

## PARECER N.º 90/AMT/2020

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

#### I – DO OBJETO

1. Foi rececionada na Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT) uma comunicação da Câmara Municipal de Vila Nova de Gaia (email de 22-06-2020) para os devidos efeitos do cumprimento da alínea b) do n.º 2 do artigo 34.º do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, que estabelece que compete à AMT *“emitir parecer prévio vinculativo sobre peças de procedimento de formação dos contratos de concessão ou de prestação de serviços públicos nos setores regulados, ou sobre alterações promovidas aos contratos em vigor”*.
2. A referida comunicação foi acompanhada das peças procedimentais<sup>1</sup>, e fundamentação económica e financeira, tendo sido efetuados pedidos de esclarecimento em 24-06-2020 e respondidos em 28-10-2020 e 03-11-2020.
3. O presente parecer inscreve-se no cumprimento da missão da AMT enquanto regulador económico independente, nos termos dos seus estatutos, anexos ao Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio (Estatutos), e de acordo com as exigências que emanam da Lei-Quadro das Entidades Reguladoras independentes, aprovada pela Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto.
4. A sua emissão fundamenta-se, assim, nas atribuições da AMT, previstas no n.º 1 do artigo 5.º dos Estatutos, designadamente, de zelar pelo cumprimento do enquadramento legal, nacional, internacional e da União Europeia, aplicável à regulação, supervisão, promoção e defesa da concorrência, visando o bem público, a defesa dos interesses dos cidadãos e dos operadores económicos, e de monitorização, acompanhamento e avaliação das atividades e políticas do *Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes*, e, mais especificamente, na atribuição concreta estabelecida na alínea b) do n.º 2 do artigo 34.º dos Estatutos.
5. Acrescem ainda nas atribuições da AMT:

---

<sup>1</sup> Fazem parte integrante do presente Contrato os seguintes Anexos e respetivos Apêndices: Anexo 1 – Mapa da Concessão, Anexo 2 – Matriz de riscos da Concessão, Anexo 3 – Modelo Financeiro da Concessão, Anexo 4 – Frota, Anexo 5 – Parâmetros de Oferta e Capacidade de Transporte, Anexo 6 – Sistema de Bilhética, Anexo 7 – Títulos e Tarifas, Anexo 8 – Efeito Financeiro Líquido das Obrigações de Serviço Público Adicionais, Anexo 9 – Reporte, Anexo 10 – Avaliação de Desempenho e Sanções, Anexo 11 – Paragens e terminais, Anexo 12 – Manutenção e limpeza, Anexo 13 – Erros e omissões do Caderno de Encargos, Anexo 14 – Esclarecimentos e retificações ao Caderno de Encargos, Anexo 15 – Esclarecimentos prestados pelo Adjudicatário, Anexo 16 – Proposta Adjudicada, Anexo 17 – Peças Concursais.

- 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 quanto ao estabelecimento dos níveis de serviço<sup>2</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>3</sup>
  - Proceder ao controlo anual das compensações concedidas às entidades que asseguram os serviços de interesse económico geral nos setores regulados;<sup>4</sup>
  - Promover a defesa dos direitos e interesses dos consumidores e utentes em relação aos preços, aos serviços e respetiva qualidade.<sup>5</sup>
6. Por outro lado, o presente parecer inscreve-se também no âmbito da reforma estrutural consubstanciada na Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, que aprovou o Regime Jurídico do Serviço Público de Transportes de Passageiros (RJSPTP), bem como do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007<sup>6</sup> (Regulamento), relativo aos serviços públicos de transporte de passageiros, e que é claramente uma reforma de enorme envergadura, designadamente pelas exigências relativas à necessidade de contratualização da prestação daqueles serviços.
7. Nesta análise, procurar-se-á aprofundar e avaliar não apenas as diversas questões regulatórias subjacentes ao pedido de parecer, como também o que respeita aos instrumentos contratuais e legais enquadradores.
8. Em primeiro lugar, o enquadramento e a *compliance* com o estabelecido no Regulamento, no RJSPTP, no Código dos Contratos Públicos (CCP) e na demais legislação aplicável à descentralização administrativa e subvenções públicas, designadamente, no Decreto-Lei n.º 167/2008, de 26 de agosto,
9. Em segundo lugar, pretende-se contribuir para o suprimento de falhas de mercado, sem gerar falhas de Estado ou de entidades e/ou atos normativos que, de algum modo, o representam e construir um paradigma de concorrência não falseada, sem restrições ou distorções, protegendo o bem público da mobilidade eficiente e sustentável, promovendo

---

<sup>2</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>3</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>4</sup> Alínea c) do n.º 3 do artigo 34.º dos Estatutos.

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

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

ainda a confluência dos paradigmas sociais subjacentes a diferentes racionalidades: a dos investidores; a dos profissionais/ utilizadores/ utentes/ consumidores e/ou cidadãos; e a dos contribuintes.

## II – DO ENQUADRAMENTO

### Relatório AMT

10. Tal como já era referido no Relatório da AMT<sup>7</sup> *“Diagnóstico preliminar - Serviços de transportes em vias navegáveis interiores”*, a Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto, estabeleceu o quadro de transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais, assente nos princípios da subsidiariedade, da descentralização administrativa e da autonomia do poder local, o qual foi concretizado através do Decreto-Lei n.º 58/2019, de 30 de abril, nos seguintes termos: (i) transferência de competências para os órgãos municipais e os órgãos das comunidades intermunicipais e das Áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto, na qualidade de autoridades de transporte previstas no RJSPTP, no domínio do serviço público de transporte de passageiros regular em vias navegáveis interiores<sup>8</sup>; (ii) transferência de competências para os órgãos municipais, no domínio do transporte turístico de passageiros em vias navegáveis interiores.
11. De acordo com o mesmo normativo, as competências transferidas compreendem, respetivamente:
  - O serviço público de transporte de passageiros regular, ainda que exercido em áreas sob a jurisdição de qualquer administração ou autoridade marítima ou portuária, designadamente quando tais serviços se encontrem integrados numa rede de transporte público de passageiros urbana, suburbana ou regional;
  - Os transportes turísticos locais entre municípios limítrofes ou no âmbito da mesma comunidade intermunicipal ou área metropolitana, excluindo-se o transporte turístico local que abranja mais do que uma comunidade intermunicipal;

---

<sup>7</sup> Serviços de transportes em vias navegáveis interiores - [http://www.amt-autoridade.pt/media/2209/relatorio\\_vias\\_navegaveis\\_interiores.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/2209/relatorio_vias_navegaveis_interiores.pdf)

<sup>8</sup> De acordo com o Decreto-Lei n.º 58/2019, de 30 de abril, uma via navegável interior é *“uma massa de água que não faz parte do mar e [é] interior e navegável, natural ou artificial, ou um sistema de massas de água interligadas, utilizadas para o transporte, tais como lagos, albufeiras, rios, estuários, canais ou qualquer combinação destes”*.

- Nos casos em que o serviço público de transporte de passageiros regular seja assegurado ao abrigo de uma concessão detida pelo Estado ou por entidade do setor empresarial do Estado, a transferência é objeto de processo negocial específico, desencadeado por iniciativa do concedente ou da entidade local territorialmente competente, sendo que as infraestruturas afetadas ao transporte são igualmente transferidas, em termos a negociar, caso estas lhe estejam maioritariamente afetadas.

12. Decorre, também, daquele diploma:

- O alargamento das competências das autoridades de transportes previstas no RJSPTP às áreas de jurisdição da Docapesca nos termos do Decreto-Lei n.º 16/2014, de 3 de fevereiro, e que tinham ficado excluídas do seu âmbito de aplicação por via da subalínea iv) do n.º 2 do artigo 2.º do RJSPTP;
- A habilitação das referidas autoridades de transporte na definição de regras quanto ao transporte turístico em vias navegáveis interiores, algo que se encontra fora do âmbito do RJSPTP, e sem prejuízo da legislação aplicável aos operadores marítimo-turísticos, nos termos do Decreto-Lei n.º 108/2009, de 15 de maio, na sua redação atual;
- A obrigação para os operadores de serviço público de transporte de passageiros regular de cumprirem os deveres de informação e comunicação a que se reporta o artigo 22.º do RJSPTP;
- A sujeição dos regimes legais, regulamentares, contratuais ou que decorram de ato administrativo correspondentes à exploração do serviço público de transporte de passageiros regular, e que estejam vigentes à data da entrada em vigor do decreto-lei;
- A competência da assembleia municipal/conselho metropolitano ou do conselho intermunicipal, conforme o território em causa, pela regulamentação relativa à atividade de transporte turístico de passageiros em via navegável interior, sem prejuízo do disposto no Decreto-Lei n.º 108/2009, de 15 de maio, na sua redação atual;
- As competências daquelas entidades quanto ao Decreto-Lei n.º 149/2014, de 10 de outubro, que visa gerir os efeitos que este transporte possa gerar na área de jurisdição, assim como a localização dos espaços destinados à tomada e largada de passageiros.

13. De acordo com o referido relatório da AMT, tal como oportunamente sinalizado no parecer dirigido ao Governo<sup>9</sup>, e no âmbito do Diagnóstico ao transporte de passageiros efetuado por agentes económicos licenciados para atividades turísticas e agências de viagens e turismo<sup>10</sup>, constatava-se o desconhecimento da totalidade do atual universo das empresas de serviços de transporte fluvial de passageiros, em transporte público regular ou transporte turístico, bem como do quadro contratual e legal preciso em que todos os serviços existentes são prestados e ainda das áreas geográficas de atuação, características e número de embarcações.
14. Ora, o conhecimento dos universos é essencial para a sua correta identificação e avaliação do âmbito legal concreto - público ou turístico -, a qual releva para efeitos de contratualização dos serviços públicos de transporte em vias navegáveis interiores ao abrigo do RJSPTP.
15. Acresce ainda o facto de a AMT ser a entidade responsável pela promoção e defesa dos direitos e interesses dos passageiros em serviços marítimos e fluviais e em vias navegáveis interiores, seja de transporte público, seja de transporte turístico, nos termos dos seus Estatutos e dos Decretos-Lei n.º 7/2014, de 15 de janeiro<sup>11</sup>, e n.º 74/2017, de 21 de junho, importa garantir a acessibilidade, em ambos os serviços, ao Livro de Reclamações<sup>12</sup> e à Resolução Extrajudicial de Conflitos<sup>13</sup>.
16. Assim, e sobretudo no contexto da transferência de competências para os órgãos municipais no domínio do transporte turístico de passageiros e do serviço público de transporte de passageiros regular em vias navegáveis interiores, afigurou-se ser da maior importância para todos os *stakeholders* a caracterização do setor do transporte em vias navegáveis interiores incluindo o universo de empresas que atuam no mesmo.<sup>14</sup>

<sup>9</sup> [https://www.amt-autoridade.pt/media/1707/parecer\\_01\\_dsmm\\_dpdc\\_3jan\\_2018.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/1707/parecer_01_dsmm_dpdc_3jan_2018.pdf).

<sup>10</sup> [https://www.amt-autoridade.pt/media/1742/acao\\_diagnostico\\_transporte\\_de\\_passageiros\\_ambito\\_turistico.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/1742/acao_diagnostico_transporte_de_passageiros_ambito_turistico.pdf).

<sup>11</sup> Tal como referido em anterior relatório da AMT ([https://www.amt-autoridade.pt/media/1615/relatorio\\_acao\\_diagnostico\\_condicoesgerais\\_transportepublicopassageiros.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/1615/relatorio_acao_diagnostico_condicoesgerais_transportepublicopassageiros.pdf)), diversos diplomas relativo a direitos dos passageiros, como por exemplo o Decreto-Lei n.º 7/2014, de 15 de janeiro, estabelecem o IMT como entidade competente nesta matéria. No entanto, deve ser tido em conta que: (i) as alíneas a) e m) do n.º 1 e a alínea k) do n.º 2, ambos do artigo 5.º, e o n.º 4 do artigo 38.º do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, estabelecem como atribuições da AMT a promoção da defesa dos direitos e interesses dos consumidores e utentes em relação aos preços, aos serviços e respetiva qualidade; (ii) os pontos v) e vi) da alínea c) do n.º 2 e a parte final do artigo 19.º do Decreto-Lei n.º 11/2014, de 22 de janeiro, que referiam a proteção dos direitos dos utilizadores como competência do IMT, foram precisamente revogados pelo artigo 7.º da parte preambular do Decreto-Lei n.º 78/2014 de 14 de maio; (iii) as alíneas f) e i) do n.º 4 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 236/2012, de 31 de outubro (anteriores estatutos do IMT), que se referiam à proteção dos direitos dos passageiros, foram revogados pelo Decreto-Lei n.º 77/2014, de 14 de maio, que aprova os novos estatutos do IMT. Desta forma, afigura-se claro que o IMT deixou de ter nas suas atribuições e competências a proteção dos direitos e interesses dos consumidores, sendo tal competência agora assumida pela AMT.

<sup>12</sup> Acessível para todos os modos de transporte em <https://www.livroreclamacoes.pt/inicio>.

<sup>13</sup> Regulamento de Mediação e Conciliação da AMT, disponível em: [https://www.amt-autoridade.pt/media/1757/regulamento-n-565\\_2018-de-21-de-agosto.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/1757/regulamento-n-565_2018-de-21-de-agosto.pdf)

<sup>14</sup> Na pendência da elaboração do presente relatório, a Direção-geral das Autarquias Locais divulgou a lista de autarquias que declarou assumir as competências nesta matéria, estando disponível em: <http://www.portalautarquico.dgal.gov.pt/PT/transferencia-de-competencias/>

17. Importa referir que a legislação nacional aplicável ao transporte em vias navegáveis interiores é reduzida e está desatualizada face ao atual contexto legislativo e económico, com a intervenção de diversas entidades públicas (Direção-Geral de Recursos Naturais, Segurança e Serviços Marítimos, Direção-Geral de Autoridade Marítima, Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional, administrações portuárias e administração local) e nem sempre de forma totalmente articulada e harmonizada do ponto de vista legal, pelo que, para garantir bases sólidas para o planeamento e desenvolvimento do transporte em vias navegáveis interiores, importava deter conhecimento mais específico sobre o Ecossistema;
18. Do mesmo passo, neste momento, afigura-se ser necessário recorrer à interpretação integrada de diversos diplomas legais, entre outros regimes especiais, legais, regulamentares e administrativos relativos a ligações fluviais, emitidos em diversos contextos temporais e substanciais, designadamente: (i) Decreto-Lei n.º 197/98, de 10 de julho, que estabelece o regime jurídico da atividade dos transportes com embarcações de tráfego local<sup>15</sup>; (ii) Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, que aprova o RJSPTP<sup>16</sup>; (iii) Decreto-Lei n.º 7/2014, de 15 de janeiro<sup>17</sup>, que estabelece regras quanto a direitos dos passageiros dos serviços, públicos e turísticos, de transporte marítimo e por vias navegáveis interiores,

---

<sup>15</sup> Densificando, o Decreto-Lei n.º 197/98, de 10 de julho, que estabeleceu o regime jurídico da atividade dos transportes com embarcação de tráfego local, considera: (i) Armador de tráfego local: aquele que efetua transportes de passageiros ou mercadorias, no âmbito da navegação local, com embarcações registadas no tráfego local; (ii) Navegação local: a navegação efetuada em águas lacustres fluviais ou em águas interiores da área de jurisdição da capitania ou da delegação marítima ou de outras entidades locais competentes; (iii) Embarcações de tráfego local: as embarcações de comércio registadas como embarcações de tráfego local, em conformidade com as normas de registo convencional ou ao abrigo do regime de registo temporário, e destinadas a operar dentro dos portos e respetivos rios, rias, lagos, lagoas e esteiros e, em geral, dentro das águas interiores da área de jurisdição da capitania ou da delegação marítima em que estão registadas ou de outras entidades locais competentes. O mesmo diploma estabelece que os armadores de tráfego local podem utilizar embarcações de tráfego local na área da navegação costeira nacional e em zonas diferentes das já legalmente permitidas na referida área de navegação, desde que sejam observadas todas as condições de segurança previstas na legislação aplicável. O Decreto-Lei n.º 197/98, de 10 de julho, estabelece, ainda, que o único requisito de acesso à atividade é a inscrição como armador de tráfego local, no âmbito da qual o interessado deve fornecer informação, entre outros, sobre a identificação das embarcações de que disponha e sobre os serviços que tenha intenção de prestar, e respetivas atualizações, assim como deve comunicar elementos de natureza estatística, relativos a passageiros e cargas transportados, com periodicidade trimestral. Finalmente, este diploma estabelece que a sua aplicação não prejudica a aplicação de regulamentos locais sobre transportes e carreiras, desde que os mesmos não lhe sejam contrários.

<sup>16</sup> Por sua vez, o já referido RJSPTP veio aprovar e estabelecer o regime aplicável ao planeamento, organização, operação, atribuição, fiscalização, investimento, financiamento, divulgação e desenvolvimento do serviço público de transporte de passageiros, por modo rodoviário, via navegável interior, ferroviário e outros sistemas guiados, incluindo o regime das obrigações de serviço público e respetiva compensação. Nos termos do previsto naquele diploma, o serviço público de transporte de passageiros é “o serviço de transporte de passageiros de interesse económico geral, prestado ao público numa base não discriminatória, nos termos do qual os veículos são colocados à disposição de múltiplas pessoas em simultâneo, que os utilizam mediante retribuição, segundo um regime de exploração previamente aprovado, não ficando ao serviço exclusivo de nenhuma delas”, sendo contratualizado por municípios, comunidades intermunicipais e áreas metropolitanas, na qualidade de autoridades de transportes, com operadores de transporte público de passageiros. Em rigor, o RJSPTP estabeleceu inicialmente a exclusão do serviço de transporte de passageiros regular em vias navegáveis interiores nas áreas de jurisdição da Docapesca, mas a Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto, e o Decreto-Lei n.º 58/2019, de 30 de abril, determinam que passa a ser competência dos municípios o transporte em vias navegáveis interiores, seja ele transporte turístico de passageiros ou serviço público de transporte de passageiros regular, sem prejuízo das competências cometidas às entidades reguladoras e fiscalizadoras de âmbito nacional.

