

**PARECER N.º 21/AMT/2020**

**SUPERVISÃO – AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E MONITORIZAÇÃO**

**SETORIAL**

**I – DO OBJETO**

1. O Município de Olhão remeteu à Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT) através de correio eletrónico, as peças do procedimento pré-contratual relativas ao concurso público para a contratualização do serviço urbano de transporte público de passageiros do Município de Olhão<sup>1</sup>, para efeitos da emissão de parecer prévio vinculativo por parte desta Autoridade, em cumprimento do estabelecido na alínea b) do n.º 2 do artigo 34.º dos Estatutos da Mobilidade e Transportes, aprovados em anexo ao Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 18/2015.
2. O pedido de parecer foi instruído com a seguinte documentação:
  - Caderno de Encargos
    - Anexo I Rede e Níveis de Serviço a Contratualizar
    - Anexo II Equipamentos de suporte
    - Anexo III Frota e Material Circulante
    - Anexo IV Sistemas de Bilhética e de Apoio à Exploração
    - Anexo V Sistema Tarifário e Títulos
    - Anexo VI Publicidade e Outras Atividades
    - Anexo VII Informação ao Público
    - Anexo VIII Remuneração
    - Anexo IX Acompanhamento e Fiscalização do Contrato
  - Programa de Concurso
  - Assessoria para a Contratualização dos Serviços de Transporte Público Urbanos de Passageiros de Olhão
3. O presente parecer decorre do cumprimento da missão da AMT enquanto entidade reguladora independente, nos termos dos estatutos publicados em anexo ao Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, designadamente quanto à previsão do n.º 1 do artigo 5.º, de zelar pelo cumprimento do enquadramento legal, nacional, internacional e da

<sup>1</sup> No caso de Olhão, o Município delegou as suas competências relativas aos transportes municipais na Comunidade Intermunicipal do Algarve (AMAL), pelo que a competência do Município se restringe aos serviços de transporte urbanos, que pretende vir agora a contratualizar em regime de prestação de serviços.

Sede: Palácio Coimbra – Rua de Santa Apolónia, n.º 53 – 1100-468 Lisboa - Portugal

Contribuinte n.º 513 637 257

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 Ecossistema da Mobilidade e dos Transportes, e, ainda do estabelecida na alínea b) do n.º 2 do artigo 34.º dos referidos estatutos.

4. O parecer da AMT enquadra-se ainda na reforma estrutural operada pela publicação da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, que aprovou o Regime Jurídico do Serviço Público de Transportes de Passageiros (RJSPTP), bem como do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007<sup>2</sup> (doravante Regulamento), relativo aos serviços públicos de transporte de passageiros, que vieram determinar a obrigatoriedade de contratualização da prestação daqueles serviços até 3 de dezembro de 2019.
5. Acresce ainda, ao necessário enquadramento:
  - **O Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE)**, nas matérias relativas a auxílios de Estado no setor dos Transportes, nomeadamente dos artigos 90.º a 100.º, artigos 101.º a 106.º (sobre as regras de concorrência aplicáveis às empresas) e artigos 107.º a 109.º (sobre auxílios concedidos pelo Estado) do TFUE e a Jurisprudência Europeia sobre estas matérias;
  - A regulamentação e jurisprudência específica da União Europeia em matéria de obrigações de **serviço público e auxílios de Estado**, em especial no contexto dos Serviços de Interesse Económico Geral;
  - **O Código dos Contratos Públicos (CCP)**, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, na sua atual redação e as Diretivas da União Europeia em matéria de contratação pública;
  - A **Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro**, e **Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro**, que estabelecem o regime jurídico e financeiro das autarquias locais, comunidades intermunicipais e áreas metropolitanas;
  - O **Decreto-Lei n.º 60/2016, de 8 de setembro**, que estabelece as regras específicas aplicáveis à prestação de serviço público de transporte de passageiros flexível;
  - A **Lei nº 19/2012, de 8 de maio**, que aprovou o novo Regime Jurídico da Concorrência.
6. Nesta análise, procurar-se-á aprofundar e avaliar não apenas as diversas questões regulatórias subjacentes ao pedido de parecer, como também o que respeita aos instrumentos contratuais e legais enquadramentos.

---

<sup>2</sup> Alterado pelo Regulamento (UE) 2016/2338 do Parlamento Europeu e do Conselho de 14 de dezembro de 2016.

