base versus cenário otimista versus cenário pessimista), quer em termos de prazo da prestação de serviços (3 e 5 anos).’<sup>5</sup>*
  18. No que se refere à Oferta, o documento estabelece que a produção quilométrica anual [confidencial]. comparando a produção proposta com a produção atual [confidencial].
  19. No que se refere a procura e receitas, [confidencial]. foram criados 3 cenários para a procura e para a receita, a saber: *“(i) cenário base (CB); (ii) cenário conservador (CC) ou pessimista; e (iii) Cenário Otimista (CO) [confidencial].”*
  20. [confidencial].
  21. Acrescenta que *“considerando a dimensão da sustentabilidade financeira, a aquisição do serviço de transporte coletivo urbano de Ponta Delgada pode ser avaliada por recurso a modelos de investimento que tomem em consideração todos os fluxos financeiros que podem ser imputados ao projeto. [confidencial].*
  22. Assim foi estabelecido um *“modelo de avaliação utilizado na determinação, à data de 29 de outubro de 2017, do valor mensal de indemnização a receber por um operador para a execução do serviço de transporte subjacente ao procedimento concursal; i.e., qual o montante máximo de subsídio que o Município de Ponta Delgada está disposto a aportar à aquisição do serviço para que o valor atualizado líquido (VAL) do projeto na ótica do operador seja igual a zero e, desta forma, obtenha um retorno (Taxa Interna de Retorno - TIR) equivalente ao seu retorno exigido”.*

---

<sup>5</sup> [confidencial]

23. [confidencial].
24. [confidencial].
25. [confidencial].
26. [confidencial].
27. Para o cálculo dos *cash flows* relevantes, definiram-se, no modelo de avaliação, um conjunto de variáveis, designadamente: prazo, custos e receitas de exploração, taxa de atualização e investimento, depreciações, benefícios fiscais, necessidades de financiamento, mérito económico da aquisição de serviços, subsídios à exploração, taxa de inflação, encargos de financiamento, e capital circulante.
28. No que se refere ao prazo do contrato, procedeu-se à estimação dos *cash flows* para um horizonte temporal [confidencial]. No que se refere aos custos de exploração ou gastos operacionais, foram calculados com base num custeio padrão para a exploração de redes de transporte coletivo urbano com base em autocarros do tipo 'Minibus', tendo em conta a obtenção de informação dos custos de produção por km de operadores privados que exploram redes semelhantes. [confidencial].
29. [confidencial].
30. [confidencial].
31. [confidencial].
32. Esclarece o Município que *“o prazo definido para a prestação de serviços – 3 anos – foi tido em conta no estudo da viabilidade económica da rede de transporte público urbano regular para a cidade de Ponta Delgada* [confidencial].
33. [confidencial].
34. [confidencial].
35. O documento refere igualmente que o mérito económico do procedimento para a aquisição do serviço de transporte coletivo é apurado com base nos dois indicadores de avaliação seguintes: valor atual líquido (VAL) e taxa interna de retorno (TIR) [confidencial]. Nesta sequência, conclui-se que *“sem subsidiação por parte do Município de Ponta Delgada o concurso para a aquisição do serviço de transporte público urbano de Ponta Delgada, considerando os pressupostos supramencionados, ficaria ‘vazio’. Tendo em conta que o esforço financeiro do município deverá ser tão baixo quanto possível, o que se presente determinar é qual o valor mensal máximo de indemnização a pagar a um operador para a execução do serviço de transporte subjacente à aquisição de serviços. Tal montante é o necessário para que o concurso seja economicamente atrativo.”*

36. Por outro lado, para que o futuro operador obtenha *“um retorno equivalente ao seu custo de oportunidade do capital e não mais do que isso”*, foi determinado qual o montante de subsídio mensal necessário [confidencial].<sup>6</sup>
37. Do processo administrativo consta também um documento denominado *“definição, elaboração e acompanhamento do procedimento para a aquisição do serviço de transporte coletivo urbano de Ponta Delgada”* que enquadra as componentes fundamentais para a aquisição do serviço urbano de transporte coletivo e respetivos pressupostos e serviu de base ao estudo de viabilidade económica.
38. Pretende-se *“obter um grau de desempenho máximo e o melhor nível de serviço da rede urbana de transporte público, tanto para quem contrata como para quem explorará o serviço, nomeadamente através dos seguintes aspetos:*
- *Promoção da utilização do transporte público, sendo uma parte essencial de um sistema multimodal de transportes;*
  - *Adequação da oferta às necessidades da procura, com melhoria progressiva do serviço;*
  - *Garantia de um serviço regular, eficaz, cómodo, rápido e seguro;*
  - *Garantia, na cidade de Ponta Delgada, de uma oferta com as características e frequências adequadas e complementar essa oferta nas zonas suburbanas do concelho;*
  - *Promoção de uma melhoria da qualidade da oferta, tendo sempre em atenção a qualidade e a preservação do meio ambiente, o conforto e a segurança;*
  - *Afetação ao serviço de um adequado número de veículos, compatível com as necessidades decorrentes dos horários e percursos a operar, tendo em conta as características dos locais que atravessam e dando resposta à procura e à garantia de substituição de veículo em caso de avaria.”*
39. O referido documento procede também à descrição da rede atual, no que se refere a circuitos, paragens, autocarros, viaturas, duração média de viagem, produção diária em km, etc..., avaliando-se, nesta sequência, um cenário proposto, através do funcionamento em 4 circuitos independentes e 3 trajetos similares à operação anterior, acrescido de um novo trajeto.
40. Refere o Município que *“para além das introduções relativas aos percursos, salientam-se as alterações relativas à frequência das linhas, nomeadamente aos sábados, que visam uma maior adequação do serviço às necessidades da população e uma melhor cadenciação da oferta existente. Com o incremento das melhorias do serviço, aumento*

---

<sup>6</sup> [confidencial].

*de produção quilométrica relativamente ao serviço em vigor, não foram alterados os tarifários, por considerar que aquele aumento se iria diretamente repercutir no número de utilizadores daquele serviço.”*

41. Foram tidas em conta *“as contingências e especificidades da condição insular, nomeadamente, e no que aqui interessa, na prática da utilização de transportes públicos, em especial no centro urbano, que surge como uma modalidade ainda recente no seio da população, que se habituou a fazer uso dos transportes individuais em detrimento dos transportes coletivos. Nesse aspeto, importa lembrar que o Município de Ponta de Delgada é o único em toda a ilha a prestar esse serviço e apenas desde 2002. Nesta medida, tem sido bastião deste Município a implementação deste serviço, com vista à melhoria das condições do centro histórico no que concerne à sua preservação urbanística, arquitetónica, ambiental, mas também ao incremento da mobilidade dos seus residentes e visitantes”*.
42. Nesta sequência, *“para tal têm sido desenvolvidas medidas que promovam o maior uso dos transportes públicos no concelho, em prejuízo do uso dos transportes particulares, nomeadamente a construção de zonas de estacionamento automóvel fora do centro histórico, e como medida fundamental, a aplicação de um tarifário reduzido que possa claramente trazer benefícios àqueles que o utilizam. Com este investimento pretende o Município instituir junto da população uma política de uso de transportes públicos e de acessibilidade universal na cidade e extravasando para o concelho.”*
43. Foi também efetuada uma análise da procura e da receita tarifária, [confidencial].
44. Neste contexto, foram estudados diversos cenários, mais e menos otimistas, tendo por referencial a melhoria do serviço e o conseqüente (e desejável) aumento de passageiros e receitas.
45. Refere também o município que teve em conta os instrumentos de planeamento do território e da mobilidade, com vista ao redesenho da rede e respetiva oferta de transportes públicos coletivos para a cidade de Ponta Delgada, tendo em conta o expresso no Plano Diretor Municipal de Ponta Delgada, nomeadamente a Carta de Ordenamento para a delimitação do perímetro urbano e de adaptação da cobertura da oferta de transporte público às novas áreas com urbanização consolidada, em expansão ou crescimento dentro da cidade.
46. Acrescenta que *“foram ainda tomados em consideração elementos fundamentais no processo de planeamento de uma rede de transporte público, nomeadamente os padrões de concentração da população à subsecção estatística, em valores absolutos e de densidade populacional, a variação do número de habitantes entre os dois últimos recenseamentos gerais da população, assim como a identificação de polos atratores de*



*procura e geradores de viagens, tantos os atuais como os mais recentes (veja-se o caso do novo Centro de Radioncologia Madalena Paiva e a ligação ao Centro de Saúde, paragens acrescentadas à rede de transporte público urbana existente).”*

47. Ressalva ainda que *“este processo [se tratou] de uma reestruturação e não de um desenho de uma nova rede de transporte público, alinhando-se com a rede já existente no terreno com a qual os seus utilizadores habituais estariam já familiarizados, procedendo-se a ajustes no traçado, na localização de paragens e na cadenciação dos horários”.*

### **Programa de concurso**

48. Antes de mais, segundo o Município, anteriormente foi lançado um Concurso Público para Prestação de Serviços de Transporte Coletivo Urbano Regular de Passageiros da Cidade de Ponta Delgada 2017/2020 – que visava manter e garantir o serviço de transporte que operava desde 2002. Ao referido procedimento apresentou proposta apenas um Concorrente, cuja proposta, ainda assim, apresentava desconformidades relativamente ao legalmente exigido, o que resultou na exclusão do concorrente único, ficando o concurso público internacional deserto.
49. Refere o Município que *“Com o referido concurso público internacional, pretendia a entidade adjudicante, na defesa do interesse público, designadamente dos munícipes e de todos aqueles que usam o serviço de transportes em causa, ampliar a cobertura daquele serviço, relativamente ao serviço prestado no anterior contrato, com o aumento da extensão das linhas e paragens, mantendo os valores da bilhética em vigor e exigindo uma maior frequência daquele serviço, promovendo a equidade de tratamento e de oportunidades aos cidadãos no acesso aos transportes, criando uma coesão económica, social e territorial.”*
50. Acrescenta ainda que *“acresciam, àquelas obrigações, o curto prazo contratual, de apenas 3 anos, fruto da necessidade de aplicação dos novos ditames do Regime Jurídico do Serviço de Transporte de Passageiros, bem como dos intentos do Município para aquele serviço, designadamente, a exigência futura do recurso a veículos ambientalmente mais vantajosos, como os elétricos, como o recurso a mecanismos de automatismo da bilhética que exigem um planeamento integrado com as restantes autoridades dos transportes que operam no concelho de Ponta Delgada.”*
51. Assim, *“atento ao desiderato e fundamentos, que enformaram a decisão de contratar, que precedeu o procedimento por concurso público internacional acima referido, manteve-se naquela data, a necessidade de proceder a um procedimento pré-contratual, que permitisse a contratação daqueles serviços.”*