<sup>17</sup> Por fim, o Decreto-Lei n.º 7/2014, de 15 de janeiro, veio acomodar o Regulamento (UE) n.º 1177/2010, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de novembro, relativo aos direitos dos passageiros dos serviços de transporte marítimo e por vias navegáveis interiores, aplicando-se, essencialmente, ao transporte de passageiros entre Estados-Membros da União Europeia e a cruzeiros, e não a transporte interno, não estando assim expresso e adequadamente acomodado o transporte em vias navegáveis interiores, sobretudo de carácter urbano quando integrado em redes locais e regionais.

(iv) Decreto-Lei n.º 186/2015, de 3 de setembro, que estabelece as condições de acesso e de exercício da atividade das empresas de animação turística e dos operadores marítimo-turísticos;<sup>18</sup> (v) Decreto-Lei n.º 49-A/2012, de 29 de fevereiro<sup>19</sup>.

19. Do referido relatório resultaram diversas conclusões:

- A maioria das empresas analisadas possui um CAE (classificação da atividade económica) principal não relacionado com a atividade de transporte de passageiros por vias navegáveis interiores;
- No que se refere a informação financeira, o volume de negócios refere-se à totalidade da atividade da empresa, não havendo separação contabilística por atividade, pelo que não é possível saber se este crescimento do volume de negócios diz respeito apenas à atividade do transporte ou incluir atividades relacionadas,
- Quanto a passageiros transportados, existem divergências entre os dados divulgados pelo Instituto Nacional de Estatística (INE) e pelo IMT e os dados reportados à AMT;
- Quanto à receção e tratamento das reclamações de passageiros, apenas uma minoria das empresas envia as suas reclamações para a AMT<sup>20</sup>.

20. Das 27 linhas operadas a nível nacional e identificadas no relatório seguinte 3 linhas localizam-se no Rio Douro, na área geográfica da Área Metropolitana do Porto (AMP), o que corresponde a 11,1% do total e que terão transportado cerca de 200 mil passageiros (0,4% do total), sendo estas responsáveis pelos aumentos mais expressivos nos últimos anos. Quanto a passageiros transportados no Rio Douro:

---

<sup>18</sup> O Decreto-Lei n.º 108/2009, alterado pelos Decretos-Lei n.º 95/2013, de 19 de julho, e n.º 186/2015 de 3 de setembro, veio estabelecer as condições de acesso e de exercício da atividade das empresas de animação turística e dos operadores marítimo-turísticos, cujas embarcações estão sujeitas ao regulamento das embarcações utilizadas na atividade marítimo-turística. Neste diploma estão referidos os serviços de táxi fluvial, cuja figura (e respetivo regime de enquadramento) carece de adequada regulamentação, uma vez que apenas estão regulamentadas as embarcações a utilizar, no regulamento das embarcações utilizadas na atividade marítimo-turística, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 149/2014, de 10 de outubro, *i.e.*, a embarcação registada como auxiliar local ou de porto destinada a efetuar serviços de táxi marítimo, fluvial ou lacustre.

<sup>19</sup> Do mesmo passo, de acordo com o vertido no Decreto-Lei n.º 49-A/2012, de 29 de fevereiro, a Direção-Geral de Recursos Naturais, Segurança e Serviços Marítimos (DGRM), sucedeu nas suas funções ao Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos, I.P. (IPTM), nomeadamente nas matérias diretamente relacionadas com as áreas de regulamentação, supervisão e fiscalização do setor marítimo-portuário e da náutica de recreio. Da mesma forma, o Decreto-Lei n.º 280/2001, de 23 de outubro, na redação que lhe foi dada pelo Decreto-Lei n.º 206/2005, de 28 de novembro, estabelece que compete ao IPTM a fixação da lotação e emissão do respetivo certificado no caso de embarcações de tráfego local, competência hoje assumida pela DGRM. As administrações portuárias do Continente<sup>19</sup> detêm igualmente competências de licenciamento de todas as atividades que se desenvolvam nas respetivas áreas de jurisdição, incluindo navegação e acostagem e utilização de infraestruturas marítimas e fluviais.

<sup>20</sup> As empresas Três Séculos - Realizações Hoteleiras, Lda. e Menino do Douro - Unipessoal, Lda. possuem livro de reclamações e indicaram que estas últimas são enviadas para a Autoridade para Segurança Alimentar e Económica (ASAE).

- Para 2015, 2016 e 2017, o INE divulgou que foram transportados, respetivamente, 30 456, 14 319 e 151 367 passageiros, dados que não são coincidentes com os reportados pelas empresas: 30 940, 36 594 e 144 553 passageiros transportados, respetivamente;
- Em 2017, os números de passageiros transportados divulgados pelo IMT, com base no reporte dos armadores de tráfego local, foram de 105 914 e 36 729, nas linhas regulares entre Porto e Vila Nova de Gaia e Lordelo do Douro e Vila Nova de Gaia, respetivamente.
- Para os anos de 2015 e 2016, o IMT não divulgou dados relativos ao número de passageiros transportados.

21. As 27 linhas são exploradas recorrendo à utilização de 72 embarcações, cuja idade média é de cerca de 24 anos e o combustível é o gasóleo, com a seguinte repartição geográfica, sendo que 5 embarcações (6,9%) operam área geográfica da AMP.

22. Foram solicitadas informações a 5 empresas (Menino do Douro - Unipessoal, Lda., Três Séculos - Realizações Hoteleiras, Lda., Margem Flamingo, Lda., Pinto Moreira, Transportes e Serviços, Lda. e Câmara Municipal de Gondomar) que exploram o serviço regular de transporte público de passageiros, tendo sido obtidas informações apenas de 3 empresas:

- Todas desenvolvem atividade no âmbito dos serviços regulares de transporte de passageiros, bem como de serviço de táxi fluvial e duas empresas referem realizar atividade no âmbito do transporte marítimo-turístico;
- Todas encontram-se registadas no IMT como operadores de tráfego local, possuindo a respetiva licença.
- A classificação da atividade principal (CAE) das empresas Três Séculos – Realizações Hoteleiras, Lda. e Margem Flamingo, Lda. remete para uma atividade sem qualquer relação com a atividade de transporte de passageiros por vias navegáveis interiores. Apenas a empresa Menino do Douro – Unipessoal, Lda. tem como atividade principal o transporte de passageiros por vias navegáveis interiores.
- As três empresas<sup>21</sup> em questão inserem-se na categoria de microempresa.

---

<sup>21</sup> A empresa Margem Flamingo, Lda. não apresentou dados relativos à totalidade da informação operacional, por considerar que não desenvolve uma atividade comercial.

- As empresas Menino do Douro – Unipessoal, Lda. e Três Séculos – Realizações Hoteleiras, Lda. Apresentam, no período em análise, uma taxa de crescimento anual média do volume de negócios de 3,3% e 217,3%, respetivamente;
  - As empresas Menino do Douro - Unipessoal, Lda. e Três Séculos - Realizações Hoteleiras, Lda. aplicam uma tarifa única nos seus percursos. Estas empresas apresentam uma duração do percurso idêntica, mas as respetivas distâncias são diferentes (398m e 240m, respetivamente), assim como o são as respetivas tarifas. A empresa que percorre uma distância mais curta aplica uma tarifa mais elevada, o que poderá estar associado ao tipo de embarcações utilizado, com impacto nos custos. A empresa Margem Flamingo, Lda. presta um serviço gratuito ao passageiro, ou seja, segundo a empresa, não é cobrada qualquer tarifa a bordo;
  - Todas as empresas têm horários definidos e publicitados;
  - A empresa Menino do Douro - Unipessoal, Lda. declarou possuir um contrato vitalício para explorar o serviço regular na linha entre Vila Nova de Gaia e Porto e a empresa Margem Flamingo, Lda. tinha, à data da prestação da informação, um contrato de prestação de serviços com o Município de Gondomar, o qual incluía a definição de obrigações de serviço público e de compensações financeiras<sup>22</sup>.
23. No que se refere a serviços marítimo-turístico de transporte de passageiros, as empresas Três Séculos - Realizações Hoteleiras, Lda e Margem Flamingo, Lda declararam efetuar transporte marítimo-turístico fluvial no Rio Douro.<sup>23</sup>
24. De referir que a APDL não apresentou dados especificados sobre a totalidade do transporte de âmbito turístico efetuado no Rio Douro. No entanto, segundo informação pública daquela entidade<sup>24</sup>, em 2017 registou-se um movimento de 1,2 milhões de turistas nas embarcações que cruzam o rio Douro, o que representa um aumento de 35% face

---

<sup>22</sup> A empresa Três Séculos - Realizações Hoteleiras, Lda. não respondeu relativamente à forma de contratualização da prestação do serviço.

<sup>23</sup> Por email de 28-09-2020, enviado ao Município, foi referido que *“atento o relatório publicado por esta Autoridade, e atenta a existência de serviços de transporte regular de passageiros, por via navegável interior, somos a solicitar informação a V. Exas sobre que diligências foram ou estão a ser tomadas no sentido de adequar a prestação dos serviços identificados, ao Decreto-Lei n.º 58/2019, de 30 de abril, que concretiza o quadro de transferência de competências para os órgãos municipais no domínio do transporte turístico de passageiros e do serviço público de transporte de passageiros regular em vias navegáveis interiores, ao Regulamento (CE) n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro e à Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, que aprovou o Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros. Tal solicitação não considera os contactos já iniciados quanto à implementação de um novo serviço fluvial anfíbio”, tendo sido respondido que “informa-se que, ao contrário do que aí se refere, não existem quaisquer serviços de transporte regular de passageiros, por via navegável interior, de âmbito municipal. Por esse motivo, não há qualquer diligência a promover nesse âmbito. De resto, continuam em curso os trabalhos deste município tendo em vista atribuir por via concursal uma futura concessão desse serviço, como tem sido acompanhado pela AMT.”*

<sup>24</sup> <https://www.dn.pt/dinheiro/interior/rio-douro-com-12-milhoes-de-turistas-em-2017-9264915.html>.

ao ano anterior e de 78% face a 2015, correspondente a mais 570 mil turistas. Aquela informação refere ainda que percorreram a Via Navegável do Douro 149 embarcações, pertencentes a 61 operadores.

25. Do mesmo relatório resultaram diversas recomendações<sup>25</sup>:

- Necessidade de implementação de um processo de harmonização das condições contratuais, ao abrigo do RJSPTP e do Regulamento, quanto ao serviço público de transporte de passageiros regular, bem como a avaliação das situações de transporte de passageiros regular que é classificado como turístico, mas que na prática – no âmbito da sua efetiva execução ou disponibilização ao público - poderá configurar serviço público de transporte, devendo ser enquadrado naqueles diplomas. A importância da existência de regras harmonizadas entre agentes económicos tem impactos positivos na promoção de um ambiente concorrencial equitativo no mercado, mitigando ou eliminando eventuais distorções concorrenciais, sobretudo no contexto de possibilidade de coexistência de empresas públicas e privadas e de abertura ao mercado potenciado pela Lei n.º 52/2015, de 9 de junho;
- Utilização do CAE associado ao transporte de passageiros, por todas as empresas que o realizem, seja a título principal ou secundário;
- Dar cumprimento ao artigo 22.º do RJSPTP, introduzindo as modificações técnicas no SIGGESC que permitam fazer o reporte de todos os serviços transporte público regular de passageiros, incluindo as vias navegáveis interiores.
- Introdução de mecanismos efetivos (incluindo de fiscalização) que garantam que empresas licenciadas para o transporte turístico de passageiros não efetuem, de facto, transporte público sem o cumprimento dos requisitos a este associado, tal como anteriormente referido pela AMT<sup>26</sup>;
- Adaptar, clarificar ou criar mecanismos de reporte, transmissão e tratamento de informação relativa ao transporte turístico e de mercadorias em vias navegáveis interiores, entre os operadores e as entidades públicas envolvidas (Administrações portuárias, IMT, Turismo de Portugal e AMT);

---

<sup>25</sup> Algumas destas questões irão ser tidas em conta no âmbito do «Grupo de Trabalho para o Acompanhamento da Animação Turística», criado pelo Despacho n.º 6951/2020, publicado no Diário da República n.º 130/2020, Série II de 2020-07-07.

<sup>26</sup> [https://www.amt-autoridade.pt/media/1741/diagnostico\\_transporte\\_passageiros\\_ambito-turistico.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/1741/diagnostico_transporte_passageiros_ambito-turistico.pdf).

- No que se refere aos direitos dos passageiros, caminhar para a aplicação do Regulamento (UE) n.º 1177/2010, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de novembro, e Decreto-Lei n.º 7/2014, de 15 de janeiro, a vias navegáveis interiores de caráter urbano e local e quanto integrado em redes de transporte público de passageiros intermodais e harmonização das cláusulas contratuais/gerais/contrato de transporte/termos de utilização das diversas empresas.

### Fundamentação da presente operação<sup>27</sup>

26. No documento “*Estudo da concessão - Serviço Público de Transporte em Modo Anfíbio*” é efetuada uma análise das ligações existentes, constando-se que a evolução dos padrões de mobilidade tem aumentado a pressão sobre os sistemas existentes, quer ao nível das infraestruturas rodoviárias quer ao nível das redes de transporte público e apesar do reforço de oferta de transporte público, e algumas zonas do Município carecem de soluções específicas que permitam uma melhoria da oferta de transporte público, sendo exemplo a ligação de Crestuma ao centro de Vila Nova de Gaia, muito dependente, ou quase exclusivamente, do transporte individual de infraestruturas congestionadas.
27. Por isso, um novo serviço fluvial “*procura atender a duas dimensões: i) garantir uma oferta adequada de transporte público, na ligação ao centro do concelho, criando uma alternativa ao transporte individual; e, ii) assegurar a integração com o restante sistema de transporte público da AMP, nomeadamente, o Metro do Porto, permitindo o acesso os destinos servidos por esta rede. A opção pela tecnologia anfíbia prende-se com a*

---

<sup>27</sup> Inicialmente a AMT efetuou os seguintes comentários: “*Tal como consta de anteriores informações desta Autoridade (designadamente Fundamentação do Parecer prévio da AMT sobre contratos de serviço público: [http://www.amt-autoridade.pt/media/1505/site\\_informacao\\_stakeholders.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/1505/site_informacao_stakeholders.pdf) e Road Map para a contratualização de obrigações de serviço público: <https://gta transportes.files.wordpress.com/2018/11/c2abroadmapc2bb-para-a-contratualizac3a7c3a3o-de-servic3a7os-pc3babolicos-de-transportes.pdf>) será relevante a elaboração de um documento de enquadramento, de onde conste o racional subjacente à operação apresentada, designadamente o diagnóstico das necessidades motivam o lançamento do procedimentos, os objetivos que se pretendem alcançar e, sobretudo, o enquadramento institucional, organizacional e a fundamentação económica e financeira. Desde logo, será relevante fundamentar o pagamento de compensações financeiras, que deverá cumprir os requisitos previstos no Regulamento (CE) 1370/2007 (designadamente o Anexo) bem como o artigo 24.º do Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros (RJSPTP), tendo em conta os gastos e rendimentos associados à prestação de um serviço público, e sempre que se trate da imposição e uma obrigação de serviço público que não seja coberta ou não esteja prevista na normal operação comercial do operador, no seu estrito interesse comercial. (Ver Enquadramento legal e jurisprudencial aplicável a Auxílios de Estado e compensações por obrigações serviço público no setor dos transportes - [http://www.amt-autoridade.pt/media/1955/auxilios\\_estado\\_osp\\_transportes.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/1955/auxilios_estado_osp_transportes.pdf)). Será por isso relevante conhecer as estimativas efetuadas quanto a gastos (custos diretos, indiretos, amortizações) e rendimentos (receitas, procura) associadas ao serviço em causa, uma vez que tais dados importam para a leitura do modelo e disposições contratuais. É previsto o pagamento de um valor máximo de compensações (sem prejuízo de pagamentos adicionais caso se cumpram as condições previstas) de €93.000 sendo relevante compreender o racional subjacente a este valor, de onde decorrerão estimativas de procura e de receitas, tendo em conta os títulos de transporte possíveis, bem como outro tipo de compensações pagas pela sua disponibilização, sejam os títulos Andante, sejam 4.18, sub23 etc. Por outro lado, será relevante conhecer os montantes estimados de investimento associados a esta operação (veículos, sistema de bilhética, sistemas de apoio à exploração e outros) tendo em conta que os mesmos integrarão o estabelecimento da concessão e reverterão para a Concedente. O contrato prevê que os bens e direitos integrantes do Estabelecimento da Concessão, incluindo aqueles que venham a ser criados, construídos, adquiridos ou instalados pela Concessionária em cumprimento do Contrato reverterem gratuitamente a favor do Concedente Importará conhecer os prazos de amortização associados, a sua integração no prazo contratual e a remuneração dos mesmos, findo o contrato.”*

*necessidade de não agravar o congestionamento em Vila Nova de Gaia, particularmente, na N222, contribuindo desta forma para reduzir as externalidades negativas a este associadas”.*

28. Assim, o Município preconiza um novo serviço fluvial anfíbio<sup>28</sup>, em que:

- *“a maioria do trajeto será realizado ao longo do Rio Douro, com pontos de entrada e saída do rio, através de rampas, localizadas em Crestuma e no Cais de Gaia. O percurso de Ida (Crestuma -> General Torres) possui 17,1 km de extensão e o percurso de regresso (General Torres -> Crestuma) possui 20,5 km. Tal significa que se prevê um total de 37.900,8 km de serviço comercial por ano.”;*
- *Se pretende a “a disponibilização de um serviço de transporte público, de elevados padrões de qualidade e desempenho ambiental, que permita aceder ao centro de Vila Nova de Gaia mas, também, de integração com a rede de metro, potenciando a mobilidade das pessoas que se deslocam de e para Crestuma”;*
- *Com horários que possibilitem “as deslocações pendulares que tipicamente se concentram no início da manhã e no final da tarde. O serviço deverá incluir a disponibilização de duas ligações no sentido Crestuma -> General Torres e ao início da manhã, e duas ligações General Torres -> Crestuma ao final da tarde”.*
- *O veículo “deverá ter uma capacidade mínima de 45 passageiros e possuir capacidade para entrar e sair do rio de forma autónoma, sem recurso a meios externos, utilizando as rampas para o efeito. O veículo deve ser capaz de atingir velocidades em água de 10-13 Km/h e em terra até 100 km/h. O veículo deverá estar equipado com os equipamentos de bilhética necessários para a utilização dos título Andante”;*
- *O tarifário a disponibilizar será “o Tarifário Andante. O operador poderá dispor de um título próprio, de valor equivalente ao Título Único Z5.”*

29. Para que este serviço seja possível o Município considerou que o investimento incremental necessário para a operação do sistema pretende-se essencialmente com a

---

<sup>28</sup> Segundo informação do IMT, o único transporte de passageiros anfíbio licenciado em Portugal é o efetuado, para efeitos turísticos, é o efetuado pela empresa HIPPOTRIP - Turismo Anfíbio, Lda, NIF 508955165, em conformidade com os requisitos previstos no Decreto-Lei n.º 3/2001, de 10 de janeiro, e no Regulamento (CE) n.º 1071/2009 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de outubro. Possui atualmente 5 veículos licenciados para a exploração da referida atividade, estando homologados na categoria de “pesado de passageiros”, sendo 3 deles “anfíbios”.

aquisição do veículo (aproximadamente €1.000.000) e dos equipamentos embarcáveis necessários à integração bilhética (cerca de €2.000), sendo que os relativos a infraestrutura fluvial não são da responsabilidade do operador.