7. Em primeiro lugar, o **enquadramento e a compliance** com o estabelecido na Lei n.º 52/2015, de 9 de junho e no Regulamento e na demais legislação aplicável à descentralização administrativa e subvenções públicas, designadamente, no Decreto-Lei n.º 167/2008, de 26 de agosto, alterado pela Lei n.º 64/2013, de 27 de agosto. Note-se que este quesito de conformidade/*compliance* com as disposições legais aplicáveis no ordenamento jurídico é condição necessária à emissão do presente parecer. Ou seja, só depois da sua verificação positiva, se torna legítimo à AMT prosseguir a análise das **questões regulatórias e jus concorrenciais** subsequentes.
8. Em segundo lugar, pretende-se contribuir para o suprimento de “**falhas de mercado**”, sem gerar “**falhas de Estado**” ou de entidades e/ou atos normativos que, de algum modo, o representam e construir um paradigma de concorrência não falseada, sem restrições ou distorções, protegendo o bem público da **mobilidade inclusiva, eficiente e sustentável**, promovendo ainda a confluência dos paradigmas sociais subjacentes às diferentes racionalidades plurais e não aditivas, cada qual na sua autonomia própria e de verificação cumulativa: a dos investidores; a dos profissionais/ utilizadores/ utentes/ consumidores e/ou cidadãos; e a dos contribuintes.
9. Note-se que os fatores determinantes destes equilíbrios são de tal modo diferenciados, quer no objeto, quer nas metodologias, quer ainda nos contextos relevantes em que cada uma daquelas racionalidades possui uma autonomia muito vincada. Daqui decorre que a qualidade intrínseca dos atos regulatórios da AMT é a visão integrada daqueles equilíbrios, não havendo lugar à consideração de qualquer mecanismo aditivo que dissolva as especificidades de uma racionalidade em prejuízo de qualquer uma das outras.
10. A aplicação deste **Modelo de Regulação** visa contribuir para a consolidação de um ambiente incentivador do investimento, assente, por um lado, (1) na adoção de regras e procedimentos claros, assertivos, coerentes, credíveis, transparentes, com um elevado ciclo de vida, sindicáveis, que tenham impacto positivo nos **Mercados Relevantes da Mobilidade**, que promovam a competitividade e, por outro lado, (2) na inovação e na antecipação de novos mercados, procurando sempre construir um paradigma de concorrência inclusiva - que corresponde ao descrito nos Tratados fundacionais da Construção Europeia pela expressão “concorrência não falseada”, ou seja, sem restrições nem distorções.

## II – DA FUNDAMENTAÇÃO DA OPERAÇÃO

11. A documentação remetida enquadra-se nos princípios de diagnóstico e fundamentação recomendados pela AMT<sup>3</sup>, incluindo (i) caracterização sumária da situação atual relativa ao transporte público de passageiros; (ii) Estudo das principais hipóteses de estruturação do procedimento concursal, bem como apresentação dos fundamentos subjacentes às opções tomadas; (iii) Análise da viabilidade económico-financeira; (iv) Análise do *value for money*; (v) Estimativa dos principais custos e benefícios e (vi) Análise do regime de partilha de risco.
12. Os principais objetivos identificados pelo Município com o processo de contratualização do SPTP são:
  - Assegurar a contratualização dos serviços de transporte público urbano de passageiros de acordo com o disposto no RJSPTP;
  - Desenvolver as competências técnicas do Município quanto à procura de serviços e gestão do contrato de serviço público;
  - Melhorar a cobertura de rede e a oferta de serviços, através da reestruturação da rede e da redução dos tempos de espera;
  - Melhorar as condições de intermodalidade.
13. Entre a documentação remetida, importa analisar, em especial, o documento denominado *Assessoria para a Contratualização dos Serviços de Transporte Público Urbanos de Passageiros de Olhão*, do qual resulta a fundamentação técnico jurídica para a contratualização destes serviços no Município de Olhão, do qual importa destacar os seguintes aspetos:

### **Enquadramento**

14. O Município de Olhão possui um circuito urbano de transporte de passageiros desde 1985, através de acordo realizado com a Rodoviária Nacional, ao abrigo do Decreto-Lei n.º 77/84, tendo passado a dois circuitos, após acordo celebrado com a EVA Transportes, em 2004.
15. É referido que os serviços de transporte são passíveis de ser contratualizados por três tipologias distintas de contrato (concessão, prestação de serviços ou modelo misto), sendo que o Município, considerando os objetivos acima identificados, optou pela contratualização em regime de prestação de serviços.
16. O prazo do contrato de prestação de serviços a celebrar será de 5 anos, o qual permitirá alguma estabilidade aos operadores e possibilitará a capacitação do Município para

---

<sup>3</sup> Como consta de [http://www.amt-autoridade.pt/media/1505/site\\_informação\\_stakeholders.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/1505/site_informação_stakeholders.pdf).

contratualizações futuras. A duração prevista possibilitará ainda a articulação do Município com evoluções no sistema de transportes regional, articulando deste modo com o concurso lançado pela Comunidade Intermunicipal do Algarve (AMAL).