52. De acordo com o Programa do novo concurso público internacional, cuja entidade pública contratante é o Município de Ponta Delgada, o mesmo tem por objeto a adjudicação do direito à celebração do contrato designado por *“Prestação de Serviço de Transporte Coletivo Urbano Regular de Passageiros da Cidade de Ponta Delgada”*, nos termos e condições constantes das peças a concurso, ao abrigo da alínea b) do n.º 1 do artigo 14.º do *RJCPRAA*.
53. De acordo com o ponto 9, para além dos documentos referidos nas alíneas a), b) e d) do n.º 1 e do n.º 2 do artigo 57.º, bem como no n.º 4 do artigo 60.º, ambos do CCP, conjugados com a alínea a) do n.º 2 do artigo 36.º do *RJCPRAA*, as propostas devem ser instruídas com [confidencial].
54. De acordo com o ponto 16 do Programa do Concurso, a adjudicação é feita segundo o critério do mais baixo preço [confidencial].
55. Refere o Município que *“prevê o Código dos Contratos Públicos, artigo 71.º, a possibilidade de aceitação de proposta de valor considerado para efeitos daquele diploma como anormalmente baixo, desde que aquela venha acompanhada de esclarecimento que fundamente a viabilidade daquela proposta. Entende este Município que, pelo facto de o Contrato em questão prever apenas um serviço por 3 anos, não existe risco significativo de erosão dos fundos próprios do operador ou do cumprimento eficaz das obrigações do contrato ou manutenção de um nível de qualidade”*.

### **Caderno de Encargos**

56. Antes de mais, referir que o Município, ao efetuar o estudo prévio, *“pretendeu acautelar a viabilidade daquele novo procedimento por concurso público internacional, designadamente na avaliação do interesse do mercado”* e teve em conta *“elementos particulares, contingentes às especificações da condição de Insulares, que não podem, de modo algum, ser ignorados, sob pena de se verem frustrados os intentos da entidade pública, vítimas de desadequação à realidade do mercado.”*
57. O estudo prévio teve igualmente em conta a necessidade de assegurar a *“manutenção do serviço de transportes, durante a elaboração do procedimento pré-contratual que atenda aos ditames legais, designadamente ao da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro, dos Regulamento CE n.ºs 1370/20007, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007, 659/1999, do Conselho, de 22 de março de 1999, 181/2011, do Parlamento Europeu e do Conselho, [de 16 de fevereiro,] que obrigam a uma articulação com outros serviços de transporte, da responsabilidade do Governo Regional,*

*designadamente para efeitos de definição de tarifários, exploração conjunta ou articulada.”*

58. O ponto 3 da Cláusula 1.<sup>a</sup> do Caderno de Encargos estabelece que este documento compreende as cláusulas a incluir no contrato a celebrar na sequência do procedimento pré-contratual, sendo que a tipologia mínima dos serviços a prestar obedece ao disposto no mesmo, tendo os concorrentes de se candidatar à totalidade da prestação dos serviços.
59. A Cláusula 2.<sup>a</sup> estabelece que o contrato é composto pelo respetivo clausulado contratual e os seus anexos, os suprimentos dos erros e das omissões do Caderno de Encargos identificados pelos concorrentes, os esclarecimentos e as retificações relativos ao Caderno de Encargos, a proposta adjudicada e os esclarecimentos sobre a proposta adjudicada prestados pelo adjudicatário.
60. A Cláusula 3.<sup>a</sup> estabelece que o contrato é celebrado pelo prazo de três anos, com início previsto no dia 29 de outubro de 2017, sendo igualmente necessária a emissão de visto pela Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas.
61. A Cláusula 4.<sup>a</sup> estabelece que o preço base da prestação de serviços a contratar é [confidencial].
62. Esclarece o Município que *“o aumento do valor do contrato está intrinsecamente ligado ao alargamento do serviço a prestar no novo contrato, relativamente ao anterior, com a maior cobertura territorial, [confidencial].*
63. Refere ainda que, na determinação do preço foram tidas em conta as *“contingências relativas à deserção do anterior procedimento pré-contratual, onde ficou patente o desinteresse do mercado à aplicação do valor contratual versus as obrigações contratuais. Para tal, constituiu elemento fundamental àquele desiderato a avaliação do preço dos anteriores contratos, sendo aplicado um preço unitário por quilómetro que serviu de indicador à fixação do preço contratual. Contribuiu ainda, como critério para a fixação do valor do contrato, a ratio da Lei de Orçamento de Estado para 2017, relativamente aos limites estabelecidos para a fixação do valor de novos contratos ou renovações que venham a ocorrer em 2017.”*
64. A Cláusula 5.<sup>a</sup> estabelece que o serviço de transporte regular coletivo de passageiros tem por objetivo servir as populações dos locais e percursos identificados com um serviço regular e contínuo de transportes públicos de passageiros, devendo ser prestado por veículos automóveis construídos ou adaptados para o transporte de passageiros com lotação superior a 9 lugares sentados, incluindo o condutor, em serviços com itinerário, frequência, horário e tarifas pré-determinadas e em que podem ser tomados e largados passageiros em paragens previamente estabelecidas.

65. A Cláusula 6.<sup>a</sup> estabelece que os serviços apenas podem ser prestados por empresas de transportes públicos coletivos rodoviários de passageiros, constituídas através de sociedades comerciais ou cooperativas, licenciadas mediante alvará comprovativo do exercício da atividade<sup>7</sup>.
66. A Cláusula 7.<sup>a</sup> estabelece que, sem prejuízo de outras obrigações previstas na legislação aplicável, no Caderno de Encargos ou nas cláusulas contratuais, da celebração do contrato decorre para o prestador de serviços a obrigação principal da prestação de serviço de transporte coletivo regular de passageiros, segundo as linhas, horários, itinerários e tarifários pré-definidos nos termos e condições patentes no Caderno de Encargos, podendo, a título acessório, recorrer a todos os meios humanos e materiais que sejam necessários e adequados à prestação do serviço. Acrescenta aquela cláusula que o adjudicatário pratica o regime de tarifários aprovados pelo Município de Ponta Delgada.
67. A Cláusula 10.<sup>a</sup> estabelece que é da responsabilidade do adjudicatário a identificação dos seus veículos, mediante inscrição de logótipo e/ou denominação social da empresa, e que o pessoal afeto à prestação de serviços deve possuir as necessárias habilitações profissionais (carta de condução que o habilite à condução do veículo), assim como documento de identificação emitido pela empresa adjudicatária.
68. A Cláusula 11.<sup>a</sup> estabelece que os veículos a utilizar na prestação de serviços devem estar devidamente licenciados e homologados, nos termos da legislação em vigor<sup>8</sup>, para a atividade de transporte coletivo de passageiros e devem estar afetos à execução das obrigações contratuais, bem como devem ser adequados aos circuitos e à população a servir, ter lotação mínima de 9 lugares sentados, e ser conformes face às normas relativas ao transporte e acessibilidade de utentes com mobilidade reduzida, sob pena de substituição.
69. Acrescenta a Cláusula 12.<sup>a</sup> que os veículos devem obedecer ao *standard* de emissões EURO III<sup>9</sup>, e que deve ser elaborado anualmente um relatório dos serviços de transporte que inclua o total de combustível consumido, dos diversos tipos, bem como as emissões que do seu consumo resultaram.
70. De acordo com a Cláusula 13.<sup>a</sup> o adjudicatário obriga-se a implementar um sistema de informação ao público em tempo real, que permita: transmitir informação fiável e em tempo real aos clientes; promover a segurança dos passageiros, tripulantes e material

---

<sup>7</sup> Obtido nos termos do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 3/2001, de 10 de janeiro, ou modelo equivalente, tratando-se de concorrente estrangeiro.

<sup>8</sup> Decreto Lei n.º 58/2004, de 19 de março.

<sup>9</sup> De acordo com o estabelecido no Decreto-Lei n.º 13/2002, de 21 de janeiro, que transpõe para o direito interno a Diretiva 1999/96/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de dezembro.

circulante; realizar uma melhor gestão das carreiras em exploração; garantir eficácia ao planeamento operacional, sendo que, por cada mês de atraso na instalação do sistema de informação ao público em tempo real poderá ser aplicada uma penalidade no valor de [confidencial].

71. De acordo com a Cláusula 15<sup>a</sup>, o adjudicatário disponibilizará aos utentes do serviço um título de transporte ocasional correspondente ao percurso efetuado, o qual constitui proveito próprio, estabelecendo-se ainda que o adjudicatário fica obrigado a praticar os tarifários em regime de bilhetes pré-comprados e em regime de passes, designadamente, semanal, normal, terceira idade e estudante nos termos estabelecidos.
72. É ainda estabelecido que a revisão do preço praticado pelo título de transporte é da competência da entidade adjudicante e que a receita resultante do aumento do título de transporte reverte a favor daquela.
73. A Cláusula 16<sup>a</sup> estabelece os itinerários das linhas e a respetiva cadência horária (horários), detalhados no Anexo I, sem prejuízo de alterações pontuais indicadas pela entidade adjudicante [confidencial].
74. É ainda estabelecido o custo por km como fator considerado pela entidade adjudicante na alteração ou criação de novos circuitos, [confidencial].
75. Se o adjudicatário efetuar, pontualmente ou a título permanente, novos horários e linhas além das contratualmente estabelecidas, decorre, neste caso, por conta do mesmo, qualquer custo e responsabilidade pelo serviço, estando este, no entanto, obrigado a reforçar o número de lugares/autocarros, sempre que a procura ultrapasse a capacidade em termos de lugares oferecidos.
76. A Cláusula 18<sup>a</sup> estabelece a obrigatoriedade de entrega de um Plano de Exploração, no qual o concorrente identifica o modo como pretende implementar os meios e recursos conducentes à concretização da prestação de serviços, designadamente, as características dos veículos a utilizar e o cronograma de afetação dos autocarros e recursos humanos.
77. A Cláusula 19<sup>a</sup> estabelece que a entidade contratante procede à fiscalização do serviço objeto do concurso e o adjudicatário deve facultar a informação necessária aos trabalhos de fiscalização, sem prejuízo de fornecer com uma periodicidade trimestral, entre outros, estatísticas mensais de utilização de cada circuito por linha, designadamente dados de vendas, número e tipologia de bilhetes vendidos por mês e número de passageiros por mês e linha, sob pena de aplicação de uma penalização [confidencial].