30. Quanto ao veículo, sublinha o Município que *“se trata de um veículo com características particulares e cujo custo de produção não é minimizado por economias de escala, dado que o número de encomendas destas viaturas é muito reduzido. Note-se no entanto que a amortização do veículo não deverá ser totalmente imputada ao serviço de TP em questão, uma vez que, entre pontas, e durante o resto do dia, o veículo pode ser utilizado noutras atividades, de natureza comercial, do eventual interesse do concessionário”*
31. O Município apresenta ainda estimativas de custos operacionais, receitas e procura:
- Quanto a custos operacionais foram estimados os relativos a pessoal, combustíveis, limpeza e manutenção (mais elevados neste tipo de veículos, estimando-se que sejam proporcionais à diferença de investimento entre um autocarro simples e um veículo anfíbio);
  - Para as receitas foi considerado como título de referência Z5 (€2,40) ainda que a repartição de receita dependa as viagens registadas para cada passageiro e da utilização efetiva de títulos Andante, cuja receita média dependerá dos destinos dos passageiros;
  - Quanto a procura, apesar de não existir histórico de operação, assumiu-se uma taxa de ocupação de 50%, em que 50% utilizará um título próprio e 50% utilizarão um passe intermodal Andante.
32. Tendo em conta estas estimativas, foi efetuada uma análise de viabilidade económica e financeira com projeções a 7 anos, ainda que o horizonte da concessão seja 12 meses, concluindo-se que *“o resultado líquido do exercício é positivo se e só se se prever uma subvenção do concedente de 93.000 € sem a qual o resultado seria negativo”*.
33. Uma vez que, nos termos do n.º 1 do artigo 410.º-A, n.º 1 do Código dos Contratos Públicos, o valor de um contrato de concessão corresponde ao total do volume de negócios do concessionário gerado ao longo da duração do contrato, conforme estipulado no contrato, em contrapartida das obras e dos serviços que foram objeto da concessão, bem como dos fornecimentos relacionados com tais obras e serviços apurou-se o valor estimado do contrato em €126.000.

### III – DAS PEÇAS DO PROCEDIMENTO

## Caderno de Encargos<sup>29</sup>

34. A Cláusula 5.<sup>a</sup> estabelece que o serviço público objeto da Concessão consiste na exploração do serviço público de transporte regular de passageiros municipal por modo fluvial na Linha identificada no Anexo 5 (Oferta e Capacidade de Transporte), tal como representada no Anexo 1 (Mapa da Concessão), em regime de exclusivo, nos termos do

<sup>29</sup> Quanto ao contrato, preliminarmente, foram efetuados os seguintes comentários:

- “No que se refere ao sistema bilhética considera-se que, prevendo-se a integração do serviço no sistema Andante, os concorrentes deverão conhecer os termos contratuais de acesso e permanência no mesmo, não só para efeitos de acesso ao sistema tecnológicos para também ao sistema tarifário, às suas regras e pagamento de compensações inerentes. Aliás, tendo em conta que os operadores aderentes são compensados pela prática de tarifários reduzidos, impostos por iniciativa pública, será de esclarecer quais os tarifários comerciais de referência para o cálculo de tais compensações;
- A cláusula relativa a Oferta e Capacidade de Transporte estabelece que a Concessionária utiliza veículos com lotação de lugares que assegurem o transporte de todos os passageiros e caso se verifique que a capacidade de transporte não permite assegurar o transporte de todos os passageiros, a Concessionária obriga-se a propor ao Concedente medidas que assegurem o transporte de todos os passageiros. Mas dessa proposta não pode resultar uma alteração do saldo global de v.km ou dias de exploração. Questiona-se assim quais as alternativas do operador, caso o veículo proposto ultrapasse a sua capacidade. Questiona-se igualmente que a possibilidade de realizar oferta adicional, a pedido do operador ou variantes e parcelares tem como pressuposto a sua não remuneração pelo concedente, sendo apenas remunerado se tal for imposto pelo concedente;
- O contrato permite que a Exploração do Serviço Público é realizada em regime de exclusivo, exceto no que diz respeito aos serviços públicos de transporte fluvial de passageiros de carácter ocasional e/ou especializado, explorados por terceiros Operadores. Será de esclarecer se poderá efetuar serviços de transporte público e turístico, seja qual for o percurso bem como se tal abrange também serviços rodoviários terrestres. Caso seja possível efetuar transporte público terrestre será de esclarecer se lhe está limitado o serviço público regular, podendo apenas efetuar serviços regulares especializados;
- Será também de esclarecer se existe disponibilidade de utilização de outras infraestruturas no rio para serviços fluviais adicionais. Seria igualmente relevante ser do conhecimento dos concorrentes que regulamentos são aplicáveis à navegabilidade do Rio Douro, utilização de infraestruturas de acostagem e taxas associadas ao mesmo (a pagar à APDL e/ou ao Município), para estimação de custos associados à exploração.
- Não é clara a duração do período de transição inicial;
- Não encontramos referência à necessidade de inscrição do operador como armador de tráfego local, no IMT (bem como as referências a competências específicas da APDL e DGRM);
- Será de esclarecer se é admitida a possibilidade um operador marítimo-turístico poder concorrer, atendendo ao facto de nesse caso a atividade de transporte ser secundária de uma atividade turística e não o inverso. Também seria de esclarecer a necessidade de a empresa apresentar um CAE relacionado com o transporte de passageiros e não quanto a outra atividade económica;
- É estabelecido que a Concessionária deve cumprir a cumprir a legislação europeia e nacional aplicável respeitante ao contrato de transporte e direitos dos passageiros, designadamente as estabelecidas no Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro, e no Regulamento (UE) n.º 181/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro de 2011. Tal legislação aplica-se ao transporte rodoviário, sendo certo que o veículo a utilizar é também terrestre. Por outro lado, é também certo que o Decreto-Lei n.º 7/2014, de 15 de janeiro, se aplica ao transporte marítimo e vias navegáveis interiores, ainda que não seja tão específico com o DL 9/2015 e não esteja, para já, vocacionado para o transporte local e urbano por via fluvial, Contudo, sugere-se que igualmente se remeta para este diploma, devendo ser aplicado com as necessárias adaptações e sempre que possível;
- O contrato prevê igualmente a possibilidade de subcontratação da exploração do Serviço Público a empresas licenciadas para o transporte em táxi e/ou a instituições particulares de solidariedade social, nos termos do Decreto-Lei n.º 60/2016, de 8 de setembro. No entanto, não se afigura como tal seja possível para o transporte fluvial;
- É também prevista na cláusula 39.º, o cumprimento de normas e regulamentos legais relativos à segurança de pessoas e bens aplicáveis à exploração do Serviço Público, em especial no que concerne à segurança rodoviária e inspeção técnica periódica de veículos, práticas de condução segura, bem como práticas de condução cómoda para os passageiros, especialmente quando são transportados passageiros em pé, evitando a realização de manobras que envolvam acelerações, travagens e mudanças de direção bruscas. Afigura-se que tal redação se encontra direcionada para o transporte rodoviário, não existindo referência a regulamentação e normas relativas a navegação em via navegável interior;
- Da ocupação e utilização do Domínio Público Marítimo, e da exploração da carreira que integram a Concessão, não encontramos referência ao cumprimento de legislação e regulamentação ambiental específica da via navegável e recursos hídricos, para efeitos de prevenção de poluição e salvaguarda e proteção do meio ambiente;
- Não encontramos referência quanto à necessidade de detenção de Certificados de navegabilidade ou sobre velocidades máximas de navegação definida no Plano de Ordenamento local ou pela Capitania competente, bem como detenção de certificação e experiência profissional adequada e devidamente documentada da tripulação;
- Será também relevante conhecer o contrato celebrado entre o Município e a APDL, para adequado enquadramento institucional e organizacional e para outros efeitos, como sejam, a aferição de responsabilidades conexas a este serviço, como sejam por exemplo, a responsabilidade de manutenção das necessárias profundidades de água nos canais de navegação e nos pontos terminais ou de escala das carreiras, bem como balizagem e sinalização;
- É ainda estabelecido que os veículos a utilizar na exploração do Serviço Público devem estar devidamente licenciados e homologados, nos termos da legislação em vigor, para a atividade de transporte público de passageiros, sendo de esclarecer o enquadramento aplicável a este tipo de veículos.”

artigo 27.º do RJSPTP, exceto no que diz respeito aos serviços públicos de transporte de passageiros de carácter ocasional e/ou especializado, explorados por terceiros.

35. A Cláusula 6.<sup>a</sup> estabelece que a concessionária poderá realizar, a título acessório, por sua conta e risco e destinando-se a contribuir para o equilíbrio comercial da concessão, as atividades e serviços conexos com a exploração do serviço público, como sejam publicidade, serviços especializados e/ou de aluguer fixo ou ocasional de viaturas, com ou sem condutor, designadamente para serviços de turismo, realização de atividades comerciais ou prestação de serviços a terceiros, desde que seja reportada toda a informação operacional e financeira e não seja prejudicada a execução das atividades incluídas no objeto da concessão.
36. De acordo com a Cláusula 7.<sup>a</sup> e 8.<sup>a</sup>, a concessionária assume integral responsabilidade pela Concessão e por todos os riscos inerentes à sua exploração, de acordo com o Anexo 2 (Matriz de Riscos da Concessão), sendo responsável pelo cumprimento de todas as leis<sup>30</sup>, normas e regulamentos municipais, nacionais, europeus e internacionais aplicáveis, designadamente quanto a licenças, alvarás, certificações, credenciações e autorizações<sup>31</sup>.
37. Segundo a Cláusula 9.<sup>a</sup> o contrato tem a duração de 1 ano, com possibilidade de prorrogação por igual período sem prejuízo de um período de transição inicial e final.
38. As Cláusulas 10.º a 14.<sup>a</sup> obrigam a que o operador tenha como objeto social exclusivo, o exercício das atividades concessionadas, tenha um capital social mínimo, carecendo de

<sup>30</sup> O Contrato a celebrar é regulado pela legislação portuguesa e europeia aplicável, ficando sujeito, designada mas não exclusivamente: À Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, que aprovou o Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros; Ao Regulamento (CE) n.º 1370/2007 Regulamento (CE) do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007, relativo aos serviços públicos ferroviário e fluvial de passageiros, alterado pelo Regulamento (UE) 2016/2338, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de dezembro de 2016; Ao Código dos Contratos Públicos; Decreto-Lei n.º 3/2001, de 10 de janeiro; Ao Decreto-Lei n.º 197/98, de 10 de julho; Ao Regulamento de Exploração e de Utilização da Via Navegável do Douro (Regulamento n.º 647/2019, publicado em Diário da República, 2.ª série, de 16.08.2019); Ao Regulamento de Tarifas da Via Navegável do Douro (Regulamento n.º 443/2018 publicado em Diário da República, 2.ª série, de 20.07.2018).

<sup>31</sup> A Concessionária obriga-se a realizar todas as comunicações e notificações devidas nos termos da lei e do Contrato, bem como a obter e manter válidas e atualizadas todas as licenças, alvarás, certificações, credenciações e autorizações necessárias ao exercício das atividades integradas ou de algum modo relacionadas com o objeto do Contrato, incluindo designada mas não exclusivamente: Habilitação válida e adequada para exploração do Serviço Público, nos termos do Decreto-Lei n.º 3/2001, de 10 de janeiro; Inscrição como armador de tráfego local; Certificado de Utilização da Via (CUV).

<sup>32</sup> Os indicadores de desempenho e respetivas deduções a apurar são os seguintes: a) **Cumprimento do número de circulações previstas.** Indicador de desempenho: Número mensal de circulações comerciais de circulações previstas não realizadas, por motivo imputável à Concessionária (Nota: as circulações não realizadas por motivo não imputável à Concessionária deverão ser devidamente justificadas pela Concessionária, designadamente com indicação clara do local, hora e circunstâncias dos eventos anormais fora do controlo da Concessionária que motivaram a não realização da circulação). Dedução:  $D_{NCCP} = D1 \times I_{NCCP}$  Em que:  $D_{NCCP}$  corresponde ao valor de Dedução por não cumprimento das circulações previstas.  $D1$  toma o valor de 500€ para cada circulação, com exceção da última circulação diária em cada sentido, a qual toma o valor de 1000€.  $I_{NCCP}$  corresponde ao indicador de não cumprimento de circulações referido no ponto anterior. b) **Cumprimento de horários.** Indicador de desempenho: Número anual de circulações comerciais previstas e realizadas, mas com atraso à partida, por motivo imputável à Concessionária, superior a 15 (quinze) minutos. Dedução:  $D_{NCH} = D2 \times I_{NCH}$  Em que:  $D_{NCH}$  corresponde ao valor de Dedução por não cumprimento de horários.  $D2$  toma o valor de 100€ por atraso.  $I_{NCH}$  corresponde ao indicador de não cumprimento de horários referido no ponto anterior.

autorização do Município as alterações ao respetivo contrato de sociedade ou quanto à transmissão de participações sociais ou alterações estruturais à sociedade.

39. As Cláusula 15.<sup>a</sup> a 17.<sup>a</sup> estabelecem a obrigatoriedade de existência de Revisor Oficial de Contas para, designadamente, certificar informação de índole financeira transmitida ao concedente, devendo ser transparente a informação quanto a contas bancárias e existir clara separação contabilística das atividades desenvolvidas e quanto a transações e fluxos financeiros.
40. De acordo com as Cláusula 18.<sup>a</sup> e 20.<sup>a</sup> constituem obrigações genéricas de serviço público designadamente, as seguintes:
- A exploração e prestação do serviço público, incluindo todos os meios e atividades necessárias para o efeito, de forma regular e continuada, em cumprimento dos indicadores de desempenho constantes do Anexo 10 (Avaliação de Desempenho e Sanções).<sup>32</sup>
  - O cumprimento de, pelo menos, a oferta e capacidade de transporte aprovada pelo Município;
  - Assegurar um serviço de transporte fluvial de passageiros de qualidade, segurança, fiabilidade e pontualidade, sem qualquer interrupção ou quebra;
  - A prestação do serviço público a todos os utilizadores, sem qualquer discriminação nas condições de acesso e prestação de informação e de apoio, incluindo aqueles com necessidades de assistência ou com mobilidade reduzida e disponibilização de meios de reclamação;
  - Satisfazer as necessidades de mobilidade e acessibilidade das populações de forma adequada e eficiente, promovendo o aumento da procura e a transferência modal do transporte individual para o transporte público, contribuindo para a coesão e equidade social e territorial;

---

<sup>32</sup> Os indicadores de desempenho e respetivas deduções a apurar são os seguintes: a) **Cumprimento do número de circulações previstas.** Indicador de desempenho: Número mensal de circulações comerciais de circulações previstas não realizadas, por motivo imputável à Concessionária (Nota: as circulações não realizadas por motivo não imputável à Concessionária deverão ser devidamente justificadas pela Concessionária, designadamente com indicação clara do local, hora e circunstâncias dos eventos anormais fora do controlo da Concessionária que motivaram a não realização da circulação). Dedução:  $D_{NCCP} = D1 \times I_{NCCP}$  Em que:  $D_{NCCP}$  corresponde ao valor de Dedução por não cumprimento das circulações previstas.  $D1$  toma o valor de 500€ para cada circulação, com exceção da última circulação diária em cada sentido, a qual toma o valor e 1000€.  $I_{NCCP}$  corresponde ao indicador de não cumprimento de circulações referido no ponto anterior. B) **Cumprimento de horários.** Indicador de desempenho: Número anual de circulações comerciais previstas e realizadas, mas com atraso à partida, por motivo imputável à Concessionária, superior a 15 (quinze) minutos. Dedução:  $D_{NCH} = D2 \times I_{NCH}$  Em que:  $D_{NCH}$  corresponde ao valor de Dedução por não cumprimento de horários.  $D2$  toma o valor de 100€ por atraso.  $I_{NCH}$  corresponde ao indicador de não cumprimento de horários referido no ponto anterior.