### **Aspetos sociodemográficos e ocupação do território**

17. De acordo com o estudo, em 2017, a população residente do concelho de Olhão cifrava-se nos 44 849 habitantes, menos 1,2% que o registado em 2011 e menos 9,9% que em 2001, sendo que cerca de 31 000 residem ao longo dos percursos realizados pelos circuitos urbanos de Olhão. Quanto à estrutura etária da população, Olhão é um dos Municípios mais jovens do Algarve, com 26,8% da sua população a ter menos de 25 anos, valor mais elevado nas freguesias de Olhão (26,11%) e Quelfes (30,19%). A população idosa concentra-se nas zonas mais centrais da cidade de Olhão.
18. Por outro lado, a freguesia de Olhão assume-se como o centro de comércio e serviços do concelho, onde se localiza a maioria dos serviços públicos e equipamentos de influência municipal para além de um alargado conjunto de atividades de comércio e serviços do sector privado. Esta freguesia abrange ainda a zona do porto de pesca e do porto de recreio.

### **Mobilidade da população**

19. No Município de Olhão registaram-se, em 2011, 25 094 viagens pendulares (por motivo de emprego ou estudo), o que representa um aumento de 8,94% face a 2001, ano em que este valor se cifrava nos 23 035. Este aumento deve-se essencialmente ao crescimento das viagens interconcelhias (+22,78%).
20. Quanto à repartição modal das viagens intrafreguesias, a maioria é realizada a pé, nomeadamente em Olhão onde representam 58,4% do total. Nesta freguesia, o TI apresenta um peso elevado (34,1%) face à dimensão da mesma, fruto em grande parte, da pouca atratividade dos circuitos urbanos de transporte de passageiros, muito longos e com tempos de percurso muito demorados, não se assumindo como uma alternativa competitiva ao TI.

### **A rede atual**

21. Em Olhão existem **4 carreiras de transporte público de passageiros de âmbito municipal**, operadas pela EVA Transportes e cuja contratualização, é da competência, por via da delegação do Município, da AMAL. Estas carreiras ligam todas as sedes de freguesia à sede de concelho, servindo ainda os aglomerados Poço Longo, Marim, Quatrim, Poço da Areia e Brancanes. De acordo com o estudo, esta oferta é desigual

entre as sedes de freguesia, com Pechão a apresentar necessidades de reforço da mesma, assim como Brancanes.

22. O transporte urbano de Olhão é assegurado por **dois circuitos circulares** (com trajetos coincidentes na quase totalidade do percurso, mas realizados em sentidos opostos), com uma extensão aproximada de 17 km e 41 paragens, o que, pela extensão dos circuitos, origina tempos de viagem bastante longos (cerca de 55 minutos), o que penaliza os utilizadores do serviço. Verifica-se ainda que, não obstante a boa cobertura territorial, existem alguns bairros localizados na freguesia de Quelfes, com densidade populacional que não dispõem de oferta de transportes públicos, pelo que poderiam ser servidos pela rede de transportes urbana.
23. Quanto à frota, os circuitos urbanos de Olhão são assegurados por uma frota de 2 veículos, os quais possibilitam o transporte de pessoas com mobilidade reduzida.
24. No que se refere às infraestruturas existentes, as mesmas consistem no Terminal Rodoviário de Olhão<sup>4</sup> e nas paragens de transporte público rodoviário. O terminal rodoviário de Olhão funciona na cave de um edifício de habitação, sendo as instalações de apoio à espera constituídas por uma sala de espera com lugares sentados, uma bilheteira e uma casa de banho.
25. Quanto à procura, o estudo refere que, os circuitos urbanos de Olhão apenas tiveram início em maio de 2014 e ambas as linhas têm assistido a uma quebra dos passageiros transportados, sendo esta mais acentuada na linha amarela (-13% desde 2015), na qual viajaram, em 2018, 79 965 passageiros, o que representa 51,7% dos passageiros movimentados nos circuitos urbanos. Já a linha verde perdeu desde 2015, 9% do seu volume de passageiros, tendo em 2018 transportados 74 620 passageiros.
26. Quanto à procura por título, é referido que, os títulos mais representativos são os bilhetes de bordo (38,5% - 42,5%), o passe de idoso (37,9% - 40,8%) e o passe urbano (11,2% - 11,7,6%). Os bilhetes pré-comprados representam, em 2018, 6,5% tendo o seu peso vindo a diminuir, enquanto que o passe estudante é o que apresenta menor utilização (inferior a 1,5%).
27. Quanto aos custos, o Município assegura anualmente, o pagamento de [confidencial] à [confidencial], para a realização dos circuitos urbanos de Olhão, o que resulta num custo por passageiro [confidencial] € e um custo por veíc.km de [confidencial] €.