78. Da Cláusula 20<sup>a</sup> consta que o adjudicatário se obriga a fixar nas paragens e apeadeiros (e interior dos veículos) os horários e itinerários das linhas objeto da prestação de serviços, os quais devem ser intuitivos e perceptíveis à generalidade dos utentes, devendo ainda conter a indicação das linhas em mapa, redigidos em português e inglês.
79. Segundo a Cláusula 23<sup>a</sup>, o adjudicatário obriga-se a cumprir com o dever de informação, afixando no interior de todos os veículos afetos ao serviço uma síntese das disposições legais relativas aos direitos e deveres dos passageiros, redigidas em português e inglês.
80. De acordo com a Cláusula 24<sup>a</sup>, o prestador de serviços deve guardar sigilo sobre toda a informação e documentação, técnica e não técnica, comercial ou outra, de que possa ter conhecimento ao abrigo ou em relação com a execução do contrato, excluindo-se a informação e a documentação que seja legalmente obrigado a revelar, por força da lei, de processo judicial ou a pedido de autoridades reguladoras ou outras entidades administrativas competentes.
81. A Cláusula 26<sup>a</sup> estabelece que, pela prestação dos serviços objeto do contrato, o Município de Ponta Delgada pagará ao prestador de serviços o preço constante da proposta adjudicada, e tal inclui todos os custos, encargos e despesas cuja responsabilidade não esteja expressamente atribuída ao contraente público, [confidencial].
82. De acordo com a Cláusula 28<sup>a</sup>, no caso de incumprimento do contrato por razões imputáveis ao adjudicatário, poderá ser aplicada uma penalidade calculada de acordo [confidencial].
83. Mais se refere que a penalidade é deduzida na caução ou nos pagamentos em falta e não dispensa a faculdade que assiste à entidade contratante de rescisão do contrato, por incumprimento.
84. No caso de incumprimento por causa imputável ao prestador dos serviços, a entidade contratante pode requisitar a prestação dos serviços a terceiros e, em caso de resolução do contrato por incumprimento do prestador de serviços, a entidade contratante pode exigir-lhe uma pena pecuniária [confidencial].
85. Mais se refere que, na determinação da gravidade do incumprimento, a entidade contratante tem em conta, nomeadamente, [confidencial].
86. A Cláusula 30<sup>a</sup> estabelece que, sem prejuízo de outros fundamentos de resolução previstos na lei, a entidade contratante pode resolver o contrato, a título sancionatório, no caso de o prestador de serviços violar de forma grave ou reiterada qualquer das obrigações que lhe incumbam.
87. A Cláusula 33<sup>a</sup> estabelece que o prestador dos serviços não poderá, por qualquer forma, subcontratar terceiras entidades para a realização de tarefas relativas ao objeto do contrato, sem prévio consentimento da entidade contratante.

## Outras considerações

88. De referir que a informação anexa à decisão de lançar o procedimento estabelece que  
“(…) [confidencial] *a prossecução do interesse público, no incremento de uma política de incentivo de uso de transportes públicos, que visa por um lado colmatar uma grande deficiência existente no mercado, em matéria de transportes públicos, possibilitando a locomoção a muitos munícipes e não só, que por limitações de diversas espécies estavam impedidos de circular na cidade, e por outro, em resposta a uma necessidade premente de otimização do trânsito e estacionamento na cidade de Ponta Delgada, respondendo a uma exigência de uma cidade mais ordenada beneficiando os locais e todos os turistas que visitam os Açores funcionando a cidade de Ponta Delgada como uma “porta” do arquipélago.*”
89. [confidencial]..
90. [confidencial].

## III – DA ANÁLISE

### Autoridade de Transportes

91. O artigo 3.º do RJSPTP, em estrita 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;*
  - *«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.*
92. 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, 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.

93. Neste âmbito, nos termos do artigo 10.º, todas as autoridades de transportes podem delegar, total ou parcialmente, as respetivas competências noutras autoridades de transportes ou noutras entidades públicas, podendo acordar entre si o exercício partilhado de parte ou da totalidade das competências que lhes estão cometidas, designadamente através de contratos interadministrativos, respeitando, igualmente, o previsto na Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, com as devidas adaptações.
94. No caso concreto, dada a inexistência de Comunidades Intermunicipais na Região Autónoma dos Açores, as competências sobre serviços de transporte de âmbito intermunicipal poderão ser exercidas pelo Governo Regional, à semelhança do que se verifica na Região Autónoma da Madeira<sup>10</sup>, estando a operacionalização do exercício partilhado de competências na disponibilidade do Governo Regional.
95. Nesta sequência, afigura-se que, do ponto de vista formal e de enquadramento institucional, nada obsta, do ponto de vista legal, à iniciativa de lançamento de um procedimento concursal pelo Município enquanto autoridade de transportes<sup>11</sup>, cabendo a estas criar e implementar as condições legais e contratuais de base que permitam a disponibilização de serviços de transportes enquadradas em termos equitativos, concorrenciais e organizativos<sup>12</sup>.
96. Contudo haverá que referir que não existirão, de momento, instrumentos legais, regulamentares ou contratuais de articulação do Município com o Governo Regional, no que se refere à gestão do sistema de transportes e à promoção de imperativos de intermodalidade ou complementaridade com outros operadores de transportes,

---

<sup>10</sup> Decreto Legislativo Regional n.º 37/2016/M, de 17 de agosto de 2016, que adapta à Região Autónoma da Madeira a Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, que aprovou o Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros (RJSPTP).

<sup>11</sup> Neste sentido a Resolução do Parlamento Europeu, de 2 de dezembro de 2015, sobre “mobilidade urbana sustentável” mas também a Comunicação da Comissão Europeia sobre o “Plano de ação da mobilidade urbana”, de 30 de setembro de 2009, e o Livro verde “Por uma nova cultura de mobilidade urbana”, de 25 de setembro de 2007, que defendem que as soluções para a mobilidade devem ser encontradas ao nível local, de acordo com as especificidades locais e em parcerias com as autoridades nacionais. Também no mesmo sentido a Comunicação da Comissão Europeia sobre “Avançar em conjunto para uma mobilidade urbana competitiva e eficiente na utilização de recursos” e o “Pacote da Mobilidade Urbana” de 2013, que defende que a Comissão e os Estados-membros devem reforçar o seu apoio às autoridades locais para que todas as cidades da União possam operar uma mudança radical nos seus esforços com vista a uma mobilidade urbana mais competitiva e eficiente na utilização de recursos, devendo ser criadas condições de base adequadas para as autoridades locais definirem e executarem estratégias integradas e globais que promovam uma mobilidade urbana melhor e mais sustentável. No mesmo sentido, a consulta pública sobre a dimensão urbana da política de transportes da União Europeia de 2013: [http://ec.europa.eu/transport/themes/urban/studies/urban\\_en](http://ec.europa.eu/transport/themes/urban/studies/urban_en).

<sup>12</sup> A título de exemplo, o artigo 13.º do RJSPTP estabelece que o planeamento e a coordenação do serviço público de transporte de passageiros, por cada autoridade de transportes, devem ser articulados com o serviço público de transporte de passageiros existente ou planeado na respetiva área geográfica e pressupor a articulação e otimização da exploração, visando a eficiência e eficácia do serviço público de transporte de passageiros no seu conjunto, independentemente da sua finalidade, natureza ou tipo de exploração.



designadamente através da celebração de contratos interadministrativos e/ou enquadrados em algum regime especial, atendendo que se trata de uma região autónoma, com competências próprias<sup>13</sup>.

97. É certo que se encontra na disponibilidade dos Estados-membros da União Europeia optar pelos modelos de organização do *Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes*, seja ao nível institucional, seja quanto à forma de atribuição de prestação de serviços de transporte de passageiros, desde que cumpridos os requisitos legais nacionais e europeus<sup>14</sup>.
98. Não obstante, haverá que ter em conta o artigo 13.º do RJSPTP que estabelece que o planeamento<sup>15</sup> e a coordenação do serviço público de transporte de passageiros, por cada autoridade de transportes, devem:
- *“Ser articulados com o serviço público de transporte de passageiros existente ou planeado na respetiva área geográfica;*
  - *Pressupor a articulação e otimização da exploração, visando a eficiência e eficácia do serviço público de transporte de passageiros no seu conjunto, independentemente da sua finalidade, natureza ou tipo de exploração, considerando, designadamente: i) o serviço público de transporte de passageiros regular; ii) o serviço público de transporte de passageiros flexível;*

<sup>13</sup> Por sua vez, nos termos do Decreto Legislativo Regional n.º 37/2016/M, de 17 de agosto, o Governo Regional da Madeira, através da Secretaria Regional com a tutela dos transportes, é a autoridade de transportes competente quanto aos serviços públicos de transporte de passageiros intermunicipais que se desenvolvam na região, bem como dos serviços públicos de transporte de passageiros municipais, quando estes não sejam assumidos por autarquias. O Governo Regional da Madeira, por si, por delegação ou supletivamente, é também, nos termos do disposto no RJSPTP, autoridade de transporte competente quanto aos serviços desenvolvidos no seu território, sendo competente, nos termos contratualizados com os municípios, para despoletar o procedimento concursal em concreto. Esta referência trata-se de um mero exemplo, não resultando daqui qualquer obrigatoriedade de implementação de modelo semelhante. As opções de organização do sistema de transportes estão na disponibilidade do Governo regional dos Açores.

<sup>14</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>15</sup> Imperativo de planeamento reforçado no recente Regulamento (EU) 2016/2338, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de dezembro de 2016, que altera o Regulamento (CE) n.º 1370/2007, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de outubro de 2007, no que respeita à abertura do mercado nacional de serviços de transporte ferroviário de passageiros.