- A disponibilização e manutenção dos meios de exploração necessários e adequados para a exploração do serviço público;
  - A prestação do serviço público com condições de comodidade e conforto para os passageiros, designadamente no que concerte à limpeza e conservação dos veículos, equipamentos e instalações;
  - A emissão, comercialização e divulgação de títulos de transporte, próprios e intermodais;
  - A gestão dos recursos humanos e a implementação de adequados procedimentos de higiene, segurança e saúde no trabalho.
  - A gestão, aquisição e manutenção de todos os meios necessários à exploração, nomeadamente da frota, instalações, sistemas e equipamentos,
  - A gestão e monitorização da circulação e a implementação de um sistema de apoio à exploração;
  - Colaboração e prestação de informação ao Município;
  - Submeter-se às ações de fiscalização, controlo financeiro e de natureza técnica e operacional;
  - Dispor de contabilidade e registos organizados e demais documentos devidamente auditados nos termos exigidos pela legislação comercial, com a finalidade de garantir o adequado exercício da fiscalização e controlo à atividade que prossegue e por forma a permitir aferir se a remuneração obtida pela prestação do serviço público que lhe é conferida respeita as regras constantes da legislação aplicável;
  - Celebrar e manter em vigor contratos de seguro destinados a salvaguardar a cobertura dos riscos seguráveis inerentes ao cumprimento das obrigações assumidas no âmbito do contrato, designadamente, e possuir e manter atualizadas as licenças, certificações e autorizações legalmente necessárias para desenvolver a sua atividade.
41. De acordo com a Cláusula 19.<sup>a</sup> poderá ser determinada realização de obrigações de serviço público adicionais, nos termos do artigo 23.<sup>o</sup> do RJSPTP, designadamente a determinação de exploração de novas linhas ou serviços, bem como a disponibilização de tarifários bonificados relativamente aos previstos no Anexo 7 (Títulos e Tarifas),

através de alteração ao contrato se da mesma resultar qualquer pagamento e de acordo com limites previstos no artigo 420.º-A do CCP.

42. De acordo com a Cláusula 21.<sup>a</sup> caso verifique que a capacidade de transporte consubstanciada no Anexo 5 (Oferta e Capacidade de Transporte) não permite assegurar o transporte de todos os passageiros, o futuro operador deve propor medidas que assegurem o transporte de todos os passageiros, sem alterar de forma substancial o serviço global, os dias de exploração e o saldo global de veículos.km contratados e sem prejuízo das determinações do Município, também sujeita às limitações previstas.
43. Segundo as Cláusula 23.<sup>a</sup> e 24.<sup>a</sup> deve ser assegurada pontualidade das circulações conforme os limiares previstos no Anexo 10, devendo para o efeito realizar uma gestão proativa e em tempo real das circulações, agindo sempre que ocorram eventos, que lhe sejam imputáveis ou não, no sentido de corrigir ou mitigar eventuais atrasos e sem prejuízo de mobilização de um segundo veículo de substituição ou indicação de indicar os percursos alternativos.
44. Segundo as Cláusula 25.<sup>a</sup> a 27.<sup>a</sup> a concessionária obriga-se a (i) assegurar a divulgação do serviço público, designadamente a respeito de percursos, paragens, horários, tarifários, condições de utilização, alterações de serviço ou outras, (ii) a disponibilizar um serviço de atendimento ao cliente, (iii) divulgar alterações à oferta e capacidade de transporte, (iv) desenvolver, gerir e disponibilizar, um *Website* e uma *App* preparada para utilização através de smartphone e tablet, (v) prestar assistência permanente aos passageiros, e cumprir o Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro, e o Regulamento (UE) n.º 181/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro de 2011, (vi) disponibilizar livro de reclamações<sup>33</sup>.
45. De acordo com a Cláusula 29.<sup>a</sup> o operador pode subcontratar a exploração até um terço do número anual global de veículos.km comerciais de serviço público, a empresas licenciadas para a atividade de transporte de passageiros.
46. Segundo a Cláusula 30.<sup>a</sup> a concessão integra o Estabelecimento da Concessão, que compreende os bens móveis e imóveis afetos à sua exploração e os direitos e obrigações destinados à realização do interesse público subjacente à celebração do contrato, incluindo, designadamente, (i) bens, instalações ou equipamentos a criar, construir, adquirir, substituir, instalar ou utilizar, (ii) a frota de veículos, (iii) as relações laborais, (iv)

---

<sup>33</sup> Que deve ser físico e eletrónico, de acordo com o Decreto-Lei n.º 156/2005, de 15 de setembro.

os sistemas informáticos e/ou eletrónicos incluindo sistema de bilhética e de apoio à aplicação, sendo todos os custos suportados pela concessionária.

47. Estabelece a Cláusula 31.<sup>a</sup> que os veículos a utilizar devem ser adequados à exploração do serviço público de passageiros, cumprindo os requisitos constantes do Anexo 4 (Frota), devendo estar devidamente licenciados e homologados.
48. Nos termos da Cláusula 32.<sup>o</sup> a 33.<sup>a</sup> a concessionária é responsável pela instalação e manutenção de paragens, terminais e rampas de A responsabilidade pela construção, instalação e manutenção das rampas de Crestuma e de Vila Nova de Gaia, bem como de terminais, postaletes e abrigos de passageiros, é do Concedente., nos termos previstos no Anexo 11 (paragens e terminais), o mesmo se aplicando a todos os bens utilizados nas atividades concessionadas de acordo com plano de manutenção, limpeza e higienização estipulado no Anexo 12 (Manutenção e limpeza).
49. Na cláusula 34.<sup>a</sup> é estabelecido que o futuro operador deve assegurar que dispõe dos direitos necessários à utilização de todos os bens por si disponibilizados para a exploração do serviço público, incluindo os decorrentes de marcas registadas, patentes, licenças ou outros direitos de propriedade intelectual protegidos ou, em alternativa, licenças de utilização por períodos correspondentes à extensão máxima permitida por lei. Se esta cláusula for violada, o Município pode ainda exigir o pagamento de uma compensação pelos prejuízos sofridos e que, a título de cláusula penal, se fixam no montante que corresponde ao valor pago decorrente de eventual condenação ou de acordo extrajudicial, sem prejuízo do direito a maior indemnização caso os danos efetivamente sofridos excedam o montante da cláusula penal.
50. De acordo com a Cláusula 37.<sup>a</sup> a estrutura de recursos humanos deve ser adequada em termos de qualificações, habilitações e certificações nos termos legais, experiência profissional e planos de formação.
51. Estabelece a Cláusula 39.<sup>a</sup> que a concessionária é responsável pela implementação de práticas e procedimentos de segurança e de um adequado sistema de gestão de emergências e a coordenar-se com todas as entidades competentes, nomeadamente serviços municipais, entidades fornecedoras de energia e de combustíveis, as forças de segurança ou a proteção civil e bombeiros.

52. Segundo a Cláusula 40.<sup>a</sup> deve ser implementado, em toda a frota de veículos (próprios e subcontratados) um sistema de apoio à exploração que permita a recolha dos dados e produção de todas as estatísticas designadamente as previstas no Anexo 9 (Reporte).<sup>34</sup>
53. De acordo com a Cláusula 41.<sup>a</sup> a concessionária obrigar-se-á a cumprir um regulamento de exploração, onde constem, a título de exemplo: (i) procedimentos de prevenção e segurança e plano de emergência, (ii) procedimentos de higiene, segurança e saúde no trabalho, (iii) plano de manutenção dos bens integrantes do Estabelecimento da Concessão, (iv) planos de limpeza e higienização da frota, das instalações e dos equipamentos a utilizar pelo público.
54. Estabelece a Cláusula 43.<sup>a</sup> que a concessionária obriga-se a explorar o serviço público nas condições relativas aos Títulos e Tarifas constantes do Anexo 7, sendo utilizado o Título intermodal Andante e podendo ser criados títulos monomodais, e sem prejuízo de bonificações e/ou descontos tarifários adicionais eventualmente determinados pelo Estado.
55. Nos termos da Cláusula 45.<sup>a</sup>, deve ser implementada, em toda a frota de veículos, um sistema de bilhética que cumpra os requisitos identificados no Anexo 6, sendo a concessionária responsável pelo controlo de acessos de todos os passageiros.
56. Estabelece a Cláusula 46.<sup>a</sup> que todos os proveitos relativos às atividades objeto da concessão, nomeadamente as receitas resultantes da cobrança dos tarifários, revertem a favor da concessionária, incluindo as compensações por obrigações de serviço público previstas na Cláusula 47.<sup>a</sup>, ou seja, €93.000, sem prejuízo da Cláusula 49.<sup>a</sup> que estabelece a possibilidade de pagamentos resultantes de obrigações de serviço público adicionais de acordo com a metodologia prevista no Anexo 8 (Efeito Financeiro Líquido das Obrigações de Serviço Público Adicionais<sup>35</sup>) e ainda sem prejuízo da partilha de benefícios resultante da Cláusula 52.<sup>a</sup>.

---

<sup>34</sup> O Anexo estabelece a elaboração de um Relatório de Reporte Mensal e outro Final. No primeiro são transmitidos: (i) Nº de passageiros transportados; (ii) Nº de veículos.km comerciais produzidos, (iii) Receita tarifária total, (iv) Nº de reclamações recebidas. No segundo inclui-se o (i) Relatório produzido pelo Sistema de Apoio à Exploração, Sistema de Bilhética; Cópia integral das bases de dados do Sistema de Bilhética do Operador e do Sistema de Apoio à Exploração; (iii) Oferta e Capacidade de Transporte; (iv) Indicadores resumo do serviço; (v) Resumo de receitas de outras atividades, (vi) relatório de apuramento do Efeito Financeiro Líquido das Obrigações de Serviço Público Adicionais, (vii) Relatório de apuramento de indicadores de desempenho e sanções pecuniárias por falhas de desempenho, (viii) Relatório e Contas e certificação de ROC, (ix) Balancete analítico, (x) Cópia da Informação Empresarial Simplificada, (xi) Relatório da auditoria externa, (xii) Inventário de todos os bens afetos ao Estabelecimento da Concessão, nos termos da Cláusula 30.<sup>a</sup> do Caderno de Encargos, (xiv) Frota, (xv) Recursos Humanos, (xvi) Incidências ambientais etc.

<sup>35</sup> Segundo o Anexo, o Efeito Financeiro Líquido das Obrigações de Serviço Público Adicionais é calculado através da fórmula seguinte:  $EFL_{OSPA} = RT_{OSPA} + IFP_{OSPA} - RU_{OSPA} \times VK_{OSPA}$  Em que:  $EFL_{OSPA}$  corresponde ao Efeito Financeiro Líquido das Obrigações de Serviço Público Adicionais em cada trimestre;  $RT_{OSPA}$  corresponde às receitas tarifárias incrementais resultantes da imposição das Obrigações de Serviço Público adicionais, em cada trimestre;  $IFP_{OSPA}$  corresponde às incidências financeiras positivas incrementais - designadamente redução de custos ou aumento de receitas - eventualmente geradas na rede

57. Nos termos da Cláusula 53.<sup>a</sup> a concessionária tem direito à reposição do equilíbrio financeiro, designadamente em caso de modificação unilateral, imposta pelo Município, das condições de desenvolvimento das atividades e serviços contratados, excluindo-se as atividades acessórias, e se, em resultado direto e acumulado de um ou vários eventos referidos, resultar, comprovadamente, uma diminuição das receitas ou aumento dos custos que provoque uma variação do VAL Acionista superior a €10.000, desde a data em que ocorreu o evento gerador da reposição do equilíbrio financeiro até ao termo da concessão.
58. As cláusulas 54.<sup>o</sup> a 55.<sup>o</sup> estabelecem os períodos de transição inicial e final, bem como o período de exploração e a Cláusula 58.<sup>o</sup> a 61.<sup>o</sup> dispõem sobre a direção e fiscalização do procedimento bem como o dever de informação da concessionária, sendo que Para garantir o exato e pontual cumprimento das obrigações contratuais, o Adjudicatário fica obrigado a prestar, no prazo de 10 dias úteis a contar da data da notificação da adjudicação, uma caução no montante de 5% (cinco por cento) do preço contratual, efetuada através de garantia bancária, em conformidade com o modelo constante do Programa do Concurso, destinada a garantir a celebração do contrato, bem como o exato e pontual cumprimento de todas as suas obrigações legais e contratuais.
59. De sublinhar que a Cláusula 62.<sup>a</sup> estabelece que a concessionária obriga-se a fornecer ao Município, a qualquer entidade com funções de fiscalização ou auditoria, todas as informações que lhe sejam solicitadas, devendo dispor de: (i) sistema informático de gestão que inclua faturação e clientes, produtos e serviços, compras e fornecedores, contabilidade e tesouraria, contas correntes, SAFT-PT, impostos e gestão documental. (ii) contabilidade analítica por centros de resultados, devidamente auditada ou certificados, de forma a evidenciar, separadamente, as contas de exploração relativas às atividades desenvolvidas. (iii) contabilidade e registos organizados e demais documentos e software devidamente auditados ou certificados.
60. Estabelece a Cláusula 63.<sup>a</sup> que deve ser mantido um sistema de monitorização e reporte do seu próprio desempenho, com o objetivo da maximização do desempenho da concessionária, assegurando a prevenção e a deteção de situações de incumprimento das obrigações contratuais, incidindo, no mínimo, sobre os indicadores estabelecidos no

---

concessionada, em resultado da imposição das Obrigações de Serviço Público adicionais, em cada trimestre; RU<sub>OSPA</sub> corresponde à Remuneração Unitária da Concessionária, por cada veículo.km comercial incremental, resultante da imposição das Obrigações de Serviço Público adicionais, em cada trimestre. A Remuneração Unitária da Concessionária é de € [●] ([●]Euros)<sup>35</sup> e incorpora já a margem de lucro razoável requerida pela Concessionária. O valor máximo que o Concedente se dispõe a contratar é de € [...] ([...])Euros); VK<sub>OSPA</sub> corresponde ao número trimestral de veículos.km comerciais incrementais resultantes da imposição das Obrigações de Serviço Público adicionais.

Anexo 9 (Reporte), tendo em vista o apuramento e registo de falhas de desempenho e sem prejuízo das obrigações de reporte e informação constantes do artigo 22.º do RJSPPT e do disposto no Regulamento n.º 430/2019, publicado no Diário da República (2.ª Série), de 16 de maio de 2019, como refere a Cláusula 64.ª.

61. A Cláusula 65.ª estabelece o elenco de violações leves, graves e muito graves ao contrato, sendo que o período relevante para a aferição de incumprimentos é coincidente com o período de reporte e recolha de dados, independentemente de se fixar o momento da aplicação de sanções numa base anual, ou em período inferior, no sentido de evitar a diluição de quebras de serviços, estabelecendo a Cláusula 66.ª as multas contratuais, variando entre (i) €150 e €1.500 por cada situação de violação leve, (ii) €1.500 e €5.000 por cada situação de violação grave e (iii) €5.000 e €10.000 por cada situação de violação muito grave.
62. Em função do benefício económico que possa ser obtido pela concessionária com o incumprimento, mora e/ou cumprimento defeituoso, pode ser fixada uma sanção pecuniária diária, que pode variar entre €50 e €1.000, além de que o não cumprimento dos indicadores de desempenho constantes do Anexo 10 determina a ocorrência de uma falha de desempenho, podendo proceder-se à aplicação de deduções.
63. Nas Cláusulas 68.ª a 80.ª são estabelecidas as disposições relativas a força maior, resgate, modificação do contrato, sequestro, resolução, caducidade, reversão, trespasse, cessão, transmissão e oneração da concessão.
64. Na cláusula 74.ª é estabelecido que em caso de incumprimento, pela concessionária, das suas obrigações, que reúna os pressupostos para a resolução do contrato, o Município pode, em alternativa, determinar a cedência da posição contratual ao concorrente do procedimento pré-contratual na sequência do qual foi celebrado o contrato, que venha a ser indicado pelo Município, pela ordem sequencial daquele procedimento. A cessão da posição contratual realiza-se nos termos previstos no artigo 318.º-A do Código dos Contratos Públicos.
65. Na Cláusula 80.ª é estabelecida a obrigatoriedade de cumprimento da legislação nacional e comunitária relativa à proteção da privacidade e dos dados pessoais, nomeadamente o Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados (Regulamento (UE) do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril de 2016), a Lei n.º 58/2019, de 8 de agosto, bem como as deliberações que contenham recomendações da Comissão Nacional de Proteção dos Dados Pessoais. Especialmente em relação ao funcionamento do sistema de geolocalização por GPS – Global Positioning System ou sistema de posicionamento

global instalado na Frota pela concessionária, o tratamento dos dados pessoais recolhidos a partir desse sistema pela concessionária enquanto responsável pelo tratamento apenas deve ocorrer no âmbito da realização das atividades objeto do contrato, nomeadamente no quadro da gestão da operação e no âmbito da fiscalização do cumprimento de obrigações contratuais ou da legislação rodoviária, ficando desde logo proibido o tratamento com vista à monitorização do desempenho profissional dos motoristas dos veículos ou para controlo da sua localização durante o seu tempo livre.