---

<sup>4</sup> É referido no documento que a infraestrutura é propriedade do operador EVA Transportes.

28. Relativamente às receitas, as mesmas são constituídas apenas pelas receitas de bilhética, tendo a mesma sido em 2018 de [confidencial]<sup>5</sup>. A receita estimada por passageiro transportado e por veic.km percorrido é, respetivamente, de [confidencial] €. As receitas de bilhética pertencem ao Município de Olhão<sup>6</sup>.

### **A rede futura e os níveis de serviço**

29. A rede a contratualizar será composta por 3 linhas: Linha Azul (Florípes)<sup>7</sup>, Linha Amarela (Arraúl)<sup>8</sup> e Linha Verde (Marim)<sup>9</sup>.
30. Os níveis mínimos de serviços a estabelece propostos irão determinar o número mínimo de circulações por linha e troço, distinguindo entre dia útil e sábado.
31. É estimada a necessidade de 5 veículos e 8 motoristas para as 3 linhas, sendo que o todo o investimento em veículos será da responsabilidade do Operador.
32. Quanto ao sistema de bilhética, é referido que o mesmo deverá ser de fácil utilização e carregamento<sup>10</sup>, devendo se interoperável e compatível com as exigências (protocolos) do sistema de bilhética das carreiras intermunicipais e municipais a contratualizar pela AMAL de forma a promover a intermodalidade à escala da Região.
33. A implementação e manutenção das paragens dos circuitos urbanos de Olhão continuará a ser da responsabilidade do Município de Olhão, sendo a disponibilização de informação ao público nas paragens da responsabilidade do operador.
34. Quanto à venda de títulos, o operador que vier a explorar o serviço deverá dispor de um posto, a localizar em Olhão nas imediações da estação ferroviária ou do atual Terminal Rodoviário.
35. Já sobre o sistema tarifário, é proposta a manutenção dos títulos de transporte atuais, os quais deverão atualizados, no início de cada ano.
36. Quanto à procura, e não existindo ainda estatísticas para o ano de 2019, estimou-se que a procura nesse ano seja o valor médio anual da procura nos circuitos urbanos de Olhão, desde 2014, ou seja de 151 141 passageiros.

### **Análise económico-financeira**

37. Sendo esta uma prestação de serviços, com as receitas a caberem ao Município de Olhão, a avaliação económico financeira foi realizada na ótica desta entidade, de forma

---

<sup>5</sup> [confidencial]

<sup>6</sup> O valor dos passes e dos bilhetes pré-comprados é uma receita direta do Município, enquanto que as receitas associadas aos bilhetes de bordo são efetuadas ao operador que as deduz do valor das faturas a emitir ao Município.

<sup>7</sup> Com 13 km de extensão no seu percurso base.

<sup>8</sup> Com 9,9 km de extensão no seu percurso base.

<sup>9</sup> Circular e com 9,7 km de extensão.

<sup>10</sup> É pretendida a implementação de um sistema de bilhética sem contacto.