*iii) o transporte em táxi; iv) os serviços de transporte escolar; v) outras soluções de mobilidade.*

99. No caso concreto, este serviço de transportes tem pontos de contacto com outros serviços, designadamente, explorados ao abrigo de contratos de prestação de serviços na Ilha de S. Miguel, da responsabilidade do Governo Regional.
100. Releva a Comissão<sup>16</sup> que *“o artigo 8.º do Regulamento estabelece, no seu n.º 2, que, sem prejuízo do disposto no seu n.º 3, «a adjudicação de contratos de serviço público de transporte ferroviário e rodoviário deve dar cumprimento ao disposto no artigo 5.º a partir de 3 de dezembro de 2019». Durante este período transitório, os Estados-Membros devem tomar medidas para dar gradualmente cumprimento ao disposto no artigo 5.º, a fim de evitar anomalias estruturais graves, nomeadamente relacionadas com a capacidade de transporte. (...). Tal como indica o considerando 31, o propósito das disposições transitórias é dar às autoridades competentes e aos operadores de serviços públicos tempo suficiente para se adaptarem às disposições do regulamento.”*
101. Por outro lado, invariavelmente, e num período de transição de regimes, que decorrerá até dezembro de 2019, em que as regras do Regulamento serão aplicadas progressivamente, no que se refere à contratualização de serviços de transporte de passageiros, as condições concorrenciais entre os vários operadores serão diferenciadas, por natureza.
102. Nesta linha, importa garantir que a execução de contratos de serviço público, sujeitos a compensações financeiras, não induza distorções concorrenciais, designadamente com outros operadores que ainda não têm a sua atividade contratualizada e com eventual pagamento de compensações financeiras, caso assim se justifique.
103. Por outro lado, as diversas autoridades de transportes têm, por definição, competência em matéria tarifária, seja na fixação de tarifas, seja na sua atualização, devendo ter em conta os impactos de alterações em todos os operadores e ainda a proteção dos interesses dos passageiros.
104. Assim, a AMT entende não poder deixar de recomendar ao Município de Ponta Delgada que contratualize, a curto prazo, também com os municípios limítrofes e/ou com o Governo Regional dos Açores, no âmbito das respetivas competências, os termos que deverão reger a sua relação, no que se refere à gestão articulada do sistema de transportes da região, de forma a ampliar, em cada um dos operadores, os efeitos

---

<sup>16</sup> Comunicação da Comissão (ver nota anterior).

positivos de uma rede regional, bem como mitigar os possíveis efeitos negativos, a nível concorrencial, da exploração e sustentabilidade económica e financeira e da eventual desarticulação dessa mesma gestão.

105. Esta gestão articulada pode:

- Potenciar os objetivos da política de transportes, a coordenação e a integração física, tarifária e lógica de todos os modos de transporte;
- Potenciar a segurança, a boa relação custo-eficácia e a qualidade elevada dos serviços de transporte de passageiros, bem como a sustentabilidade económica e financeira da prestação desses serviços;
- Permitir a otimização dos aspetos económicos, propiciando a prestação economicamente eficiente dos serviços de transporte, graças ao financiamento cruzado entre os serviços rentáveis e os não rentáveis;
- Permitir uma melhor identificação da totalidade do serviço público e do serviço comercial (sobretudo quando a rede de um operador ultrapassa limites administrativos de uma autoridade), potenciando uma melhor avaliação dos custos reais da prestação do serviço público;
- Permitir aumentar as economias de escala, incluindo a redução dos preços e dos custos das transações, e melhorar e profissionalizar a gestão dos contratos públicos;
- Potenciar a otimização dos custos administrativos necessários à gestão do sistema e diminuir o risco de intervenção descoordenada, incoerente e impreparada no mercado.

106. Tal articulação também se revela premente, tendo em conta o horizonte de 3 de dezembro de 2019, para a adequada contratualização de todos os serviços de transporte de passageiros na União Europeia e considerando a necessidade de planeamento de redes e preparação, lançamento e adjudicação de concursos para serviços de transporte de passageiros, em articulação ou sobrepostos com parte dos serviços de Ponta Delgada, neste curto espaço de tempo.

### **Do procedimento concursal e contrato de serviço público**

107. Do artigo 5.º do Regulamento e do artigo 16.º do RJSPTP resulta que o serviço público de transporte de passageiros, que pode abranger uma linha, um conjunto de linhas ou uma rede que abranja a área geográfica de uma ou mais autoridades de transportes competentes contíguas, pode ser explorado mediante atribuição, através da

celebração de contrato de serviço público, a operadores de serviço público, precedida dos procedimentos pré-contratuais estabelecidos no Regulamento, no CCP e no RJSPTP, decorrendo deste enquadramento legal uma regra geral de submissão à concorrência para serviços prestados por operadores que venham ser selecionados.

108. 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;*
- *«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;*
- *«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.*

109. O artigo 23.º do RJSPTP estabelece, por seu turno, que *“as autoridades de transportes competentes podem impor obrigações de serviço público<sup>17</sup> ao operador de serviço público, as quais devem ser formuladas de forma expressa e detalhada, por referência a elementos específicos, objetivos e quantificáveis”*.

110. 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.*

---

<sup>17</sup> Tal como referem as Orientações da Comissão *“Conforme dispõe o artigo 14.º do TFUE, «a União e os seus Estados-Membros, dentro do limite das respetivas competências e no âmbito de aplicação dos Tratados, zelarão por que esses serviços [de interesse económico geral] funcionem com base em condições, nomeadamente económicas e financeiras, que lhes permitam cumprir as suas missões»*”. De acordo com o Protocolo n.º 26, as autoridades nacionais, regionais e locais têm um papel essencial e gozam de um amplo poder de apreciação na prestação, execução e organização de serviços de interesse económico geral de uma forma que atenda tanto quanto possível às necessidades dos utilizadores (...). Assim, no quadro definido pelo Regulamento, os Estados-Membros beneficiam de uma ampla margem de discricionariedade na definição das obrigações de serviço público em sintonia com as necessidades dos utentes.

111. 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”.*
112. 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.
113. A distinção entre o tipo de contratos supra referido assenta na dicotomia entre contratos *“gross cost”* e *“net cost”*, em que nos primeiros:
- A retribuição do operador é baseada (principalmente) no nível de produção realizado, designadamente o número de veículos.km anuais;
  - A autoridade de transportes mantém a totalidade ou a maioria do risco comercial, ficando com a receita tarifária;
  - A autoridade de transportes realiza o planeamento, a definição e a atualização da rede, da oferta e dos tarifários e a sua integração com outros operadores;
  - Os operadores, não tendo que suportar o risco comercial (que não controlam), tendem a requerer um nível de remuneração mais reduzido do que no *“net cost”*;

- O maior incentivo do operador é a otimização da eficiência e dos custos de produção, em que a remuneração do operador é indiferente da rentabilidade de cada linha;
- Pode minimizar efeitos negativos resultantes de assimetrias de informação entre o operador e a autoridade de transportes, no que concerne às contas da prestação de serviços.

114. Quanto a este propósito, refere a Comunicação da Comissão, quanto à implementação do Regulamento<sup>18</sup>:

- *“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, em que se considera que o concessionário assume o risco de exploração quando, em condições normais de exploração, não há garantia de que recupere os investimentos efetuados ou as despesas suportadas com a exploração das obras ou serviços que são objeto da concessão e que a parte do risco transferido para o concessionário deve envolver a exposição real à imprevisibilidade do mercado, o que implica que quaisquer perdas potenciais incorridas pelo concessionário não sejam meramente nominais ou insignificantes.*
- *Esta distinção entre contratos (públicos) de serviços e concessões é importante dado que, de acordo com o artigo 10.º, n.º 3, da Diretiva 2014/23/UE, esta não se aplica às concessões de serviços públicos de transporte de passageiros na aceção do Regulamento (CE) n.º 1370/2007. A adjudicação de concessões de serviços para a prestação destes serviços públicos rege-se exclusivamente pelo regulamento (CE) n.º 1370/2007.*

---

<sup>18</sup>[http://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/themes/passengers/news/doc/2015-07-03-strictier-enforcement-pax-rights/guidelines\\_pt.pdf](http://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/themes/passengers/news/doc/2015-07-03-strictier-enforcement-pax-rights/guidelines_pt.pdf)

- *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. Neste caso, não há necessidade de aplicar as regras relativas à compensação previstas no anexo do regulamento.”*

115. Nesse sentido, na generalidade, a distinção entre uma concessão de serviço público e a prestação de serviços<sup>19</sup> assenta, sobretudo, na distribuição do risco e na detenção da receita tarifária, sendo que na prestação de serviços a autoridade é responsável por ambos, salvaguardando a sua posição através da obtenção do melhor preço resultante de um procedimento concursal, aberto, transparente não discriminatório, como é o caso.

### **Remuneração/compensações**

116. [confidencial].

117. [confidencial]., o Município apresentou à AMT os indicadores de *performance* do serviço de transportes em causa, incluindo: Quilómetros produzidos; Passageiros transportados; Quilómetros oferecidos, entre outros. Foram também indicadas, com base no número e viagens mensais, por circuito e linhas, as receitas e despesas associadas ao serviço de transportes.

118. Com base naqueles indicadores, foi determinado o preço base do concurso em [confidencial]. constatando-se que este montante está em linha com os custos tidos com o sistema até à data.

119. De referir, no que diz respeito ao pagamento de compensações financeiras, a Comissão Europeia refere que<sup>20</sup>, *“contrariamente ao que acontece noutros setores, à compensação por obrigações de serviço público no setor dos transportes terrestres aplica-se o artigo 93.º e não o artigo 106.º, n.º 2, do TFUE. Consequentemente, as regras da União relativas à compensação por serviços de interesse económico geral<sup>21</sup> que têm por base o artigo 106.º, n.º 2, do Tratado, não se aplicam aos transportes*

---

<sup>19</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>20</sup> Comunicação da Comissão “Orientações para a interpretação do Regulamento”.

<sup>21</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).

*terrestres”.<sup>22</sup> (...) Tratando-se de serviços de transporte público ferroviário ou rodoviário de passageiros, e de 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.”*

120. 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 o não serem, as compensações terão de satisfazer as quatro condições estabelecidas pelo Tribunal de Justiça no acórdão Altmark”.*<sup>23,24</sup>
121. Considerando os dados disponibilizados pelo Município estamos perante o permitido pelo Direito e pela Jurisprudência Europeia, existindo obrigações contratuais clara e objetivamente definidas, afigurando-se não se conferir vantagem económica suscetível de favorecer a empresa beneficiária em relação a empresas concorrentes em igualdade de circunstâncias (desde logo porque o benefício – compensação e direito de exploração - não é atribuído diretamente ou imposto mas atribuído na sequência de procedimento concursal), e perante compensações que não ultrapassam o necessário para cobrir os custos ocasionados com o serviço público, permitindo uma adequada remuneração, incentivando o operador a procurar a eficiência na prestação de serviços,

---

<sup>22</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>23</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>24</sup> O tribunal entende que:

- 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
- 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 incluam uma vantagem económica suscetível de favorecer a empresa beneficiária em relação às empresas concorrentes;
- É necessário efetuar um juízo de proporcionalidade entre o montante da compensação atribuída e o custo suplementar suportado com o cumprimento das obrigações de serviço público com o intuito de evitar casos de compensação excessiva. Assim, a compensação não pode ultrapassar o que é necessário para cobrir total ou parcialmente os custos ocasionados pelo cumprimento das obrigações de serviço público, tendo em conta as receitas obtidas, assim como um lucro razoável pela execução destas obrigações.
- Como critério de eficiência deve existir um procedimento de contratação pública que possibilite selecionar o candidato que apresente as melhores condições para proceder ao fornecimento do serviço de interesse económico geral ao menor custo possível para a coletividade e, alternativamente, quando não seja empregue o procedimento de concurso público, o nível da compensação deve basear-se na análise dos custos que uma empresa média, bem gerida e adequadamente equipada em meios de transporte para poder satisfazer as exigências de serviço público requeridas teria suportado para cumprir estas obrigações, tendo em conta as respetivas receitas assim como um lucro razoável relativo à execução destas obrigações.



diminuindo os custos, potenciando receitas indiretas e evitando o pagamento de penalizações.