66. Mais de refere que, no caso de se recorrer a entidades terceiras para a instalação e gestão do sistema de geolocalização da Frota, deve aquele assegurar que tais entidades apresentam garantias suficientes de execução, a todo o momento, de medidas técnicas e organizativas adequadas que assegurem o cumprimento do Regulamento Geral de Proteção de Dados e das recomendações emitidas a esse respeito pelas autoridades de controlo, designadamente a Comissão Nacional de Proteção de Dados, e a defesa dos direitos dos titulares dos dados pessoais.
67. A cláusula 81.º estabelece a possibilidade de se proceder à exploração conjunta da totalidade ou de parte do serviço público por si explorado com operadores de serviço público que se encontrem a explorar este serviço em zonas geográficas, percursos e/ou horários total ou parcialmente sobrepostos ou adjacentes.
68. Finalmente, nos termos do artigo 290.º-A do CCP, para efeitos de fiscalização e acompanhamento da execução do contrato, a Cláusula 83.<sup>a</sup> estabelece a nomeação do gestor do contrato que o representa nos termos previstos contratualmente e no seu despacho de nomeação.

### **Programa de concurso**

69. O artigo 1.º estabelece que o procedimento de concurso público, designado por «Concurso Público para a Concessão de Serviço Público de Transporte Fluvial de Passageiros na Via Navegável do Douro» tem por objeto a adjudicação do direito à celebração do contrato de concessão de exploração do Serviço Público de transporte de passageiros de modo fluvial na via navegável do Douro
70. O artigo 5.º estabelece que, durante o prazo para apresentação das propostas os interessados podem inspecionar os locais, as instalações e as infraestruturas do serviço público cuja inspeção entendam necessária para a boa execução do contrato a celebrar e realizar neles os reconhecimentos que considerem indispensáveis à correta elaboração das suas propostas, não podendo os concorrentes invocar o desconhecimento de

quaisquer condições dos locais e bens afetos à Concessão ou condicionantes de execução do contrato quanto ao que examinaram ou poderiam ter examinado, ou imputar qualquer responsabilidade a esse título ao Município ou a qualquer outra entidade, como fundamento para incumprimento das suas obrigações legais de natureza procedimental ou contratual.

71. De acordo com o artigo 6.º podem ser concorrentes ao concurso pessoas singulares e coletivas, nacionais ou estrangeiras, e ainda agrupamentos de pessoas singulares e coletivas, sem que entre elas exista qualquer vínculo jurídico de associação, e em caso de agrupamento, todos os membros são solidariamente responsáveis.
72. Segundo o artigo 8.º a proposta é constituída obrigatoriamente por (i) declaração de aceitação do conteúdo do Caderno de Encargos, (ii) Proposta de Exploração do Serviço Público, (iii) declaração com a indicação da participação que cada um dos membros do agrupamento deterá no capital social da Sociedade Cocontratante.
73. Segundo o artigo 11.º, o critério de adjudicação *“é o da proposta economicamente mais vantajosa, na modalidade de avaliação do preço enquanto único aspeto da execução do contrato a celebrar nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 74.º do CCP, sendo adjudicada a proposta que obtiver o valor mais elevado de pontuação calculado conforme os números seguintes.*

As propostas serão pontuadas através da aplicação da fórmula matemática relativa à «Pontuação Global da Proposta», com os seguintes fatores:

$$PGP = 90\% \times P_{\text{Compensação}} + 10\% \times P_{RU\_OSPA}$$

Em que:

- a. “PGP” corresponde à Pontuação Global da Proposta do concorrente;
- b. “ $P_{\text{Compensação}}$ ” corresponde à pontuação do fator “Compensação por Obrigações de Serviço Público” o qual é dado pela aplicação da fórmula seguinte:

$$P_{\text{Compensação}} = \frac{\text{€}93.000 - \text{Compensação}}{\text{€}93.000} \times 100$$

Em que:

- “Compensação” corresponde ao valor de compensação anual pelo cumprimento das Obrigações de Serviço Público, a pagar nos termos do n.º 1 da Cláusula 48.ª do Caderno de Encargos, conforme consta do ponto 1.1 da Proposta de Exploração do Serviço Público do concorrente.
  - €93.000 (noventa e três mil euros) corresponde ao Preço Base constante da Cláusula 48.ª do Caderno de Encargos, nos termos do artigo 47.º do Código dos Contratos Públicos.
- c. “ $P_{RU\_OSPA}$ ” corresponde à pontuação do fator “Remuneração Unitária da Concessionária” o qual é dado pela aplicação da fórmula seguinte:

$$P_{RU\_SR} = \frac{\text{€}2,45 - RU_{OSPA}}{\text{€}2,45} \times 100$$

Em que:

- " $RU_{OSPA}$ " corresponde ao valor de Remuneração Unitária da Concessionária, por cada veículo.km comercial incremental, resultante da imposição das Obrigações de Serviço Público adicionais, em cada trimestre, a constar do ponto 1.1. do Anexo 8 ao Caderno de Encargos (Efeito Financeiro Líquido das Obrigações de Serviço Público Adicionais) conforme consta do ponto 1.2 da Proposta de Exploração do Serviço Público do concorrente.
- €2,45 (dois euros e quarenta e cinco cêntimos) corresponde ao Preço Base constante da Cláusula 48.ª do Caderno de Encargos, nos termos do artigo 47.º do Código dos Contratos Públicos.

74. Mais acrescenta que *“Em caso de empate entre uma ou mais propostas apresentadas, é adjudicada a proposta que obtiver maior pontuação no fator “Compensação”; se mesmo depois de aplicada a regra anterior se mantiver o empate entre uma ou mais propostas apresentadas, o Júri do procedimento promove a realização de um sorteio, na presença dos concorrentes, que serão notificados para o efeito.”*
75. O artigo 16.º estabelece que no caso de a adjudicação da proposta implicar uma operação de concentração sujeita a notificação prévia nos termos previstos no direito nacional e europeu da concorrência aplicável, deve o Adjudicatário notificar a autoridade da concorrência competente e ao Município, ficando constituído no dever de comunicar e prestar ao mesmo todas as informações sobre o desenvolvimento daquele procedimento.
76. O artigo 20.º estabelece que juntamente com a notificação da decisão de adjudicação, o Município notifica o Adjudicatário para proceder à entrega dos documentos: (i) Modelo Financeiro da Concessão, elaborado em conformidade com o estabelecido no Anexo V

ao Programa do Procedimento<sup>36 37 38</sup> e (ii) Cópia do Modelo Financeiro da Concessão, elaborado em conformidade com o estabelecido no Anexo V ao Programa do Procedimento.

<sup>36</sup> O Modelo Financeiro da Concessão tem um carácter previsional e deve respeitar as seguintes instruções: a) O Modelo Financeiro deve ser desenvolvido em formato informático compatível com Microsoft Excel (versão 2003 ou compatível). b) As projeções económico-financeiras da atividade devem ser feitas em euros, a preços correntes, em períodos anuais com início a 1 (um) de janeiro e fim a 31 (trinta e um) de dezembro de cada ano, compreendendo o prazo da Concessão acrescido de 1 (um) ano. c) Conter todas as fórmulas e funcionalidades de forma editável; d) Conter uma descrição sumária de quaisquer macros ou programas criados pelo Concorrente; e) Permitir a realização de análises de sensibilidade às principais variáveis/pressupostos do projeto; f) Conter um sumário do tipo da informação que cada folha de cálculo (sheet) contém. g) Respeitar todas as peças do procedimento, nomeadamente o Caderno de Encargos e o presente Programa de Procedimento. h) Respeitar os valores constantes da Proposta do Concorrente. i) Apresentar, de forma discriminada, os valores respeitantes à exploração do Serviço Público e os valores respeitantes às atividades acessórias da concessão.

<sup>37</sup> O Modelo Financeiro deve incluir os seguintes mapas (em diferentes folhas de cálculo ou em folhas de cálculo coincidentes): a) Pressupostos, designadamente: Inflação anual de 2% ao longo de todo o período contratual; Índices de preços que concorrem para a atualização anual dos custos imputáveis de produção; Outros índices de preços considerados relevantes; Atualização tarifária; anual média previsional; Atualização anual dos custos imputáveis de produção; b) Outros pressupostos macroeconómicos considerados relevantes. Pressupostos fiscais e parafiscais considerados relevantes, designadamente IRC, Derrama, IVA, Imposto de Selo e Segurança Social; c) Pressupostos financeiros considerados relevantes, designadamente: Custo de Capital Acionista; Prazos médios de pagamento, recebimento e de armazenamento; Outros pressupostos considerados relevantes para a elaboração das projeções económico-financeiras. d) Mapa de produção quilométrica anual previsional, desagregado por Tipologia de Serviços e por produção própria/subcontratada, que inclua: Número de veículos.km comerciais e em vazio anuais; Número de veículos. hora comerciais e em vazio anuais. E) Mapa de Pessoal e respetivos custos, discriminado por categorias profissionais nas áreas de tripulação, manutenção, administrativos/outros e indicando, de forma separada, o pessoal afeto ao Estabelecimento da Concessão do pessoal pertencente ao quadro privativo da Concessionária. F) Mapa de Opex evidenciando, de forma separada, as atividades de exploração do Serviço Público das atividades acessórias da Concessão. No que concerne às primeiras deverá detalhar, no mínimo: Custos Operacionais anuais nas rubricas de Pessoal, CMVMC, FSE e Outros Custos. Desagregação de cada rubrica de Custos Operacionais pelas principais subrubricas variáveis e fixas considerados relevantes que os compõem, designadamente: Principais subrubricas de custos variáveis associados ao número de veículos.km produzidos, designadamente combustível, materiais e serviços relativos à manutenção corrente de veículos, etc; Principais subrubricas de custos variáveis associados ao número de veículos.hora produzidos, designadamente pessoal de tripulação, etc; Principais subrubricas de custos variáveis associados ao número de veículos da frota, designadamente pessoal de manutenção, seguros de veículos, limpeza de veículos, materiais e serviços relativos à grande manutenção de veículos, etc; Principais subrubricas de custos fixos, designadamente pessoal administrativo e outros, custos de estrutura, rendas e alugueres, softwares, etc; Principais subrubricas de custos variáveis e/ou fixos relativos à subcontratação da exploração do Serviço Público; Principais subrubricas de custos não recorrentes considerados relevantes, designadamente custos de instalação inicial, custos de reestruturação, etc. Indicação dos custos unitários médios de combustível e demais custos unitários médios considerados relevantes. F) Mapa anual da frota, evidenciando, de forma separada, as atividades de exploração do Serviço Público das atividades acessórias da Concessão. No que concerne às primeiras deverá detalhar, no mínimo: Número de veículos, incluindo idade média previsional e categorias de veículos (por capacidade de passageiros). Número de veículos a adquirir em cada ano e respetiva idade média previsional dos veículos adquiridos. Número de veículos a abater em cada ano. Consumo médio de combustível. G) Mapa de Capex, evidenciando, de forma separada, as atividades de exploração do Serviço Público das atividades acessórias da Concessão. No que concerne às primeiras deverá detalhar, no mínimo: Investimento anual previsional em aquisição de veículos. Investimento anual em meios embarcados relativos à frota de veículos a utilizar na exploração do Serviço Público. Investimento anual em *software*, licenças e sistemas a utilizar na exploração do Serviço Público. Investimentos em infraestruturas, instalações e terrenos a utilizar na exploração do Serviço Público. Investimentos em equipamentos a utilizar na exploração do Serviço Público. Investimento anual em Repex (*Replacement Expenditures*), designadamente no que concerne a grandes manutenções da frota, etc. h) Outros investimentos relativos à exploração do Serviço Público. Mapa de Amortizações. Projeção de procura do Serviço Público. Mapa de Receitas evidenciando, de forma separada, as atividades de exploração do Serviço Público e atividades acessórias da Concessão. No que concerne às primeiras deverá detalhar, no mínimo, a projeção de receitas tarifárias. Mapa de Financiamento da concessionária, incluindo, designadamente: Estrutura de capitais adotada, respetivo remuneração e reembolso, bem como outros custos que lhes estejam eventualmente associados; Mapa de todos os fluxos financeiros ocorridos entre a sociedade concessionária e os seus acionistas, discriminado por rubricas, designadamente as respeitantes a capital próprio (em dinheiro e em espécies), prestações suplementares, prestações acessórias, suprimentos, juros, dividendos e partilha dos valores remanescentes. Mapa de fundo de maneio. Mapa de origens e aplicações de fundos. Demonstração de Resultados. Balanço. Mapa de *Cash Flow*. Mapa com o cálculo dos indicadores constantes do número 3 do presente Anexo. Outros mapas considerados relevantes.

<sup>38</sup> O Modelo Financeiro deve permitir o cálculo, de forma automática, dos seguintes indicadores: *Free Cash Flow to Equity*. VAL Acionista (calculado com base no *Free Cash Flow to Equity*, descontado de acordo com o Custo de Capital Acionista). TIR Acionista (calculada com base no *Free Cash Flow to Equity*). *Free Cash Flow to the Firm*. Custo médio ponderado do capital (WACC). VAL do Projeto (calculado com base no *Free Cash Flow to the Firm*, à taxa de desconto do WACC). TIR do Projeto (calculada com base no *Free Cash Flow to the Firm*). Rácio anual de Liquidez geral. Rácio anual de Autonomia financeira.

#### IV– DO PARECER

##### Autoridade de transportes

77. 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 investido dessas atribuições e competências, sendo que esta expressão pode também referir-se a um agrupamento de autoridades;*
- *«Serviço público de transporte de passageiros intermunicipal», é o serviço público de transporte de passageiros que visa satisfazer as necessidades de deslocação entre diferentes municípios e que se desenvolve integral ou maioritariamente dentro da área geográfica de uma comunidade intermunicipal ou de uma área metropolitana, sem prejuízo da possibilidade de existirem linhas secundárias de interligação que entrem no território de comunidades intermunicipais ou áreas metropolitanas contíguas;*
- *«Serviço público de transporte de passageiros municipal», 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».*

78. Encontra-se na disponibilidade dos Estados-membros da União Europeia optar pelos modelos de organização do *Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes*, seja ao nível institucional, seja quanto à forma de atribuição de prestação de serviços de transporte de passageiros, desde que cumpridos os requisitos legais nacionais e europeus <sup>39</sup> e tendo

---

<sup>39</sup> Tal como refere o colação o “Guião para o período transitório do Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros e Linhas Orientadoras” do IMT (<http://www.imtt.pt/sites/IMTT/Portuques/RJSPTP/Paginas/RJSPTP.aspx>), “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

em conta o já exposto, bem como o artigo 5.º do RJSPTP, conclui-se que o Município é a Autoridade de transportes<sup>40</sup> competente quanto ao serviço público de transporte de passageiros de âmbito municipal.

79. Contudo, haverá que ter em conta o artigo 13.º do RJSPTP que estabelece que o planeamento<sup>41</sup> e a coordenação do serviço público de transporte de passageiros, por cada autoridade de transportes, devem: (i) *“Ser articulados com o serviço público de transporte de passageiros existente ou planeado na respetiva área geográfica; (ii) “Pressupor a articulação e otimização da exploração, visando a eficiência e eficácia do serviço público de transporte de passageiros no seu conjunto, independentemente da sua finalidade, natureza ou tipo de exploração, considerando, designadamente: o serviço público de transporte de passageiros regular; ii) o serviço público de transporte de passageiros flexível; iii) o transporte em táxi; iv) os serviços de transporte escolar; v) outras soluções de mobilidade.*
80. Segundo o artigo 8.º, sem prejuízo do disposto no artigo 5.º do RJSPTP, as áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto são as autoridades de transportes competentes quanto aos serviços públicos de transporte de passageiros intermunicipais que se desenvolvam integral ou maioritariamente na respetiva área geográfica. Por sua vez, o artigo 10.º refere que as autoridades de transportes podem delegar, designadamente através de contratos interadministrativos, 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, nos termos previstos na Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, alterada pela Lei n.º 25/2015, de 30 de março.
81. Decorre também dos artigos 38.º a 41.º do RJSPTP estabelece que as regras gerais relativas à criação e disponibilização de títulos de transporte, monomodais ou intermodais, bem como as relativas à fixação de valores máximos de preços e atualização das tarifas, e aos sistemas de transportes inteligentes são definidas por portaria dos

---

*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>40</sup> É às autoridades de transporte competentes, em termos operacionais, que cabe, a organização, planeamento e prestação de serviços de transportes em concreto e em determinado território e a aplicação de estratégias locais de mobilidade urbana, integrada a fim de promover um desenvolvimento sustentável, sendo do seu interesse atender na medida do possível e do interesse público, às solicitações dos cidadãos, mas também dos operadores, estando em causa, por exemplo, investimento no sistema.

<sup>41</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, no que respeita à abertura do mercado nacional de serviços de transporte ferroviário de passageiros.

membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e dos transportes<sup>42 43</sup>, sem prejuízo de regras específicas fixadas por autoridades de transportes locais ao abrigo daquelas regras gerais.