- a ser calculado um valor por quilómetro a pagar ao operador, pelo que foi necessário estimar os custos de investimento e de operação que ficarão a cargo deste.
38. Foram assim considerados os custos de investimento e de operação, tendo sido identificados como os primeiros, o investimento relativo aos veículos, ao sistema de bilhética e ainda à informação ao público<sup>11</sup>.
39. Já quanto aos custos de operação, os mesmos serão referentes a pessoal, consumo de combustível, custos de manutenção de bilhética (de emissão de cartões de suporte para títulos de transporte e os custos de manutenção do sistema de bilhética)<sup>12</sup>.
40. Com base nos investimentos e nos custos de exploração foi estimado que o valor a pagar pelo Município será de [confidencial] €/veic.km em 2020, valor esse que deverá ser atualizado à taxa de inflação ao longo dos 5 anos de contrato<sup>13</sup>.
41. Quanto às receitas, o estudo refere que as mesmas se encontram associadas à venda de títulos dos circuitos urbanos de Olhão, sendo compostas por receitas de venda de títulos e as receitas da venda de cartões de suporte aos títulos<sup>14</sup>.
42. É proposta a manutenção da atual estrutura do sistema tarifário em vigor, composta por 5 tipologias de títulos de transporte.
43. As receitas das vendas de títulos de transporte dos circuitos urbanos de Olhão foram estimadas em cerca de [confidencial] euros no primeiro ano de operação, com base na procura por título de transporte, sendo que este valor será atualizado conforme a taxa de inflação.
44. Quanto às receitas relativas às vendas e cartões de suporte, estima-se que, em 2020, as receitas associadas a esta componente sejam cerca de [confidencial] €.
45. O valor do contrato a celebrar entre a Câmara Municipal de Olhão e o operador é estimado em [confidencial] euros (a preços correntes) e [confidencial] euros a preços atuais.

### III – DA PROPOSTA DE CADERNO DE ENCARGOS

46. O caderno de encargos<sup>15</sup> define as condições que o operador deve observar na exploração do serviço de transporte público de passageiros em regime de prestação de

<sup>11</sup> De acordo com o estudo, os custos de investimentos ascendem a [confidencial] euros.

<sup>12</sup> Foi estimado que os custos de operação ascendam a cerca de [confidencial] euros no primeiro ano de exploração.

<sup>13</sup> O Valor atual líquido total do contrato, com recurso à taxa de desconto de 5% é de [confidencial] €.

<sup>14</sup> As receitas totais variam entre os [confidencial] mil euros em 2020 e os [confidencial] euros em 2024, sendo que nos anos intermédios variam entre os [confidencial] mil euros.

<sup>15</sup> As obrigações contratuais do futuro operador encontram-se concretizadas nos anexos ao Caderno de Encargos.

serviços e estabelece os termos do cumprimento das obrigações de serviço público a que a operadora está vinculada.

47. A cláusula 2.<sup>a</sup> do caderno de encargos determina o local da prestação dos serviços (área do Município), a data de início efetiva e duração do contrato a celebrar (5 anos).
48. A cláusula 4.<sup>a</sup> estabelece as obrigações e direitos gerais do operador, nomeadamente a obrigação de recorrer a todos os meios necessários e adequados, nomeadamente humanos, materiais e outros, para providenciar a prestação da exploração do serviço de transporte público urbano de passageiros com as características e especificações previstas neste caderno de encargos e nos prazos previstos ou acordados. Constitui igualmente obrigação do mesmo, a obtenção de quaisquer licenças, autorizações e seguros exigíveis para a execução do contrato.
49. O dever de sigilo e confidencialidade encontra-se previsto na cláusula 5.<sup>a</sup>, a qual determina que o adjudicatário se encontra vinculado ao dever de sigilo, relativamente a informações ou documentação, técnica, financeira ou outra, relativa ao Município de Olhão, de que venha a ter conhecimento em função do contrato, dever este que perdura além do prazo estipulado para a presente prestação. O adjudicatário fica ainda vinculado ao dever de confidencialidade e não utilização de quaisquer dados pessoais a que tenha acesso, salvo para efeitos da estrita execução do contrato.
50. A cláusula 12.<sup>a</sup> refere os poderes de fiscalização da entidade adjudicante concedente e ainda as obrigações de reporte de informação pelo operador<sup>16</sup>.
51. A cláusula 13.<sup>a</sup> prevê as situações de incumprimento contratual e as penalidades aplicáveis pela entidade adjudicante e estipula as multas contratuais até ao limite máximo de 20% do valor do contrato. A mesma cláusula classifica ainda o incumprimento contratual em leve, grave ou muito grave e determina que os montantes aplicáveis, sendo que, no caso de incumprimentos leves, o montante será entre € 500,00 (quinhentos euros) e € 5.000,00 (cinco mil euros) por cada situação de infração, no caso de incumprimentos graves, entre € 5.000,00 (cinco mil euros) e €10.000,00 (dez mil euros) por cada situação de infração e no caso de incumprimentos graves, entre € 10.000,00 (dez mil euros) e 25.000,00 (vinte e cinco mil euros) por cada situação de infração.
52. Para além da aplicação das multas contratuais acima referidas, é ainda prevista a possibilidade de aplicação de sanção pecuniária compulsória destinada a incentivar o