122. Por outro lado, considera-se que as obrigações contratuais estão, na generalidade, definidas com clareza, sendo estabelecidos antecipadamente e de modo objetivo e transparente os parâmetros de base do cálculo da compensação financeiras, correspondente à remuneração fixa do operador pela prestação de serviços, sendo igualmente definidos os termos concretos que permitem a aplicação de sanções ou penalidades pelo incumprimento de obrigações contratuais.
123. Tendo em conta o lançamento de um procedimento concursal, estará à partida afastado um cenário de sobrecompensação, já que o preço é submetido à concorrência, mas também a falta de compensação, pois não estão a ser impostas obrigações de serviço público a um operador, obrigando-o, sem alternativa, a prosseguir serviços de transporte abaixo do seu interesse comercial.
124. Segundo as Orientações da Comissão, já citadas, *“é de encorajar, em geral, a utilização de incentivos à eficiência no mecanismo de compensação. Sublinhe-se que os regimes de compensação que se limitam a cobrir os custos realmente incorridos não dão grande incentivo à empresa de transportes para que siga uma política de contenção de custos ou se esforce por ganhar eficiência”* pelo que o interesse comercial do serviço deve ser aferido na apresentação de propostas ao procedimento concursal, não obstante anteriores procedimentos terem indiciado que o nível de compensação é adequado.
125. No caso concreto, as situações mencionadas estão acauteladas, pois não só foram apurados os custos da operação que devem vir a ser cobertos por via de subsidiação, como é ainda tido em conta o adequado retorno<sup>25</sup> ao operador.
126. Contudo, será de referir que, sem prejuízo das atribuições próprias das instâncias nacionais e europeias competentes, os critérios enunciados apenas se consideram cumpridos, na perspetiva da temática das ajudas de Estado, se ao longo da execução contratual forem efetiva e corretamente aplicados os critérios de cálculo e pagamento das compensações em causa, face às circunstâncias concretas da prestação do serviço que as fundamentam, e são esses os factos que devem ser de verificação permanente e sistemática.
127. Por isso, sublinhamos que a aferição da *compliance* dos instrumentos pré-contratuais e contratuais não se estende à execução dos mesmos, que deve ser aferida à medida da sua aplicação.

---

<sup>25</sup> [confidencial].

## **Prazo contratual**

128. Segundo o Caderno de Encargos, o contrato é celebrado pelo prazo de três anos, até 2020, com início de vigência dependente de visto pela Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas.
129. Tendo em atenção a necessidade de avaliação da integração/compatibilização destes serviços de transporte de âmbito municipal com outros serviços de âmbito intermunicipal e que também servem a cidade, eventualmente num contrato de serviço público alargado a toda a ilha, - algo na disponibilidade das competências próprias da Região Autónoma – até ao fim de 2019, afigurar-se-ia que o prazo do presente contrato devesse ser compatibilizado de forma a que a sua duração tivesse em conta os termos de futuros concursos de âmbito regional.
130. [confidencial].
131. No entanto e por outro lado, não obstante o anteriormente referido, a fixação de prazo inferior, nesta fase e para o presente processo, poderia ter efeitos negativos na sustentabilidade económico-financeira da prestação de serviços, obrigando a uma revisão dos seus pressupostos base – estando inclusive previstas obrigadoriedades de investimento que poderiam não ser amortizáveis com um prazo inferior - com eventuais implicações nefastas na concretização no procedimento concursal e na continuidade e ininterruptibilidade da prestação de serviços de transportes aos cidadãos.
132. Por outro lado, assume-se que este contrato tem por objetivo o suprimento de necessidades imediatas e evitar a descontinuidade de serviços públicos de transporte de passageiros, por um curto prazo, até à avaliação e conclusão de um procedimento concursal para todos os serviços de transportes na Região Autónoma dos Açores, até 3 de dezembro de 2019.
133. Nesse sentido, o último ano do prazo do presente contrato deverá ser considerado de mera transição para os futuros contratos de serviço público, que abranjam apenas estas quatro linhas ou outros serviços da Ilha de S. Miguel.
134. Quanto a esta matéria, o Município esclareceu que *“atenta à “revolução” implementada em Portugal, pela transposição das imposições da Comunidade Europeia, no Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros, aprovado pela Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, e a alteração com aquele, das bases que enformaram até então a política de gestão dos transportes públicos de passageiros em Portugal* [confidencial]. *Está na presente data, a ser preparado o procedimento pré-contratual que permita acolher as obrigações legais resultantes das imposições legais acima referidas, não obstante não estar o mesmo exclusivamente dependente da atuação do Município,*

*na medida em que a sua integração com os restantes serviços público de transportes de passageiros carece de cooperação com as diversas entidades locais envolvidas.”*

135. De qualquer modo, a AMT não pode deixar de recomendar que os procedimentos concursais destinados a contratualizar todos os serviços de transportes de passageiros na Ilha de S. Miguel, no âmbito da necessária articulação entre as diversas entidades competentes, que devem ser adjudicados antes do fim de 2019, tenham já em conta a compatibilidade com o presente contrato para linhas municipais de Ponta Delgada.

### **Obrigações Contratuais**

136. Será igualmente de referir que no presente contrato as obrigações contratuais são sobretudo de natureza operacional – regularidade da oferta, requisitos de comodidade e ambientais dos veículos, informação - existindo umnexo direto entre o desempenho operacional e as variáveis utilizadas para o cálculo da remuneração.
137. Ainda que se possam retirar, de forma indireta, dos indicadores e obrigações existentes no contrato, nada obstará a que o Município possa, em instrumentos de carácter estratégico e de enquadramento dos contratos, fixar objetivos gerais de *“continuidade e regularidade”, “condições de operabilidade, disponibilidade, permanência, qualidade, comodidade, acessibilidade, rapidez e segurança, satisfação do interesse social”,* princípios de *“equilíbrio, eficiência, transparência e rigor”, “adequados padrões de qualidade”, “bom estado de funcionamento e conservação em condições adequadas”.* Tal confere uma estratégia à gestão do contrato, auxiliando o Município nessa mesma gestão e promovendo um melhor serviço junto dos passageiros.

### **Reporte e Divulgação de Informação**

138. Outrossim, na execução contrato, deve existir uma adequada monitorização de todos os pressupostos e variáveis necessários ao cálculo de indicadores de performance e suas penalizações, não só para melhor poder preparar futuros procedimentos concursais, como também para avaliar a existência de incentivos suficientes a uma gestão eficaz por parte do operador e garantir um nível de qualidade suficientemente elevado<sup>26</sup>.
139. O Caderno de Encargos dispõe, ainda que de forma genérica, quanto aos deveres de informação, que o adjudicatário deverá cumprir para com o Município o que se afigura relevante para os devidos efeitos de uma gestão e fiscalização contratual objetiva, mas também uma avaliação periódica da prestação de serviços.

140. Como já foi referido, o contrato prevê um Plano de Exploração, no qual se especifica a forma de concretização da prestação de serviços, existindo também a obrigatoriedade do adjudicatário facultar a informação necessária aos trabalhos de fiscalização, sem prejuízo de fornecer, com uma periodicidade trimestral, entre outros dados, estatísticas mensais de utilização de cada circuito por linha, designadamente dados de vendas, número e tipologia de bilhetes vendidos por mês e número de passageiros por mês e linha, sob pena de aplicação de uma penalização.
141. Tal afigura-se relevante, sem prejuízo da ponderação de maior especificação em instrumento contratual, regulamentar ou administrativo do município<sup>27</sup>, de forma a promover o controlo integrado deste sobre a oferta disponibilizada às populações e a motivar o operador a implementar mais medidas de otimização dos custos de produção e de fomento da procura.
142. Considera-se que a existência, manutenção e desenvolvimento, ao longo do contrato, de adequados instrumentos, designadamente, ferramentas informáticas, permitem à autoridade competente fazer a sua própria avaliação, não estando dependente da informação prestada pelo operador.<sup>28</sup>
143. Refere o Município que “[confidencial] *entendeu esta edilidade, por adequada a proporcional a exigência relativa aos instrumentos de monitorização, e fiscalização do contrato, [confidencial]. em contrato com tão curto prazo de execução. [confidencial].*”.

---

<sup>27</sup> Que poderão incluir, sem prejuízo de outras informações e elementos:

- Evolução da atividade: Procura e receita; Linhas de autocarro com maiores variações absolutas de procura; validações por período horário; Reclamações; Fiscalização; Oferta; Taxa de cumprimento do serviço por modo; Taxa de cumprimento do serviço por linha de autocarro; Frota de autocarros;
- Desempenho económico-financeiro; Resultados e EBITDA; Resultados e EBITDA – controlo orçamental; Evolução patrimonial; Prazo médio de pagamento; Evolução do endividamento; Investimento; Plano de redução de custos
- Indicadores de atividade por título de transporte: Passageiros por título de transporte; Receita por título de transporte;
- Indicadores de atividade por linha;
- Comparação com orçamento e Comparação com o real ano n-1

<sup>28</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.*”

144. Não obstante, recomenda-se que, por instrumento legal, regulamentar, administrativo ou contratual, designadamente no que respeita às possibilidades já previstas no Caderno de Encargos, sejam continuamente atualizados os adequados mecanismos, a cada momento, de gestão contratual – incluindo sistema de informação e de gestão da exploração - sendo tal relevante também quanto à informação financeira da empresa, pois afiguram-se essenciais para a correta monitorização e fiscalização da execução contratual, uma vez que deve permitir a avaliação (e eventual ajuste) das estimativas de custos e receitas da exploração, linha a linha, adequando as previsões à realidade dinâmica da exploração do serviço de transportes em causa.
145. Por outro lado, de referir que o n.º 5 do Anexo ao Regulamento estabelece que a contabilidade associada à prestação do serviço público de passageiros deve ser separada pelo tipo de serviço prestado<sup>29</sup>.
146. Tal implementação revela-se da maior importância, não só para o correto e identificável dispêndio de dinheiros públicos na prossecução de obrigações de serviço público, a avaliar com periodicidade anual e sem prejuízo dos reportes mensais, mas também para a avaliação dos efeitos concorrenciais<sup>30</sup>.
147. Além disso, deve, do mesmo passo, ser dada especial atenção à avaliação periódica, objetiva e transparente de indicadores operacionais constantes do Plano de Exploração<sup>31</sup> ou outros instrumentos administrativos e contratuais, sobretudo nos serviços de transporte de passageiros que se sobreponham a outros serviços de outros operadores<sup>32</sup>.