82. Cabe assim também às autoridades de transportes criar e implementar as condições legais e contratuais de base que permitam a disponibilização de serviços de transportes enquadradas em termos equitativos em termos concorrenciais e organizativos, devendo ser dada especial relevância à aferição da conformidade da aplicação dos critérios de pagamento de compensações financeiras e de repartição de receitas dos títulos intermodais<sup>44</sup>, os quais deverão ser aplicados de forma equitativa a todos os operadores de transportes (públicos e privados) que os disponibilizem nos territórios em causa.
83. Tendo em conta o presente contrato bem como as peças procedimentais do procedimento concursal para a Área Metropolitana do Porto<sup>45</sup>, bem como tendo em conta as competências desta na gestão do sistema intermodal Andante<sup>46</sup>, considera ser de recomendar que se assegure a articulação entre o Município e a AMP.<sup>47</sup>, designadamente através de contrato interadministrativo<sup>48</sup>

<sup>42</sup> Articulada com o artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, que estabelece competir à AMT “definir regras e princípios gerais relativos à estrutura de custeio e formação de preços e tarifas nos setores regulados, emitindo parecer sobre as propostas de regulamentos de tarifas e outros instrumentos tarifários, designadamente quando estas se encontrem relacionadas com obrigações de serviço público”, o que se veio a verificar pelo Regulamento n.º 430/2019 publicado no Diário da República n.º 94/2019, Série II de 2019-05-16.

<sup>43</sup> Portaria n.º 298/2018, de 19 de novembro e Regulamento n.º 430/2019-.

<sup>44</sup> Referem as Orientações da Comissão Europeia que: “A prestação de serviços de transporte público de passageiros, no âmbito de um contrato de serviço público, por uma empresa que também exerce atividades de transporte comercial pode induzir efeitos de rede positivos. Por exemplo, ao servir, no âmbito de um contrato de serviço público, uma determinada rede que assegura ligações a itinerários explorados em condições comerciais, o operador poderá alargar a sua clientela. A Comissão vê com bons olhos os efeitos de rede induzidos, como os resultantes da bilhética e horários integrados, desde que beneficiem os passageiros. Está ciente, também, da dificuldade prática de os quantificar. Não obstante, como prevê o anexo do regulamento, os benefícios induzidos quantificáveis devem ser deduzidos dos custos para os quais é pedida compensação”.

<sup>45</sup> Foi objeto de parecer positivo da AMT: [http://www.amt-autoridade.pt/media/2259/ppv\\_amp\\_barcelos.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/2259/ppv_amp_barcelos.pdf)

<sup>46</sup> Nos termos do Decreto-Lei n.º 121/2019, de 22 de agosto, que estabelece o regime das empresas locais de natureza metropolitana de mobilidade e transportes nas áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto, o agrupamento complementar de empresas TIP - Transportes Intermodais do Porto, A. C. E. é dissolvido e liquidado, mediante transmissão global do respetivo património para, respetivamente, a empresa a constituir pela AMP.

<sup>47</sup> Sem prejuízo de atos administrativos, regulamentares e legais subsequentes que sejam necessários para aprofundar e concretizar diversas componentes da referida articulação.

<sup>48</sup> Esta estratégia de descentralização administrativa para Autoridades locais e/ou regionais está devidamente enquadrada nas orientações emitidas pela Comissão Europeia e pelo Parlamento Europeu, no âmbito da promoção de uma mobilidade urbana sustentável, as quais sustentam que o papel essencial na promoção da mobilidade urbana sustentável cabe às cidades e às regiões europeias, sobretudo na implementação de redes multimodais e a integração dos diferentes modos de transportes e serviços nas zonas urbanas e circundantes nos territórios que são responsáveis, em conformidade com o quadro nacional em vigor e a agenda urbana da União Europeia. 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 parceria 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)

84. É certo que o procedimento prevê que o operador tomará conhecimento das regras de adesão ao sistema tarifário mas importa assegurar que essa transição e inclusão ocorre sem prejudicar o próprio ou os restantes operadores já aderentes.

### **Obrigações de serviço público e respetivas compensações**

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

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

86. O artigo 23.º do RJSPTP estabelece, por seu turno, que *“as autoridades de transportes competentes podem impor obrigações de serviço público<sup>49</sup> ao operador de serviço*

---

<sup>49</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. (...) A prestação, execução e organização de serviços de interesse económico geral pelos Estado-Membros no setor do transporte público ferroviário e rodoviário de passageiros regem-se pelo Regulamento (CE) n.º 1370/2007. O artigo 1.º do regulamento estabelece que o objetivo deste é «definir o modo como, no respeito das regras do direito [da UE], as autoridades competentes podem intervir no domínio do transporte público de passageiros para assegurar a prestação de serviços de interesse geral que sejam, designadamente, mais numerosos, mais seguros, de melhor qualidade e mais baratos do que aqueles que seria possível prestar apenas com base nas leis do mercado.» Conforme definido no artigo 2.º, alínea e), do Regulamento, obrigações de serviço público são imposições destinadas a assegurar, no interesse geral, a prestação de serviços de transporte público de passageiros que um operador, pesando os seus interesses comerciais, não assumiria, pelo menos no mesmo grau e nas mesmas condições, sem contrapartidas. Assim, no quadro definido pelo regulamento (CE) n.º 1370/2007, os Estados-Membros beneficiam de uma ampla margem de discricionariedade na definição das obrigações

*público, as quais devem ser formuladas de forma expressa e detalhada, por referência a elementos específicos, objetivos e quantificáveis<sup>50</sup>.*

87. *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.*
88. *Referem o n.º 3 e o n.º4 da referida disposição legal que “a compensação por obrigação de serviço público não pode exceder um montante que corresponda ao efeito financeiro líquido decorrente da soma das incidências, positivas ou negativas, da execução da obrigação de serviço público sobre os custos e as receitas do operador de serviço público”, sendo que as incidências “(...) são calculadas comparando a totalidade de custos e receitas do operador de serviço público num cenário de existência de obrigação de serviço público, com os decorrentes de um cenário sem existência de obrigação de serviço público e em que os serviços abrangidos são explorados em condições de mercado”.*
89. *O Regulamento estabelece ainda que devem ser definidas “claramente as obrigações de serviço público que os operadores de serviço público devem cumprir e as zonas geográficas abrangidas”, estabelecendo “antecipadamente e de modo objetivo e transparente: i) os parâmetros com base nos quais deve ser calculada a compensação, se for caso disso, e ii) a natureza e a extensão dos direitos exclusivos eventualmente concedidos, por forma a evitar sobrecompensações (...)” devendo aqueles parâmetros ser determinados “(...) de modo a que cada compensação não possa, em caso algum, exceder o montante necessário para a cobertura do efeito financeiro líquido sobre os custos e as receitas decorrentes da execução das obrigações de serviço público, tendo*

---

de serviço público em sintonia com as necessidades dos utentes. De acordo com o artigo 4.º do Decreto-lei n.º 167/2008, de 26 de agosto, “as obrigações específicas de serviço público inerentes aos serviços de interesse geral exigem que a provisão global dos mesmos tenha uma natureza universal, respeite os requisitos de continuidade, de sustentabilidade, de boa qualidade e de eficácia, garanta a sua acessibilidade em termos de preços à generalidade dos cidadãos, assegure a proteção do utilizador e do consumidor, promova a coesão económica, social ou territorial e respeite os princípios de não discriminação, de segurança, de transparência e de proteção do ambiente”.

<sup>50</sup> No mesmo sentido, e ainda que não seja o caso, o artigo 46.º da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, que aprova o regime jurídico da atividade empresarial local e das participações locais, estabelece que “as empresas locais de gestão de serviços de interesse geral devem prosseguir as missões que lhes estejam atribuídas, tendo em vista (...) b) Promover o acesso, em condições financeiras equilibradas, da generalidade dos cidadãos a bens e serviços essenciais, procurando adaptar as taxas e as contraprestações devidas às reais situações dos utilizadores, à luz do princípio da igualdade material; (...) f) Cumprir obrigações específicas, relacionadas com a segurança da sua atividade, a continuidade e qualidade dos serviços e a proteção do ambiente, devendo tais obrigações ser claramente definidas, transparentes, não discriminatórias e suscetíveis de controlo”.

*em conta as respetivas receitas, conservadas pelo operador de serviço público, e um lucro razoável”.*

90. Estatui também o Regulamento que *“as compensações ligadas a contratos de serviço público adjudicados por ajuste direto ao abrigo dos n.os 2, 4, 5 ou 6 do artigo 5.º ou ligadas a uma regra geral devem ser calculadas de acordo com as regras estabelecidas”* no respetivo anexo, sendo que *“a compensação não pode exceder um montante que corresponda ao efeito financeiro líquido decorrente da soma das incidências, positivas ou negativas, da execução da obrigação de serviço público sobre os custos e as receitas do operador de serviço público. As incidências devem ser avaliadas comparando a situação em que é executada a obrigação de serviço público com a situação que teria existido se a obrigação não tivesse sido executada.”*
91. Dita o Anexo ao Regulamento que *“para calcular as incidências financeiras líquidas, a autoridade competente deve tomar como referencial as seguintes regras: custos incorridos em relação a uma obrigação de serviço público ou a um conjunto de obrigações de serviço público impostas pela autoridade ou autoridades competentes, incluídas num contrato de serviço público e/ou numa regra geral, menos as incidências financeiras positivas geradas na rede explorada ao abrigo da obrigação ou obrigações de serviço público em causa, menos as receitas decorrentes da aplicação do tarifário ou quaisquer outras receitas decorrentes do cumprimento da obrigação ou obrigações de serviço público em causa, mais um lucro razoável<sup>51</sup>, igual ao efeito financeiro líquido”.*
92. O n.º 3 do referido anexo releva ainda que *“a execução da obrigação de serviço público pode ter um impacto sobre as eventuais atividades de transporte de um operador para além da obrigação ou obrigações de serviço público em causa”,* pelo que, *“para evitar a sobrecompensação ou a falta de compensação, devem, por conseguinte, ser tidos em conta, ao proceder ao cálculo da incidência financeira líquida, os efeitos financeiros quantificáveis sobre as redes do operador”.*
93. Por outro lado, o n.º 5 do anexo estabelece que *“a fim de aumentar a transparência e de evitar subvenções cruzadas, quando um operador de serviço público explora simultaneamente serviços sujeitos a obrigações de serviço público de transportes que beneficiam de compensação e outras atividades, a contabilidade dos referidos serviços públicos deve ser separada, satisfazendo, no mínimo, as seguintes condições:*

---

<sup>51</sup> Segundo o Regulamento, *“Por «lucro razoável» entende-se uma taxa de remuneração do capital que seja habitual no setor num determinado Estado-Membro, e que deve ter em conta o risco, ou a inexistência de risco, incorrido pelo operador de serviço público devido à intervenção da autoridade pública”.*

- *as contas correspondentes a cada uma destas atividades de exploração devem ser separadas, e a parte dos ativos correspondentes e os custos fixos devem ser afetados segundo as normas contabilísticas e fiscais em vigor,*
  - *todos os custos variáveis, uma contribuição adequada para os custos fixos e um lucro razoável ligados a qualquer outra atividade do operador de serviço público não podem, em caso algum, ser imputados ao serviço público em causa,*
  - *os custos de serviço público devem ser equilibrados pelas receitas de exploração e pelos pagamentos das autoridades públicas, sem transferência possível das receitas para outro sector de atividade do operador de serviço público<sup>52</sup>.*
94. Finalmente, o ponto 7 do anexo refere que *“o método de compensação deve incentivar a manutenção ou o desenvolvimento de uma gestão eficaz por parte do operador de serviço público, que possa ser apreciada objetivamente, e uma prestação de serviços de transporte de passageiros com um nível de qualidade suficientemente elevado”.*
95. De referir, no que diz respeito ao pagamento de compensações financeiras, a Comissão Europeia refere que <sup>53</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>54</sup> que têm por base o artigo 106.º, n.º 2, do Tratado, não se aplicam aos transportes terrestres”.*<sup>55</sup> (...) *Tratando-se de serviços de transporte público ferroviário ou rodoviário de passageiros, e acordo com o artigo 9.º, n.º 1, do regulamento (CE) n.º 1370/2007, desde que sejam pagas nas condições estabelecidas no regulamento, as compensações por esses serviços são consideradas compatíveis com o mercado interno e não carecem da notificação prévia exigida pelo artigo 108.º, n.º 3, do TFUE.”*
96. 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*

<sup>52</sup> No mesmo sentido, as disposições já mencionadas na Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto.

<sup>53</sup> Comunicação da Comissão Orientações para a interpretação do Regulamento, já mencionadas.

<sup>54</sup> Nomeadamente a Decisão da Comissão relativa à aplicação do artigo 106.º, n.º 2, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia aos auxílios estatais sob a forma de compensação de serviço público concedidos a certas empresas encarregadas da gestão de serviços de interesse económico geral (JO L 7 de 11.1.2012, p. 3) e o Enquadramento da União Europeia aplicável aos auxílios estatais sob a forma de compensação de serviço público (JO C 8 de 11.1.2012, p. 15).

<sup>55</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 Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia aos auxílios *de minimis* concedidos a empresas que prestam serviços de interesse económico geral (JO L 114 de 26.4.2012, p. 8).

*serem, as compensações terão de satisfazer as quatro condições estabelecidas pelo Tribunal de Justiça no acórdão Altmark*<sup>56, 57</sup>

97. Face ao exposto, haverá que analisar, nestas matérias, o contrato de serviço público e os respetivos anexos.
98. Tal como já foi descrito, o Município efetuou diversas estimativas quanto a gastos e os rendimentos associados à exploração do serviço de transporte de passageiros – que neste caso não tem histórico de operação, pelo menos num formato de serviço público e não puramente comercial/turístico, nos níveis de serviços impostos pelo Município, desagregando cada uma daquelas componentes, concluindo pela existência de défice operacional. O valor da compensação estimada parte desse défice operacional, sendo de considerar o lucro razoável<sup>58, 59</sup> também proveniente da possibilidade de realização de atividades e serviços conexos com a exploração do serviço público, como sejam

---

<sup>56</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>57</sup> O TJUE entende que: (i) Existe a necessidade de definir e atribuir de modo claro e transparente as obrigações de serviço público desde o início para que se possa deduzir com exatidão quais as obrigações de serviço público impostas às empresas (ii) Os parâmetros com base nos quais o montante exato de compensação é calculado, devem ser previamente estabelecidos, de forma objetiva e transparente, a fim de evitar que inclua uma vantagem económica suscetível de favorecer a empresa beneficiária em relação às empresas concorrentes; (iii) É necessário efetuar um juízo de proporcionalidade entre o montante da compensação atribuída e o custo suplementar suportado com o cumprimento das obrigações de serviço público com o intuito de evitar casos de compensação excessiva. Assim, a compensação não pode ultrapassar o que é necessário para cobrir total ou parcialmente os custos ocasionados pelo cumprimento das obrigações de serviço público, tendo em conta as receitas obtidas, assim como um lucro razoável pela execução destas obrigações. (iv) Como critério de eficiência deve existir um procedimento de contratação pública que possibilite selecionar o candidato que apresente as melhores condições para proceder ao fornecimento do serviço de interesse económico geral ao menor custo possível para a coletividade e, alternativamente, quando não seja empregue o procedimento de concurso público, o nível da compensação deve basear-se na análise dos custos que uma empresa média, bem gerida e adequadamente equipada em meios de transporte para poder satisfazer as exigências de serviço público requeridas teria suportado para cumprir estas obrigações, tendo em conta as respetivas receitas assim como um lucro razoável relativo à execução destas obrigações.

<sup>58</sup> Conforme referido nas Orientações da Comissão Europeia: *“De acordo com o anexo, deve entender-se por «lucro razoável» uma taxa de remuneração do capital que seja habitual no setor num determinado Estado-Membro e que deve ter em conta o risco, ou a inexistência de risco, incorrido pelo operador do serviço público em resultado da intervenção da autoridade pública. Não são dadas, todavia, outras indicações sobre o nível correto de «remuneração do capital» ou de «lucro razoável». A 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 (comunicação SIEG), embora assente numa base jurídica distinta da do regulamento (CE) n.º 1370/2007 e não se aplique, portanto, nos casos em que a compensação é paga por obrigações de serviço público no setor dos transportes terrestres, dá algumas indicações quanto à determinação do nível de lucro razoável, que podem servir de indicador para as autoridades competentes na adjudicação de contratos de serviço público ao abrigo do regulamento (CE) n.º 1370/2007. A comunicação explica que «sempre que existe uma remuneração de mercado geralmente aceite para um dado serviço, essa remuneração de mercado constitui a melhor referência para a compensação, na ausência de um convite a concorrer». Idealmente, esses referenciais seriam os contratos no mesmo setor de atividade, com características semelhantes e celebrados no mesmo Estado-Membro. O lucro razoável deve, portanto, ser compatível com as condições normais de mercado e não exceder o necessário para refletir o nível de risco do serviço prestado. Nem sempre existem, todavia, tais referenciais de mercado. Sendo esse o caso, o nível de lucro razoável poderá ser determinado comparando a margem de lucro exigida por uma empresa média bem gerida, com atividade no mesmo setor, para oferecer o serviço em causa. A forma típica de medir o nível de remuneração do capital num contrato de serviço público é considerar a taxa interna de rentabilidade (TIR), em relação ao capital investido, obtida pela empresa ao longo do ciclo de vida do projeto, ou seja, a TIR dos fluxos de caixa decorrentes do contrato. Podem todavia utilizar-se também métodos contabilísticos, como a rentabilidade do capital próprio ou a rentabilidade do capital investido, ou outros indicadores económicos geralmente aceites.”*

<sup>59</sup> Como refere a Comunicação da Comissão Europeia, *“o nível de lucro razoável deve ser avaliado, sempre que possível, ao longo do período de vigência do contrato”. No entanto, “Em qualquer caso, dependendo das circunstâncias específicas de cada contrato de serviço público, impõe-se uma avaliação casuística pela autoridade competente, para determinar o nível adequado de lucro razoável”,* ou seja, tudo depende dos circunstancialismos concretos.

publicidade, serviços especializados e/ou de aluguer fixo ou ocasional de viaturas, com ou sem condutor, designadamente para serviços de turismo, realização de atividades comerciais ou prestação de serviços a terceiros, desde que seja reportada toda a informação operacional e financeira e não seja prejudicada a execução das atividades incluídas no objeto da concessão.