---

<sup>29</sup> “(...) [confidencial].”

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

<sup>31</sup> [confidencial].

<sup>32</sup> Como referem as Orientações da Comissão “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

148. Tendo em conta que a Comissão Europeia sustenta<sup>33</sup> que um contrato de serviço público pode consistir num instrumento contratual, mas também numa decisão administrativa ou em instrumento legal e regulamentar, recomenda-se que as obrigações de transmissão de informação, ainda que previstas contratualmente, possam também ser melhor detalhadas<sup>34</sup> em função do exercício de maior densificação de indicadores estratégicos e operacionais<sup>35</sup>, financeiros e económicos, e sobretudo da periodicidade da sua recolha, tratamento e análise, no sentido de lhes dar maior coerência e vinculatividade, conferindo-lhes assim-a necessária sindicabilidade.

---

*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 (...)*"

<sup>33</sup> Segundo as Orientações da Comissão "um contrato de serviço público consiste em um ou vários atos juridicamente vinculativos que estabelecem o acordo entre uma autoridade competente e um operador de serviço público para confiar a este último a gestão e a exploração de serviços públicos de transporte de passageiros objeto de obrigações de serviço público. O contrato pode igualmente consistir numa decisão aprovada pela autoridade competente, que assume a forma de ato legislativo ou regulamentar ou que contém as condições em que a autoridade competente presta ela própria os serviços ou confia a sua prestação a um operador interno. Por conseguinte, a noção de «contrato de serviço público» na aceção do regulamento abrange igualmente as concessões de serviços públicos."

<sup>34</sup> A título de exemplo, poderiam estar expressamente previstos nos sistemas de apoio à exploração e de gestão comercial e financeira bem como a previsão dos dados que deveriam ser transmitidos ao Concedente, numa base regular. A título de exemplo:

- Oferta: i. Número de circulações realizadas (totais e por carreira); ii. Número de veículos.km comerciais e em cheio produzidos (totais e por carreira); iii. Número de lugares.km produzidos (totais e por carreira).
- Procura: Número de passageiros embarcados; Número de passageiros.km transportados; Custos diretos e indiretos, de acordo com as normas contabilísticas em vigor (totais e por carreira).
- Receitas diretas e indiretas, de acordo com as normas contabilísticas em vigor, discriminando receitas tarifárias e outras receitas, incluindo: i. N.º de títulos vendidos (totais, por cada tipologia de título).ii. Receitas tarifárias (totais, por cada tipologia de título).
- Recursos humanos: listagem unitária de recursos humanos afetos à exploração do serviço público, respetiva categoria, idade, vínculo laboral, remuneração, encargos sociais e número de horas suplementares trabalhadas.
- Frota: i. Listagem unitária de viaturas utilizadas, discriminando a tipologia de veículo, capacidade, tipo de combustível, ano de matrícula e acessibilidade a pessoas de mobilidade reduzida. ii. N.º de litros de combustível consumido (por tipo de combustível).

<sup>35</sup> No que se refere à pontualidade/atrasos é efetivamente uma necessidade assegurar a pontualidade das circulações, realizando uma gestão proativa e em tempo real da circulação, agindo sempre que ocorram eventos que lhe sejam imputáveis ou não – que possam afetar a pontualidade das circulações, no sentido de corrigir ou mitigar eventuais atrasos, admitindo-se tolerâncias com limites, devendo procurar-se o ajustamento da oferta em tempo real de forma a permitir a realização de transbordos dos passageiros. Considera-se boa prática e na generalidade, quanto estejam em causa interrupções ou suspensões de serviço, deve ser dado conhecimento imediato aos passageiros e devem ser mobilizados todos os meios adequados à reparação da avaria, à resolução do incidente e/ou acidente e à reposição do serviço público no menor período de tempo possível, indicando-se percursos alternativos se necessário. Neste aspeto, o sistema de apoio à exploração deve permitir, com toda a certeza, acompanhar o estado dos serviços prestados em tempo real; recolher dados e produção de todas as estatísticas relativas ao controlo da prestação do serviço público e permitir o acesso remoto da autoridade competente para a realização das consultas e produção de relatórios. Por outro lado, também se considera boa prática, na generalidade, a realização de inquéritos de satisfação e caracterização dos passageiros do serviço público, podendo ser utilizado para efeitos incentivo à melhoria da qualidade do serviço prestado. É também relevante a existência de planos de oferta e de produção que prevejam capacidade de transporte que assegure o transporte de todos os passageiros, bem como a satisfação da sazonalidade diária da procura, dimensionado por forma a dar resposta aos padrões de mobilidade municipais e intermunicipais e adequados à satisfação das necessidades da procura. Tal plano poderia ser elaborado tendo em conta a melhoria do serviço público, o crescimento da procura, a adequação da oferta às necessidades da procura, a otimização da rede e da exploração.

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

### **Indicadores**

150. O Caderno de Encargos estabelece a obrigatoriedade de cumprimento dos itinerários das linhas e a respetiva cadência horária, considerando que a autarquia pode determinar alterações pontuais [confidencial]-
151. Contudo, não é claro de que forma será aferido, com certeza, o cumprimento do contrato pelo adjudicatário, i.e., se tal será aferido pelo sistema de gestão previsto na cláusula 13.ª, e de que forma um eventualmente incumprimento é apurado e penalizado.
152. De referir que a cláusulas relativas a penalidades contratuais são de aplicação genérica a todas as obrigações contratuais, salvo algumas exceções, mas delas não decorre a que tipo de infrações operacionais poderão ser aplicadas, isto é, se a incumprimento de 1 ou 10 frequências, ou o período relevante.
153. Importará sempre ponderar a existência de uma relação direta entre o pagamento de compensações financeiras e o integral cumprimento dos termos do contrato de serviço público, com evidentes vantagens para a execução contratual.
154. O contrato estabelece a existência de um Plano de Exploração com alguns indicadores de desempenho, sendo que seria sempre de ponderar a sua melhoria, através da inserção de cláusulas específicas, ou instrumento regulamentar, contratual ou administrativo estabelecendo, eventualmente, uma taxa de cumprimento de critérios relativos à oferta, apurados de forma periódica, com eventual taxa de tolerância face a motivos não imputáveis ao operador.
155. Conforme consta da Comunicação da Comissão já citada, *“O considerando 27 do regulamento precisa que os parâmetros de compensação, em caso de adjudicação sem concurso e de aplicação de regras gerais, deverão assegurar a adequação da compensação e corresponder a uma «preocupação de eficácia e qualidade dos serviços». Quer isto dizer que as autoridades competentes deverão incentivar os prestadores, através do mecanismo de compensação, a tornarem-se mais eficientes,*

*isto é, a prestarem o serviço com o nível de desempenho e qualidade exigido e o menor consumo de recursos possível. As regras de compensação estabelecidas no regulamento (CE) n.º 1370/2007 deixam alguma margem de manobra às autoridades competentes quanto à conceção dos regimes de incentivo para os prestadores de serviços públicos. Em qualquer caso, as autoridades são obrigadas a «incentivar a manutenção ou o desenvolvimento de uma gestão eficaz por parte do operador de serviço público, que possa ser apreciada objetivamente» (ponto 7 do anexo). Implica isto que o regime de compensação deve ser concebido de modo a garantir, pelo menos, alguma melhoria na eficiência ao longo do tempo. (...) Os incentivos à eficiência deverão, por conseguinte, incidir na redução de custos e/ou no aumento da qualidade e nível do serviço.”*

156. A especificação de indicadores de performance permitiria isolar incumprimentos e encontrar, com maior facilidade, as suas causas, e eventualmente ajustar os horários e frequências afixados, tornando mais transparente a oferta de transporte público que a empresa consegue efetivamente disponibilizar e não aquela que estimava disponibilizar. Esta aferição, que é possível tendo em conta os sistemas de apoio à exploração da empresa, permite comunicar com os passageiros de forma mais correta, clara e transparente, bem como desagregar, de forma objetiva, as medições anuais do cumprimento de horários e frequências.
157. Por outro lado, estes indicadores podem servir de base à definição de incentivos à procura, otimização da produção, ou combate à fraude e evasão tarifária, sobretudo se existirem deduções associadas a indicadores de desempenho da concessionária (qualitativos e mensuráveis), pelo cumprimento ou incumprimento dos mesmos.
158. Contudo, considera-se ser de recomendar que, por via de instrumento contratual, regulamentar e administrativo do Município de Ponta Delgada, seja garantido um apuramento sistemático e periódico – mensal ou trimestral, sem prejuízo do anual ou outro – do cumprimento de horários e frequências (Plano de Exploração) independentemente da previsão de desvios, tendo em conta que o serviço em modo autocarro está sujeito à condicionante de circular em vias partilhadas.
159. No que se refere a serviços mínimos, tal como previstos no RJSPTP, refere o Município que *“os serviços previstos no Contrato em questão não se prendem com a questão das ligações dos locais do município à sede de concelho, dado esta rede centrar-se no perímetro urbano e não no território concelhio. Relativamente aos critérios de deslocação dentro dos “perímetros urbanos com menos de 50 000 habitantes, as necessidades de deslocações devem ser analisadas caso a caso, de forma a estruturar*



*uma cobertura temporal de serviços que assegure uma adequada satisfação das necessidades das populações”, como consagrado no ponto 5 do critério III. Cobertura Temporal. A este respeito note-se que a cobertura territorial abrange grande parte do território em análise, cobrindo a maior parte dos núcleos populacionais, equipamentos e comércio. Em simultâneo, a cobertura temporal é reforçada ao nível dos horários praticados, ajustando-se para além do período de funcionamento da maior parte dos equipamentos e com reforço ao sábado de manhã (embora este não seja um critério mínimo, mas sendo perspectivado como um importante esforço adicional).”*

160. No entanto, recomenda-se que seja aferido, com periodicidade adequada (designadamente mensal e/ou trimestral), o cumprimento do previsto no Anexo ao RJSPTP, no que se refere aos níveis mínimos do serviço público de transporte de passageiros, quando aplicável.