99. O valor da compensação estimada parte desse défice operacional, acrescendo o lucro razoável<sup>60 61</sup>, que se considera efetuado em termos aceitáveis, nos termos expostos na fundamentação.
100. Para efeitos de avaliação e incidências positivas e negativas, designadamente as positivas resultantes de atribuição e compensação de bonificações tarifárias ou realização de investimentos, atentos dos gastos e rendimentos apurados, resulta claro que a realização daquelas obrigações de serviço público sem as compensações indicadas, não seria sustentável se apenas atendêssemos aos rendimentos de exploração. Ou seja, num cenário de exploração puramente comercial resultariam, pelo menos, na necessidade de redução da oferta ou da qualidade de serviço público, não se cumprindo o serviço de interesse económico geral e impossibilitando o cumprimento de um serviço público essencial<sup>62 63</sup>.

---

<sup>60</sup> Conforme referido nas Orientações da Comissão Europeia: “De acordo com o anexo, deve entender-se por «lucro razoável» uma taxa de remuneração do capital que seja habitual no setor num determinado Estado-Membro e que deve ter em conta o risco, ou a inexistência de risco, incorrido pelo operador do serviço público em resultado da intervenção da autoridade pública. Não são dadas, todavia, outras indicações sobre o nível correto de «remuneração do capital» ou de «lucro razoável». A 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 (comunicação SIEG), embora assente numa base jurídica distinta da do regulamento (CE) n.º 1370/2007 e não se aplique, portanto, nos casos em que a compensação é paga por obrigações de serviço público no setor dos transportes terrestres, dá algumas indicações quanto à determinação do nível de lucro razoável, que podem servir de indicador para as autoridades competentes na adjudicação de contratos de serviço público ao abrigo do regulamento (CE) n.º 1370/2007. A comunicação explica que «sempre que existe uma remuneração de mercado geralmente aceite para um dado serviço, essa remuneração de mercado constitui a melhor referência para a compensação, na ausência de um convite a concorrer». Idealmente, esses referenciais seriam os contratos no mesmo setor de atividade, com características semelhantes e celebrados no mesmo Estado-Membro. O lucro razoável deve, portanto, ser compatível com as condições normais de mercado e não exceder o necessário para refletir o nível de risco do serviço prestado. Nem sempre existem, todavia, tais referenciais de mercado. Sendo esse o caso, o nível de lucro razoável poderá ser determinado comparando a margem de lucro exigida por uma empresa média bem gerida, com atividade no mesmo setor, para oferecer o serviço em causa. A forma típica de medir o nível de remuneração do capital num contrato de serviço público é considerar a taxa interna de rentabilidade (TIR), em relação ao capital investido, obtida pela empresa ao longo do ciclo de vida do projeto, ou seja, a TIR dos fluxos de caixa decorrentes do contrato. Podem todavia utilizar-se também métodos contabilísticos, como a rentabilidade do capital próprio ou a rentabilidade do capital investido, ou outros indicadores económicos geralmente aceites.”

<sup>61</sup> Como refere a Comunicação da Comissão Europeia, “o nível de lucro razoável deve ser avaliado, sempre que possível, ao longo do período de vigência do contrato”. No entanto, “Em qualquer caso, dependendo das circunstâncias específicas de cada contrato de serviço público, impõe-se uma avaliação casuística pela autoridade competente, para determinar o nível adequado de lucro razoável”, ou seja, tudo depende dos circunstancialismos concretos.

<sup>62</sup> A Lei n.º 51/2019, de 29 de julho, procedeu à alteração da Lei n.º 23/96, de 26 de julho, que cria no ordenamento jurídico alguns mecanismos destinados a proteger o utente de serviços públicos essenciais - passando a incluir no elenco de serviços públicos essenciais, o serviço de transporte de passageiros, o que aliás resulta de uma recomendação da AMT.

<sup>63</sup> Como refere a Comunicação da Comissão Europeia “a prestação de serviços de transporte público de passageiros, no âmbito de um contrato de serviço público, por uma empresa que também exerce atividades de transporte comercial pode induzir efeitos de rede positivos. Por exemplo, ao servir, no âmbito de um contrato de serviço público, uma determinada rede que assegura ligações a itinerários explorados em condições comerciais, o operador poderá alargar a sua clientela. A Comissão vê com bons olhos os efeitos de rede induzidos, como os resultantes da bilhética e horários integrados, desde que beneficiem os passageiros. Está ciente, também, da dificuldade prática de os quantificar.”

101. Tendo em conta estas estimativas, foi efetuada uma análise de viabilidade económica e financeira com projeções a 7 anos, ainda que o horizonte da concessão seja 12 meses (Segundo a Cláusula 9.<sup>a</sup> o contrato tem a duração de 1 ano, com possibilidade de prorrogação por igual período sem prejuízo de um período de transição inicial e final), concluindo-se que *“o resultado líquido do exercício é positivo se e só se se prever uma subvenção do concedente de 93.000 € sem a qual o resultado seria negativo”*.
102. A AMT considerou ainda que *“o estudo estabelece os valores de investimento associados a esta operação (veículos, sistema de bilhética, sistemas de apoio à exploração e outros), sendo efetuado um estudo a 7 anos, demonstrando uma projeção de uma normal ou estimada evolução do negócio, incluindo a amortização de investimentos. O contrato não prevê que a maior parte dos bens e investimentos sejam integrados na esfera do Concedente e por isso não é prevista a adequada remuneração do operador nesse caso, quanto a valores remanescentes. Face ao exposto, considera o Município que o procedimento é atrativo, nestas condições, e que permitem que seja efetuado um investimento desta magnitude, apenas tendo por garantia o pagamento de compensações em 12 meses e não em 7 anos?”*
103. Em resposta, referiu o Município que
- *“Por outro lado, o estudo estabelece os valores de investimento associados a esta operação (veículos, sistema de bilhética, sistemas de apoio à exploração e outros), sendo efetuado um estudo a 7 anos, demonstrando uma projeção de uma normal ou estimada evolução do negócio, incluindo a amortização de investimentos. O contrato não prevê que a maior parte dos bens e investimentos sejam integrados na esfera do Concedente e por isso não é prevista a adequada remuneração do operador nesse caso, quanto a valores remanescentes.*
  - *A realização das projeções a 7 anos pretende-se com a aproximação ao período de vida útil da viatura e remanescentes investimentos. Todavia, não se pretende com a compensação calculada para os 12 meses referidos proceder à total amortização da mesma. No final dos 12 meses, a viatura será um ativo do concessionário, podendo o mesmo revender pelo valor residual (amortizado o primeiro ano), ou proceder à sua utilização para outro fim que não a prestação do serviço de transporte público. Assim, embora comportando algum nível de risco para o concessionário, entende-se como adequado o pagamento referente à amortização efectiva da viatura durante os 12 meses.”*

104. Está em causa, portanto, a assunção de risco por parte do operador, sendo que a submissão à concorrência poderá ser a sede adequada para avaliar da efetiva atratividade do procedimentos.
105. Por outro lado, de recordar 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>64</sup> obrigação que deve ser garantida na execução do presente serviço público<sup>65</sup>.
106. Tal implementação revela-se assim da maior importância, não só para o correto e identificável dispêndio de dinheiros públicos na prossecução de OSP, mas também para a avaliação dos efeitos concorrenciais<sup>66</sup>.
107. As Cláusula 15.<sup>a</sup> a 17.<sup>a</sup> estabelecem a obrigatoriedade de existência de Revisor Oficial de Contas para, designadamente, certificar informação de índole financeira transmitida ao concedente, devendo ser transparente a informação quanto a contas bancárias e existir clara separação contabilística das atividades desenvolvidas e quanto a transações e fluxos financeiros. Por isso recomenda-se que seja dada atenção à verificação anual, objetiva e transparente (e eventual revisão/ajustamento) da aplicação dos critérios de cálculo de compensações financeiras, tendo por base os indicadores operacionais constantes da programação da oferta e operação ou outros instrumentos administrativos e contratuais<sup>67</sup>.

---

<sup>64</sup> "(...) satisfazendo, no mínimo, as seguintes condições: (i) as contas correspondentes a cada uma destas atividades de exploração devem ser separadas, e a parte dos ativos correspondentes e os custos fixos devem ser afetados segundo as normas contabilísticas e fiscais em vigor, (ii) todos os custos variáveis, uma contribuição adequada para os custos fixos e um lucro razoável ligados a qualquer outra atividade do operador de serviço público não podem, em caso algum, ser imputados ao serviço público em causa, (iii) os custos de serviço público devem ser equilibrados pelas receitas de exploração e pelos pagamentos das autoridades públicas, sem transferência possível das receitas para outro sector de atividade do operador de serviço público".

<sup>65</sup> Em cumprimento da Diretiva n.º 2006/111/CE da Comissão, de 16 de novembro 2006, relativa à transparência das relações financeiras entre os Estados-Membros e as empresas públicas, bem como à transparência financeira relativamente a certas empresas.

<sup>66</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>67</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 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 (...)"

108. Na verdade, podem ocorrer modificações<sup>68</sup>, uma vez que as obrigações de serviço público (e/ou seus indicadores de base) poder-se-ão alterar, em caso de acréscimo do serviço a prestar aos cidadãos, por iniciativa do município.<sup>69</sup>

### **Obrigações Contratuais e indicadores**

109. As obrigações de serviço público que se encontram estabelecidas no contrato estão focadas no nível de serviço a que a empresa está obrigada, até porque existe umnexo direto entre o desempenho operacional e financeiro da empresa e as variáveis utilizadas para o cálculo de compensações:

110. As obrigações de serviço público são objetivas e mensuráveis, com evidentes vantagens para a execução contratual, representando também um incentivo à qualidade, com evidentes benefícios na rentabilidade e lucro do operador, tendentes, na generalidade, a assegurar a sustentabilidade económica, financeira e social da concessão, existindo margem para rentabilizar a oferta com a prestação de serviços adicionais de âmbito comercial

111. No que se refere a indicadores de oferta, são estabelecidos diversos indicadores de desempenho e as consequentes penalizações, em caso de incumprimento, tal como estabelecido no artigo 45.º do RJSPTP.

112. De sublinhar que a aferição periódica e sistemática de indicadores contratuais, permite isolar incumprimentos e encontrar, com maior facilidade as causas, e eventualmente ajustar os horários e frequências afixadas, tornando mais transparente a oferta de transporte público que a empresa consegue efetivamente disponibilizar e não aquela que estimava disponibilizar. Esta aferição, que é possível tendo em conta os sistemas de apoio à exploração da empresa, permite também comunicar com os passageiros de forma mais correta, clara e transparente, bem como permite desagregar, de forma objetiva, as medições anuais do cumprimento de horários e frequência e do desempenho, em geral.

---

<sup>68</sup> Como referem as Orientações da Comissão “o Tribunal de Justiça tem sustentado que, tratando-se de alterações menores que não afetem a substância, poderá não ser necessária uma nova adjudicação, a fim de garantir a observância dos princípios gerais do Tratado, designadamente a transparência e a igualdade de tratamento dos proponentes, sendo suficiente a mera alteração do contrato ( 1 ). Segundo o Tribunal, para assegurar a transparência dos processos e a igualdade de tratamento dos proponentes, as alterações substanciais a disposições essenciais de um contrato de concessão de serviços ou abrangido pelas diretivas relativas aos contratos públicos exigem, em certos casos, a adjudicação de um novo contrato. Será esse o caso, em particular, se as novas disposições apresentarem características significativamente diferentes das do contrato inicial e forem, consequentemente, suscetíveis de demonstrar a vontade das partes de renegociarem os termos essenciais do contrato”.

<sup>69</sup> Tal como referem as Orientações da Comissão, “De acordo com o artigo 6.º, n.º 1, a compensação associada a um contrato de serviço público adjudicado por ajuste direto ou a uma regra geral deve obedecer às disposições do regulamento (CE) n.º 1370/2007, incluindo as do anexo, a fim de garantir que não haverá sobrecompensação. O anexo do regulamento prevê uma avaliação ex post para garantir que os pagamentos compensatórios anuais não excedem os custos líquidos reais da prestação do serviço público em todo o período de vigência do contrato. A Comissão considera serem necessárias, por princípio, verificações regulares durante a vigência do contrato para se detetarem atempadamente situações de sobrecompensação e evitar que se perpetuem.”

113. 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.”<sup>70</sup>
114. Por outro lado, ainda que seja uma obrigação da autoridade de transportes, foi incluída a transmissão de dados previstos no Regulamento n.º 430/2019, publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 94, de 16 de maio de 2019 (matéria tarifária) em ordem a garantir uma adequada monitorização de todos os pressupostos e variáveis necessários ao cálculo de indicadores de performance, recomendando-se a referência expressa aos dados necessários para a elaboração dos relatórios públicos previstos no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento (CE) 1370/2007.
115. Recomenda-se ainda que se tenha em conta os indicadores de monitorização e supervisão e gestão contratual que consta, da Informação AMT de 27 de setembro de 2018<sup>71</sup>, os quais poderão auxiliar também na gestão operacional e planeamento estratégico (incluindo nos deveres especiais de informação já previstos) <sup>72</sup>. Tais

<sup>70</sup> Tal como referido nas Orientações da Comissão: “O contrato de serviço público deve também, por princípio, estipular verificações regulares durante a sua vigência, para se detetarem precocemente situações evidentes de sobrecompensação e lhes pôr termo, em particular se o contrato for de longa duração. As autoridades competentes são obrigadas a verificar a observância das condições contratuais durante a vigência dos contratos de serviço público. Para ajudar a efetuar estas verificações de forma normalizada, poderão criar-se ferramentas informáticas. A existência de sobrecompensação deve ser avaliada separadamente para cada contrato de serviço público, a fim de evitar que lucros excessivos de um serviço público se diluam na média de vários contratos. No caso da investigação ex post, a eventualidade de as compensações recebidas excederem o efeito financeiro líquido do serviço público, conforme definido no anexo do regulamento, pode ser avaliada com base nos dados financeiros relativos às receitas e custos reais, uma vez que os regimes de compensação já estarão criados. O método, contudo, não muda: a compensação não deve exceder o montante a que a empresa teria direito de acordo com os parâmetros estabelecidos no contrato, ainda que esse montante não seja suficiente para cobrir os custos líquidos reais.”

<sup>71</sup> Disponível em: [https://www.amt-autoridade.pt/media/1777/csite\\_indicadores\\_monitorizacao\\_supervisao\\_at.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/1777/csite_indicadores_monitorizacao_supervisao_at.pdf)

<sup>72</sup> [http://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes\\_amt\\_obrigacoes\\_reporte\\_relatorios\\_publicos.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes_amt_obrigacoes_reporte_relatorios_publicos.pdf)

indicadores poderão ser relevantes na gestão contratual e para os efeitos de elaboração de relatórios de gestão e outros instrumentos previsionais<sup>73</sup>. Isto porque, de acordo com o ponto 7 do Regulamento, o método da compensação deve incentivar a manutenção ou o desenvolvimento de uma gestão eficaz por parte do operador de serviço público, que possa ser apreciado objetivamente, e uma prestação de serviços de transporte de passageiros com um nível de qualidade suficientemente elevado.<sup>74</sup>

116. 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 e, do mesmo passo, uma melhor defesa do interesse público, também no garantir da sustentabilidade económico e financeira da empresa.

### Direitos dos passageiros

117. O Contrato remete também para legislação aplicável ao direitos dos passageiros, em concreto, para o Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro, e no Regulamento (UE) n.º 181/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro de 2011. Ainda que se aplique apenas ao transporte rodoviário, considera-se correto, uma vez que o Decreto-Lei n.º 7/2014, de 15 de janeiro, se aplica ao transporte marítimo e vias navegáveis interiores, não está, para já, vocacionado para o transporte local e urbano por via fluvial.
118. Quanto à detenção de livro de reclamações, reforça-se a necessidade de deter livro físico e eletrónico (desde que existam meios digitais, o livro eletrónico deve sempre existir) e de forma que não se confunda com os meios de reclamação próprios<sup>75</sup>.
119. De referir, que o designado contrato de transporte (operador-passageiro) deve conter todas as regras gerais de utilização, cláusulas contratuais gerais e contratuais de adesão, relativos à sua atividade, preferencialmente, num único suporte documental, e que inclua, especifique ou amplie (e que não contrarie) o que se encontra previsto na lei, sem prejuízo

---

<sup>73</sup> De recordar que o artigo 2.º do Regulamento estabelece que a especificação das obrigações de serviço público, “*devem ser coerentes com os objetivos estratégicos enunciados nos documentos sobre a política de transportes públicos nos Estados-Membros*” e que aquelas e “*a correspondente compensação do efeito financeiro líquido dessas obrigações devem: a) Realizar os objetivos da política de transportes públicos com uma boa relação custo-eficácia; e b) Sustentar financeiramente a prestação do transporte público de passageiros em conformidade com os requisitos previstos na política de transportes públicos a longo prazo.*”

<sup>74</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>75</sup> <http://www.amt-autoridade.pt/media/2162/disponibilizacaolre.pdf>

das competências próprias de gestão das ações de divulgação, suportes ou mensagens (na forma e conteúdo) que sejam transmitidas.

120. 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*. 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.<sup>76</sup>

### **Penalidades e outras matérias contratuais**

121. Considera-se que existem, no presente contrato, obrigações contratuais que são essenciais para assegurar o cumprimento da legalidade, bem como da proteção de direitos e interesses dos passageiros e da correta prestação de um serviço de interesse económico geral, que também é essencial.
122. Por outro lado, em cumprimento do artigo 45.º do RJSPTP, são estabelecidas sanções mínimas e máximas para todas as obrigações contratuais que, por sua vez, e sobretudo no que se refere ao desempenho operacional, são objetivas e mensuráveis de acordo com indicadores com as mesmas características.
123. Afigura-se que apenas desta forma existirá um verdadeiro incentivo ao cumprimento contratual, e assim se permitirá uma efetiva aferição e sancionamento de eventuais incumprimentos contratuais e se potenciará um melhor serviço aos passageiros e, do mesmo passo, uma melhor defesa do interesse público.
124. De qualquer modo, recorde-se que nos termos das 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 anexos ao Decreto-lei n.º 78/2014, de 14 de maio, 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.
125. Por outro lado, o artigo 46.º do RJSPTP estabelece que constituem 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, o incumprimento do dever

---

<sup>76</sup> Naturalmente que será sempre possível a divulgação de informação parcelar ou de forma simplificada, em ações de divulgação ou de marketing do operador. A título de exemplo, um operador pode ter um separador *FAQ - Frequently Asked Questions/Perguntas frequentes* no seu sítio da internet sobre as condições de utilização. Não obstante, 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.

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.

126. 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 8/2014, 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 foram sempre sujeitos a imperativos de maior especificidade e certeza, também os dados que possam vir a ser transmitidos para a AMT estarão sujeitos a tais imperativos.

### **Procedimento concursal/requisitos técnicos aplicáveis**

127. Recorde-se que inicialmente, a AMT considerou que:

- Será relevante ser do conhecimento dos concorrentes que regulamentos são aplicáveis à navegabilidade do Rio Douro, utilização de infraestruturas de acostagem e taxas associadas ao mesmo (a pagar à APDL e/ou ao Município), para estimação de custos associados à exploração;
- Não encontramos referência à necessidade de inscrição do operador como armador de tráfego local, no IMT (bem como as referências a competências específicas da APDL e DGRM);
- Será de esclarecer se é admitida a possibilidade um operador marítimo-turístico poder concorrer, atendendo ao facto de nesse caso a atividade de transporte ser secundária de uma atividade turística e não o inverso.
- Será de esclarecer a necessidade de a empresa apresentar um CAE relacionado com o transporte de passageiros e não quanto a outra atividade económica;
- Será de esclarecer as normas e regulamentos relativos à segurança de pessoas e bens aplicáveis à exploração do serviço público, uma vez que a redação contratual parece apenas apontar para o transporte rodoviário, não existindo referência a regulamentação e normas relativas a navegação em via navegável interior;
- Da ocupação e utilização do Domínio Público Marítimo, e da exploração da carreira que integram a Concessão, não encontramos referência ao cumprimento

de legislação e regulamentação ambiental específica da via navegável e recursos hídricos, para efeitos de prevenção de poluição e salvaguarda e proteção do meio ambiente;

- Não encontramos referência quanto à necessidade de detenção de certificados de navegabilidade ou sobre velocidades máximas de navegação definida no Plano de Ordenamento local ou pela Capitania competente, bem como detenção de certificação e experiência profissional adequada e devidamente documentada da tripulação;
- Será também relevante conhecer o contrato celebrado entre o Município e a APDL, para adequado enquadramento institucional e organizacional e para outros efeitos, como sejam, a aferição de responsabilidades conexas a este serviço, como sejam por exemplo, a responsabilidade de manutenção das necessárias profundidades de água nos canais de navegação e nos pontos terminais ou de escala das carreiras, bem como balizagem e sinalização;
- É ainda estabelecido que os veículos a utilizar na exploração do Serviço Público devem estar devidamente licenciados e homologados, nos termos da legislação em vigor, para a atividade de transporte público de passageiros, sendo de esclarecer o enquadramento aplicável a este tipo de veículos.

128. A nova versão do contrato veio prever, expressamente, que *“o Contrato a celebrar é regulado pela legislação portuguesa e europeia aplicável, ficando sujeito, designada mas não exclusivamente: À Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, que aprovou o Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros; Ao Regulamento (CE) n.º 1370/2007 Regulamento (CE) do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007, relativo aos serviços públicos ferroviário e fluvial de passageiros, alterado pelo Regulamento (UE) 2016/2338, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de dezembro de 2016; Ao Código dos Contratos Públicos; Decreto-Lei n.º 3/2001, de 10 de janeiro; Ao Decreto-Lei n.º 197/98, de 10 de julho; Ao Regulamento de Exploração e de Utilização da Via Navegável do Douro (Regulamento n.º 647/2019, publicado em Diário da República, 2.ª série, de 16.08.2019); Ao Regulamento de Tarifas da Via Navegável do Douro (Regulamento n.º 443/2018 publicado em Diário da República, 2.ª série, de 20.07.2018).”*

129. A AMT considerou, junto do Município que, *“foi manifestada a necessidade de maior esclarecimento dos concorrentes quanto ao enquadramento legislativo e administrativo e de regulamentação técnica aplicável à operação em vias navegáveis interiores. Nesse*

*sentido, foi incluída remissão expressa para regulamentos aplicáveis à Via Navegável do Douro. Contudo, os concorrentes necessitam de se informar sobre custos associações à exploração, incluído taxas pela utilização de infraestruturas de acostagem e taxas associadas à navegação e inscrever-se como armador local no IMT e ainda ponderar outras obrigações e trâmites administrativos perante o IMT, Capitania, DGRM e APDL, seja no que se refere a homologação de veículos seja quanto todos os licenciamentos e autorizações associados à navegação e normais ambientais e tomar conhecimento dos requisitos de segurança associados à navegação no Rio Douro. Face ao exposto, considera o Município que a informação é suficiente para potenciais concorrentes informarem-se dos custos associados à exploração e que lhes é dado o tempo necessário para cumprir os trâmites administrativos nas diversas entidades competentes e tendo em conta o tipo de veículo em causa?”*

130. O Município referiu que:

- *“O Município entende (...) o contrato é de concessão de serviço público, pelo que inerentemente ao mesmo cabe o risco de produção e de procura. Cabe ao operador de serviço calcular os custos envolvidos na produção, os quais são determinados por entidades que não o Município e pelos quais o Município não se pode responsabilizar.*
- *O Município procedeu à identificação dos regimes legais e regulamentares aplicáveis, bem como dos atos autorizativos em causa mais relevantes, o que se considera ser suficiente.*
- *No que respeita aos prazos para cumprimento dessas obrigações, sublinha-se que o Programa do Procedimento tem mecanismos para permitir ao Adjudicatário não ser responsabilizado por eventuais atrasos nos mesmos, conquanto os mesmos não lhe sejam imputáveis. Assim, desde que o mesmo atue com os exigíveis zelo e diligência, os prazos procedimentais serão sempre adequados e, se necessário prorrogados”.*

131. É certo que os interessados devem conhecer a lei e o enquadramento legal aplicável ao seu negócio e que não é dever do Município especificar todas as regras que os concorrentes devem conhecer para a apresentar propostas.

132. Mas também é certo que, como já referido, segundo informação do IMT, o único transporte de passageiros anfíbio licenciado em Portugal é “o efetuado, para efeitos turísticos, é o efetuado pela empresa HIPPOTRIP - Turismo Anfíbio, Lda, em

*conformidade com os requisitos previstos no Decreto-Lei n.º 3/2001, de 10 de janeiro, e no Regulamento (CE) n.º 1071/2009 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de outubro. Possui atualmente 5 veículos licenciados para a exploração da referida atividade, estando homologados na categoria de “pesado de passageiros”, sendo 3 deles “anfíbios” pelo que importa que, caso se tal questão se coloque, outras empresas possam ser esclarecidas, no âmbito do procedimento, que entidades competentes têm competências para emitir os diversos licenciamentos aplicáveis a este meio de transporte inovador e não apenas a (única) empresa já licenciada.*

133. Por outro lado, o Município poderá ter um papel relevante na articulação com as diversas entidades competentes, no sentido de viabilizar tais licenciamentos em tempo útil, após adjudicação e no âmbito da execução contratual.
134. Neste último caso, uma expedita articulação com a APDL, na execução do serviço público, assume particular relevância, uma vez que é a entidade gestora da Via Navegável do Douro.

### **Avaliação**

135. Face ao exposto e considerando que os requisitos previstos no Acórdão Altmark, no Regulamento e no RJSPTP de acordo com os dados disponibilizados, considera-se que a operação proposta está em conformidade com o Direito e pela Jurisprudência Europeias, porquanto:
  - Foram impostas obrigações de serviço público de forma expressa e detalhada, por referência a elementos específicos, objetivos e quantificáveis.
  - Pelo seu cumprimento são atribuídas compensações, tendo em conta custos e receitas, bem como as incidências negativas e positivas bem como partindo da demonstração dos impactos na prossecução daquelas obrigações caso não sejam compensadas;
  - São estabelecidos os parâmetros da compensação, de forma a evitar sobre compensação, também com base na contabilidade adequada dos serviços públicos;
  - São estabelecidos incentivos para manutenção ou o desenvolvimento de uma gestão eficaz e que permitem a apreciação objetiva da prestação do serviço e com qualidade;

- Estamos perante serviços de interesse económico geral prosseguidos por empresa incumbida do cumprimento de obrigações de serviço público clara e objetivamente definidas, não lhe conferindo vantagem económica suscetível de favorecer a empresa beneficiária em relação a empresas concorrentes em igualdade de circunstâncias;
136. De sublinhar, de forma muito positiva, a definição de um estudo prospetivo e de um modelo económico e financeiro exaustivo e estruturado, permitindo dar garantias sólidas de uma execução contratual exigente, transparente e objetiva.
137. Contudo, será de referir que, sem prejuízo das atribuições próprias dos Tribunais europeus e nacionais, os critérios enunciados apenas se consideram cumpridos, na perspetiva da temática das ajudas de Estado, se ao longo do tempo as empresas e o Estado aplicarem as compensações em causa corretamente e esse facto é de verificação permanente e sistemática, designadamente pela AMT, ao abrigo do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio.
138. Também se dirá, quanto a este aspeto, que estes factos são de verificação permanente e sistemática e que a aferição da legalidade/aceitabilidade de princípios programáticos e *ab initio*, do ponto de vista formal, não se estende às regras específicas ou atos concretos necessários à sua execução, pelo que será recomendável a instituição de mecanismos de auditoria periódicos e sistemáticos, a nível contratual ou através de instrumentos regulamentares ou administrativos do Estado, sem prejuízo da intervenção de outras entidades públicas competentes.
139. Nesse sentido, de forma a garantir a total aderência ao enquadramento legal e jurisprudencial, devem ser tidas em conta as determinações e recomendações identificadas no próximo capítulo, lidas em conjunto com as considerações constantes no presente parecer em relação às diversas matérias.

### **Racionalidades basilares da regulação económica independente**

140. Efetuada a avaliação de *compliance*, considera-se que a operação apresenta, globalmente, vantagens e dá resposta favorável às racionalidades basilares e estruturantes da metodologia de regulação económica independente da AMT (investidores; a dos profissionais/utilizadores/utentes/consumidores e/ou cidadãos; e a dos contribuintes), também sem prejuízo do reforço deste quadro através das recomendações feitas pela AMT no presente parecer e da verificação da implementação

e manutenção destes benefícios através do necessário acompanhamento da execução contratual.

141. Quanto a investidores, tendo em conta os elementos disponibilizados, afigura-se que cria as adequadas condições para o desenvolvimento do serviço de transporte de passageiros na cidade<sup>77</sup> e na região, tendo em conta que consolida o processo de implementação do Regulamento e do RJSPTP e cria as condições de estabilidade necessárias ao investimento na rede de transportes.
142. Por outro lado, o facto de se clarificarem e 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, estando assegurado o adequado relacionamento com outros operadores de transportes no mesmo mercado, o efetivo cumprimento de regras contratuais e legais, nacionais e europeias, e viabilizado um exercício de regulação, supervisão e organização de sistema atento a eventuais distorções concorrenciais.
143. Quanto a contribuintes, embora exista encargo financeiro para o Município (que viabiliza a manutenção e desenvolvimento do serviço público aos passageiros, bem como o investimento na empresa), tal poderá não acarretar – não existem evidências de tal - consequências negativas ou que agravem a situação atual da concessionária, pelo contrário. Na verdade, esta operação exhibe instrumentos que podem potenciar o crescimento do transporte de passageiros e estimular o desenvolvimento da produção de valor acrescentado, o que poderá repercutir-se num eventual aumento da receita fiscal, sem aumento dos impostos.
144. Por sua vez, as contrapartidas públicas, consubstanciadas na atribuição do direito exclusivo de exploração e de indemnizações compensatórias, a título de pagamento das obrigações de serviço público, 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.
145. O reforço e aplicação rigoroso dos mecanismos de apuramento de compensações e de aplicação de penalidades devem servir para dissuadir o incumprimento dos requisitos contratuais, e evitar que se traduzam numa eventual deterioração da qualidade do serviço prestado aos consumidores.

---

<sup>77</sup> [http://www.amt-autoridade.pt/media/2093/prestacao\\_direta\\_servicos\\_transporte\\_pubpassageiros\\_at.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/2093/prestacao_direta_servicos_transporte_pubpassageiros_at.pdf)

146. Refere-se ainda que o modelo contratual tem como pressupostos essenciais mecanismos de monitorização dos custos e das receitas da concessão, de modo a garantir a inexistência de sobrecompensações, de forma a acautelar o desperdício de recursos financeiros públicos. 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.
147. 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.
148. No que tange a utilizadores/utentes/ consumidores e/ou cidadãos, o facto de se assegurar a prestação de um serviço público, com base em regras transparentes e objetivos e criando condições de investimento, poderá potenciar a oferta de um melhor serviço, e poderá promover uma melhor promoção dos direitos e interesses dos consumidores, utilizadores do transporte público mas também, indiretamente, daqueles que possam beneficiar da existência de uma rede de transportes públicos eficiente na sua região.
149. 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 de serviço público e suas compensações, e com imperativos de uma gestão sustentável e criteriosa, poderá potenciar uma melhor gestão dos dinheiros públicos e, conseqüentemente, assegura a sustentabilidade atual e futura da oferta de transportes à população.
150. 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 de serviço público 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.
151. 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, será de assinalar os reflexos positivos no reforço dos seus direitos de cidadania e da coesão social, designadamente das populações de uma importante área urbana do País.

## V – RECOMENDAÇÕES

152. Face ao exposto anteriormente, e de forma garantir, a todo o tempo, a *compliance* com o enquadramento legal e jurisprudencial, designadamente o Regulamento e o RJSPTP, considera-se ser de recomendar:

- A celebração de contratos interadministrativos de articulação com outras autoridades de transportes, sempre que os serviços públicos de transporte de passageiros sob a respetiva jurisdição interajam, por via tarifária ou de exploração;
- Garantir-se, em articulação com as restantes autoridades de transportes, condições concorrenciais equitativas entre os vários operadores da região, no que se refere a pagamento de compensações financeiras e de repartição de receitas tarifárias, ou na redefinição de modelos de exploração e oferta, cautelando efeitos negativos e injustificados na sustentabilidade das respetivas operações;
- Seja garantido o apuramento anual dos dados de base e pressupostos necessários ao cálculo do défice operacional, desagregando a prestação de serviços por linhas e outras atividades de forma a dar total cumprimento às regras de cálculo das indemnizações compensatórias, em cumprimento do Anexo ao Regulamento;
- Seja garantida a obrigação de elaboração de relatórios públicos sobre o serviço público de transporte de passageiros, previstos no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento, incluindo os indicadores sugeridos pela AMT e os que decorrem do artigo 18.º Regulamento n.º 430/2019, devendo o operador colaborar para o efeito;
- Seja garantido o cumprimento dos competentes requisitos de autorização e validação de despesa e garantia da sua comportabilidade, nos termos legais aplicáveis.

153. Mais se recomenda que, nos termos do Decreto-Lei n.º 58/2019, de 30 de abril, o Município, em articulação com outras entidades, avalie do adequado enquadramento dos diversos serviços de transporte de passageiros, seja regular seja turístico, na sua área geográfica, garantindo também que não se criam distorções concorrenciais entre os diversos operadores.

## VI – DAS CONCLUSÕES

154. Assim, e em conclusão, o parecer da AMT é favorável, tendo em conta as diversas determinações e recomendações efetuadas, nos seguintes termos:

- No que concerne ao objeto específico deste parecer, afigura-se que as peças do procedimento e respetiva fundamentação estão em compliance com o Regulamento, o RJSPTP e demais enquadramento legal citado, devendo também ser ponderadas as recomendações efetuadas.
- De referir, igualmente, que a referida conformidade se afere não apenas na definição inicial dos termos de instrumentos legais e contratuais mas também na sua efetiva execução, implementação e eventual revisão, designadamente, na monitorização do cumprimento de obrigações de serviço público, na aplicação de critério e cálculo anual de compensações financeiras pelo cumprimento de tais obrigações, e no cumprimento estrito de todas as obrigações legais;
- A AMT, no âmbito das atribuições e competências que lhe estão legalmente cometidas pelo Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, prosseguirá uma articulação expedita e eficiente com o Município, designadamente através de uma adequada transmissão de informação circunstanciada e relevante.

Em ritmo de conclusão, afigura-se-nos que estes contratos podem reforçar a confiança na prossecução das estratégias de política pública e empresariais visando a competitividade e a coesão, de onde poderá decorrer o investimento e, conseqüentemente, o emprego.

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

Lisboa, 12 de novembro de 2020.

O Presidente do Conselho de Administração

João Carvalho