### **Sanções/Penalidades**

161. Como já referido, o Caderno de Encargos estabelece diversas cláusulas relativas a penalidades contratuais, de aplicação genérica a todas as obrigações contratuais, salvo algumas exceções de aplicação de multas específicas e, sobretudo no caso de indicadores de performance, não é estabelecida uma graduação em função do incumprimento. As questões supra mencionadas também estão diretamente relacionadas com o facto de não ser clara a relação direta entre o eventual incumprimento de indicadores e obrigações diversas (que não apenas os indicadores de oferta estabelecidos no anexo ao Contrato, que são avaliados anualmente) com as sanções pecuniárias por incumprimento contratual, por não se indexar ou graduar o incumprimento por referência à gravidade de cada uma das possíveis infrações, estando tudo enquadrado em amplitudes demasiado vastas no que se refere ao valor de multas.
162. Se, por um lado, um valor elevado de multas contratuais, ou de aplicação genérica sem graduação, pode ser desmotivador do incumprimento, por outro, a sua aplicação indistinta a uma multiplicidade de obrigações ou a não existência de critérios ou parâmetros objetivos para calcular e aplicar um montante pecuniário intermédio para uma infração em concreto poderá potenciar a não aplicação de qualquer sanção.
163. Desta forma, afigura-se não existir uma total certeza na aplicação de sanções pecuniárias, até porque as obrigações contratuais são múltiplas e diversas e não se resumem à avaliação do cumprimento de indicadores de operação.

164. Sem prejuízo do antedito, considera-se que a certeza e a transparência da gestão contratual sairiam reforçadas com critérios mais objetivos que viessem balizar a atuação de uma concessionária de serviço público.
165. Não obstante o contrato garantir que o incumprimento de qualquer obrigação contratual é sancionado, recomenda-se que, por instrumento contratual, regulamentar ou administrativo do Município de Ponta Delgada, em função da substância e do seu caráter estratégico ou operacional, todas as obrigações que vinculam a empresa estejam diretamente ligadas a determinada sanção por incumprimento contratual, de acordo com uma graduação de gravidade definida, que permita determinar o respetivo montante pecuniário, sem prejuízo de tal ser fixado num intervalo razoável, dentro dos limites globais constantes do contrato e tendo em conta o poder de decisão, também discricionário, de uma autoridade de transportes.
166. Afigura-se que apenas desta forma existirá um verdadeiro incentivo ao cumprimento contratual, e apenas assim se permitirá uma efetiva aferição e sancionamento de eventuais incumprimentos contratuais e se potenciará um melhor serviço aos passageiros, logrando, do mesmo passo, uma melhor defesa do interesse público.
167. De qualquer modo, recorde-se que nos termos das alíneas c) e f) do n.º 2 do artigo 5.º e da alínea b) do n.º 3 do artigo 34.º dos Estatutos, compete à AMT fiscalizar e auditar o cumprimento das obrigações legais, regulamentares e contratuais, assumidas pelos concessionários e pelos prestadores do serviço público sujeitos à sua jurisdição, propondo a aplicação de sanções contratuais.
168. Por outro lado, o artigo 46.º do RJSPTP estabelece que constitui contraordenação, punível com coima, o incumprimento das obrigações de serviço público, tal como definidas no contrato ou nos termos do artigo 23.º do RJSTP, assim como o incumprimento do dever de informação e comunicação referido no artigo 22.º do RJSPTP ou o incumprimento das regras relativas ao sistema tarifário aplicáveis aos operadores de serviço público, previstas no artigo 40.º do RJSPTP e na respetiva regulamentação.
169. Aliás, o n.º 3 do artigo 48.º do RJSPTP estabelece que as autoridades de transportes devem transmitir à AMT os factos subsumíveis aos tipos contraordenacionais previstos no artigo 47.º imediatamente após tomarem conhecimento da sua verificação, devendo colaborar na instrução do processo contraordenacional.
170. Será de realçar que, quanto ao artigo 22.º do RJSPTP, atentas as competências próprias da Região Autónoma dos Açores, é possível que a administração regional

possa deter um registo próprio dos serviços de transportes de passageiros, eventualmente conectados com o sistema nacional gerido pelo Instituto da Mobilidade e dos Transportes. No entanto, o Município refere que *“embora não esteja expresso no procedimento concursal, o Município de Ponta Delgada compromete-se a verificar a passagem dos dados das carreiras, por parte do operador prestador do serviço, para a plataforma do IMT, de acordo com o expresso no artigo 22.º - Dever de informação e comunicação, do RJSPTP.”*

### **Direitos dos Passageiros**

171. O Caderno de Encargos estabelece a obrigatoriedade de implementação de um sistema de informação ao público em tempo real, que permita: transmitir informação fiável e em tempo real aos clientes; promover a segurança dos passageiros, tripulantes e material circulante; realizar uma melhor gestão das carreiras em exploração; e garantir eficácia ao planeamento operacional.
172. Tal revela-se da maior importância para um adequado acompanhamento da exploração, tal como referido anteriormente, mas também para melhor comunicar ao público qual a oferta e de que forma esta é efetivamente disponibilizada.
173. Acresce que, no que se refere à relação com o passageiro, e ainda que o Caderno de Encargos não o refira expressamente, recomenda-se que a autarquia, por via contratual, regulamentar ou administrativa, pugne pelo estrito cumprimento, do Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro<sup>36</sup>, que estabelece as condições que devem ser observadas no contrato de transporte rodoviário de passageiros e bagagens, em serviços regulares, bem como do regime sancionatório pelo incumprimento das normas do Regulamento (UE) n.º 181/2011, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro de 2011, e das obrigações nele ínsitas.
174. Refere o Município que *“o cumprimento dos diplomas relativos às condições que devem ser observadas no contrato de transporte rodoviário de passageiros e bagagens, em serviços regulares, bem como o regime sancionatório pelo incumprimento das normas do Regulamento (UE) n.º 181/2011, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro de 2011, constante do Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro, ou outras que digam respeito aos serviços prestados pelo cocontratante, deverão ser respeitados no Contrato para prestação daquele serviço. Ainda assim, e para garante do cumprimento daquelas normas, atendendo à sua importância, o Município procederá à menção*

---

<sup>36</sup> Com as adaptações que se verificarem necessárias para a Região Autónoma dos Açores.

*daquelas obrigações, incluindo-as como obrigações contratuais nos próximos contratos.”*

175. Destarte, recomenda-se<sup>37</sup>, igualmente, que a empresa proceda à elaboração do contrato de transporte (operador-passageiro) que contenha todas as regras gerais de utilização, cláusulas contratuais gerais e contratuais de adesão, relativas à sua atividade, preferencialmente, num único suporte documental, que inclua, especifique ou amplie e que não contrarie o que se encontra previsto na lei, sem prejuízo das competências próprias de gestão das ações de divulgação, suportes ou mensagens (na forma e conteúdo) que sejam transmitidas.
176. Entende-se que, desta forma, se clarificam as regras que são efetivamente aplicáveis a cada momento e em cada modo para o passageiro (e vinculativas, sem qualquer dúvida), de forma detalhada e sindicável, o que não acontece com informação dispersa e sumária em sítios da internet ou em ações de divulgação e marketing.
177. Pretende-se também evitar que qualquer informação acessível ao público não corresponda ou não seja baseada em regra vinculativa e estável e que não possa ser invocada por um passageiro, quando necessário e no exercício dos seus direitos.
178. Naturalmente que será sempre possível a divulgação de informação parcelar ou de forma simplificada, em ações de divulgação ou de marketing do operador. A título de exemplo, um operador pode ter um separador *FAQ - Frequently Asked Questions/Perguntas frequentes* no seu sítio da internet sobre as condições de utilização. Mas, sem que todas as regras operador-passageiros estejam adequadamente previstas em documento único, não existe garantia de que a informação em sítio da internet não possa ser modificada ou que seja considerada vinculativa, em caso de conflito.
179. Sugere-se ainda o adequado *enforcement* por parte da Autarquia no sentido da promoção do cumprimento da disponibilização do livro de reclamações e da divulgação, em locais de venda e veículos, dos locais onde o mesmo se encontra disponível, nos termos do Decreto-Lei n.º 156/2005, de 15 de setembro, com a última alteração do Decreto-Lei n.º 74/2017, de 21 de junho.
180. Finalmente, como medida de incentivo à eficiência e, não obstante ser um contrato de curta duração, considera-se uma boa prática a realização de inquéritos à satisfação dos

---

<sup>37</sup> Tal como consta do relatório da AMT sobre este mesmo assunto: <http://www.amt-autoridade.pt/noticias-e-comunicados/comunicados>.

clientes, permitindo a introdução, a todo o tempo de melhorias da operação e da relação do operador e autoridade de transportes com o passageiro.

### **Informação da AMT aos *Stakeholders***

181. No passado 13 de outubro de 2017, a AMT entendeu relevante informar os *stakeholders*<sup>38</sup>. de forma sumária, indicativa e preliminar e sem prejuízo da análise de cada caso concreto, do que está subjacente à emissão do parecer prévio vinculativo, permitindo antecipar eventuais questões e permitindo auxiliar as entidades públicas competentes na preparação dos procedimentos administrativos.

182. Além do cumprimento da legislação mencionada, foi referido que a AMT tem em consideração diversos imperativos, tais como:

- Respeito do princípio da igualdade, da objetividade, da transparência e da proporcionalidade das compensações financeiras, no quadro da legislação nacional e da legislação e jurisprudência da União Europeia aplicáveis, designadamente no que se refere a auxílios de Estado;
- Promoção e defesa da concorrência, designadamente através da não discriminação e tratamento equitativo entre operadores;
- Promoção de uma utilização eficiente dos recursos e de padrões adequados de qualidade dos serviços prestados aos consumidores/utilizadores e aos cidadãos em geral;
- Promoção da coesão territorial, social e económica, tendo em conta tipologia de território e perfis socioeconómicos;
- Promoção da acessibilidade e inclusividade do sistema de transportes;
- Incentivo ao investimento, qualidade, procura, emprego, eficiência, inovação (bilhética e sistemas de transportes inteligentes), intermodalidade e interoperabilidade;
- Promoção da sustentabilidade económico-financeira da prestação dos serviços públicos de transporte de passageiros; e
- Promoção do desenvolvimento sustentável, nas suas múltiplas vertentes (ambientais, climáticas, sociais, energéticas, etc.) e a utilização eficiente dos recursos.

183. Sem prejuízo dos elementos que se verifiquem necessários, para aferir do cumprimento daqueles objetivos, foi indicado que deveria ser apresentada, pelo menos, a seguinte documentação:

---

<sup>38</sup> [http://www.amt-autoridade.pt/media/1505/site\\_informação\\_stakeholders.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/1505/site_informação_stakeholders.pdf)

- Fundamentação jurídica, económica e financeira da operação proposta;
- Peças procedimentais ou contratuais a serem analisadas;
- Contratos de concessão, prestação de serviços e/ou de serviço público em vigor;
- Instrumentos de planeamento do território e da mobilidade que tenham sido tidos em conta na elaboração dos procedimentos (planos ou inquéritos de mobilidade, por exemplo).

184. Acrescentou-se ainda que, na generalidade, de forma indicativa e de acordo com as diversas especificidades de cada caso concreto, a fundamentação da operação proposta deveria abordar diversas questões, tais como:

- A enunciação clara dos objetivos do projeto;
- A especificação da adequação do proposto às normas legais e demais instrumentos normativos aplicáveis, incluindo regimes legais aplicáveis a autarquias locais;
- A indicação dos pressupostos específicos tidos em conta no apuramento do preço base do procedimento concursal/contratual, incluindo as compensações financeiras e/ou preço contratual, por obrigações de serviço público e/ou contratuais;
- A adequação do prazo de vigência às circunstâncias e características específicas de cada projeto, designadamente, investimento;
- A fundamentação das principais opções tomadas nas peças procedimentais ou contratuais apresentadas, designadamente os pressupostos subjacentes à definição da oferta; das obrigações contratuais e de serviço público; da realização de investimentos; do modelo de remuneração; do esquema de penalidades e/ou incentivos; do reporte de informação e fiscalização e supervisão do cumprimento do contrato; da qualidade, etc...;
- A fundamentação do racional subjacente ao modelo de exploração do serviço público adotado (atribuição por via de concurso público, exploração por operador interno/pela autoridade de transportes, ou outro), comparando-o com as formas alternativas de alcançar os mesmos fins, tendo em conta, designadamente, o nível de risco incorrido e partilhado e o *value for money* para o erário público.
- A fundamentação da sustentabilidade e equilíbrio económico-financeiro da operação (bem como da comportabilidade orçamental da despesa associada), eventualmente incluindo análises de sensibilidade;

- A especificação dos resultados pretendidos e as vantagens daí decorrentes, numa perspetiva de análise custo-benefício (quanto ao projeto em si mas também quanto à organização institucional);
- A caracterização da procura e da oferta e das condições da prestação dos serviços de transporte de passageiros;
- Outra documentação/estudos técnicos (económico, financeiro, jurídico) de fundamentação das opções propostas, considerados relevantes, incluindo a garantia de cumprimento de legislação e regulamentação laboral (incluindo transmissão de empresa, estabelecimento<sup>39</sup> e pessoal) bem como das necessárias e diversas autorizações e licenças aplicáveis à atividade.

185. [confidencial], afigura-se que a documentação está, na sua globalidade, em *compliance* com os diplomas legais citados, dando suficientes garantias da sua correta aplicação, tendo em conta também os alertas e recomendações efetuadas<sup>40</sup> e sem prejuízo do necessário acompanhamento da efetiva execução contratual.

### **Racionalidades basilares**

186. Também se considera que a operação proposta 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.

187. Quanto a investidores, tendo em conta os elementos disponibilizados, afigura-se que cria as condições adequadas à manutenção da prestação de serviço de transporte rodoviário de passageiros na cidade de Ponta Delgada, através de condições de estabilidade necessárias ao investimento na rede de transportes.

188. Por outro lado, o facto de se especificarem as 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 das regras contratuais e legais, nacionais e europeias, o qual viabiliza um exercício de regulação, supervisão e organização de sistema atento a eventuais distorções concorrenciais.

---

<sup>39</sup> [confidencial].

<sup>40</sup> [confidencial]

189. Quanto aos contribuintes, no que concerne à resiliência da sociedade e da economia face à carga fiscal, a correlação entre a dívida pública e a carga fiscal é perceptível, e embora existam encargos financeiros para a Concedente, não existem evidências de que estes acarretem qualquer consequência negativa sobre a dívida pública e, conseqüentemente, sobre a carga fiscal. Na verdade, pode sair potenciado o crescimento do transporte de passageiros e o desenvolvimento da produção de valor acrescentado, com a conseqüente receita fiscal, sem aumento dos impostos.
190. Por sua vez, as contrapartidas públicas, consubstanciadas na atribuição do direito de exploração e de recebimento de compensação financeira pelo cumprimento de obrigações contratuais, viabilizam a concretização do interesse público na efetivação do transporte de passageiros, por forma a assegurar a satisfação permanente dos padrões de continuidade, regularidade, qualidade, quantidade e tarifas do serviço de transporte.
191. O reforço e aplicação rigoroso dos mecanismos de monitorização e fiscalização devem servir para dissuadir o incumprimento dos requisitos contratuais, e evitar que se traduzam numa eventual deterioração da qualidade do serviço prestado aos consumidores.
192. Refere-se ainda que o modelo contratual, por definição, impede a inexistência de sobrecompensações, de forma a acautelar o desperdício de recursos financeiros do Estado. Neste contexto, acresce salientar a especial relevância que as entidades fiscalizadoras assumem no controlo *ex-post* da boa execução do contrato de concessão e da gestão eficiente da despesa pública.
193. 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, se mantêm positivos.
194. 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, com uma metodologia 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.
195. Ademais, o exercício dos poderes regulatórios da AMT, em articulação com os poderes organizacionais da autarquia e o Governo Regional, poderá promover uma melhor promoção dos direitos e interesses dos consumidores e dos utilizadores do transporte



público, mas também, indiretamente, daqueles que possam beneficiar da existência de uma rede de transportes públicos eficiente na sua região.

196. 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.
197. Atenta a realidade deste caso específico, poder-se-á inferir que o segmento mais interessado, em primeira linha, 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.
198. Realçam-se a atribuição de bonificações tarifárias em prol dos passageiros, em geral, e dos estudantes e 3.<sup>a</sup> idade em particular, o que representa uma poupança de custos para os consumidores face a outros modos de transporte alternativos.
199. Na perspetiva dos profissionais, também apresenta resultados positivos, na medida em que é promotora da manutenção e criação de emprego de forma sustentada e, no que concerne ao cidadão em geral, serão de assinalar os reflexos positivos no reforço dos seus direitos de cidadania e da coesão social, designadamente das populações locais.

#### IV– DAS CONCLUSÕES

200. Assim, e em conclusão:

- a) No que concerne ao objeto específico deste parecer, afigura-se que as peças procedimentais relativas ao procedimento concursal lançado pelo Município de Ponta Delgada estão em *compliance* com os enquadramentos legais citados, de acordo com a informação prestada e no pressuposto de se destinarem a assegurar a continuidade e ininterruptibilidade do serviço público prestado na cidade, até à avaliação e procedimentos concursais para toda a ilha de S. Miguel, até 3 de dezembro de 2019;
- b) De referir, igualmente, que a referida *compliance* afere-se não apenas na definição inicial dos termos daqueles instrumentos legais e contratuais mas também na sua preparação no âmbito do desenvolvimento do procedimento concursal, na sua efetiva execução, implementação e eventual revisão (mesmo que programada e periódica),

designadamente, na monitorização do cumprimento de obrigações contratuais, na fiscalização e sancionamento das mesmas, na salvaguarda de condições concorrenciais equitativas para todos os operadores que prestem serviços de transportes no seu território e no cumprimento estrito de todas as obrigações legais;

- c) Nesse sentido, o parecer prévio vinculativo da AMT quanto ao procedimento concursal é positivo, tendo por base a ponderação das recomendações/sugestões efetuadas, prosseguidas, *a posteriori*, de um acompanhamento contratual sistemático, no sentido de aferir, a todo o momento, inclusive durante o desenvolvimento do procedimento concursal, a *compliance* com as normas legais nacionais e europeias, bem como das disposições contratuais, sem prejuízo da avaliação ao nível da Lei n.º 19/2012, de 8 de maio.<sup>41</sup>
- d) Assim, sem prejuízo das atribuições e competências próprias da AMT, enquanto regulador económico independente, cabe às autoridades de transportes criar e implementar as condições legais e contratuais de base que permitam a disponibilização de serviços de transportes enquadrados em termos equitativos, concorrenciais, organizativos e institucionais.
- e) 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, designadamente através de uma adequada transmissão de informação relevante, à AMT, 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 âmbito nacional, regional e local), de regras regulamentares e contratuais relativas aos direitos e interesses dos consumidores e que assumem impacto concorrencial.

201. 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:

---

<sup>41</sup> No caso de a adjudicação da proposta implicar uma operação de concentração, a mesma está sujeita a notificação prévia à Autoridade da Concorrência, nos termos previstos na legislação da concorrência aplicáveis. Ver Linhas de Orientação relativas à Avaliação Prévia de Controlo de Concentrações da Autoridade da Concorrência  
[http://www.concorrenca.pt/vPT/A\\_AdC/legislacao/Documents/Nacional/Linhas%20de%20Orientacao%20Relativas%20a%20Avaliacao%20Previa.pdf](http://www.concorrenca.pt/vPT/A_AdC/legislacao/Documents/Nacional/Linhas%20de%20Orientacao%20Relativas%20a%20Avaliacao%20Previa.pdf).

- a) Pode contribuir para a sustentabilidade económica e de funcionamento do mercado da mobilidade, assegurando uma mobilidade eficiente e sustentável, que confira maior tessitura à coesão social e territorial, reforçando a solidariedade inter-regional;
- b) Permite, pelo menos, a manutenção da cobertura do território, e assegura soluções de mobilidade combinada e sustentável a toda a população, de acordo com as suas especificidades, ilimitações e condicionamentos, aproximando as decisões dos mesmos, ainda que as condições para a integração dos serviços de transporte numa rede de transportes, potenciando a valorização e desenvolvimento mais integrado do território, estejam em desenvolvimento, mas não afastadas;
- c) Não se perspetiva um aumento da carga fiscal e antevê-se uma maximização dos recursos públicos existentes, não resultando a intenção de criação de taxas ou impostos para suportar estas compensações.

Lisboa, 14 de março de 2018

O Presidente do Conselho de Administração

João Carvalho

Direção de Supervisão

Divisão de Avaliação de Políticas Públicas e Monitorização Setorial