---

<sup>16</sup> Estas obrigações encontram-se detalhadas no anexo IX ao CE (Acompanhamento e Fiscalização do Contrato)

- operador a remover as causas do incumprimento (grave ou muito grave), podendo a sanção diária ser fixada entre € 1.000,00 (mil euros) e € 5.000,00 (cinco mil euros).
53. Quanto às garantias de cumprimento do contrato, a cláusula 14.<sup>a</sup>, prevê a prestação de caução de 5% do valor do contrato para garantia da celebração do contrato e do cumprimento de todas obrigações legais e contratuais do operador.
54. O peço base do procedimento é determinado na cláusula 22.<sup>a</sup> e corresponde ao valor atual líquido da remuneração a pagar pela entidade adjudicante, ou seja €<sub>[confidencial]</sub>, acrescido de IVA à taxa legal em vigor, sendo este o preço máximo que a entidade adjudicante se dispõe a pagar pela execução da prestação de serviços, nos termos definidos pelo artigo 47.º do CCP.
55. O Capítulo VII do CE, nas cláusulas 24.<sup>a</sup> a 31.<sup>a</sup>, estabelece as disposições contratuais técnicas, designadamente quanto à Caracterização da Rede e dos Níveis de Serviço a Contratar (Anexo I), Equipamentos e Infraestruturas de Suporte (Anexo II), Frota e Material Circulante (Anexo III), Sistema de Bilhética (Anexo IV), Regime Tarifário e Títulos de Transporte (Anexo V) e Informação ao público (Anexo VII).
56. A cláusula 29.<sup>a</sup> e o Anexo VI enunciam ainda quais as atividades acessórias que podem ser realizadas pelo operador ao qual será permitida a exploração da publicidade nos veículos afetos à prestação dos serviços objeto do contrato. A mesma cláusula proíbe ainda a utilização dos espaços ou equipamentos afetos ao cumprimento do contrato para outras atividades, de natureza comercial ou não, sem prévia autorização.
57. As receitas decorrentes da exploração de publicidade e do exercício de outras atividades devidamente autorizadas pela entidade adjudicante constituem receita desta, sendo objeto de compensação relativamente ao montante a pagar nos termos do Anexo VIII (Remuneração).
58. A Cláusula 32.<sup>a</sup> estipula a remuneração do operador, sendo a mesma aferida em função dos veículos\*quilómetro realizados, nos termos do CE e da proposta adjudicada, e até ao limite máximo definido na Cláusula 22.<sup>a</sup>. À remuneração a pagar serão deduzidas as receitas cuja cobrança é da responsabilidade do Operador, designadamente, as receitas tarifárias, as receitas de publicidade as receitas de atividades auxiliares ou conexas devidamente autorizadas<sup>17</sup>.

#### IV – DA PROPOSTA DE PROGRAMA DE CONCURSO

<sup>17</sup> Anexo VIII ao Caderno de Encargos (Remuneração).

59. O Programa de Concurso (PC) apresenta uma breve exposição inicial relativa aos fundamentos do concurso, na qual é referida que, para efeitos da conformação do serviço público de transporte urbano de passageiros com o RJSPTP, é pretendida a contratualização em regime de prestação de serviços, por um período de 5 anos, tendo sido realizado um estudo que abrangeu a caracterização sociodemográfica, da oferta e da procura existentes, quer ao nível do atual sistema de transporte urbano de passageiros, quer ainda ao nível dos serviços de transporte municipais, intermunicipais e inter-regionais existentes, relativamente aos quais é competente enquanto autoridade de transportes a Comunidade Intermunicipal do Algarve (AMAL).
60. De acordo com a informação recolhida, foram desenvolvidos diversos cenários de oferta para a rede a contratualizar, tendo sido escolhido um cenário de 3 linhas circulares com percursos não coincidentes que permitem não só alargar as zonas cobertas pela rede, mas também aumentar a frequência dos serviços e reduzir distâncias e tempos de percurso para a generalidade dos utilizadores.
61. De acordo com a cláusula 1<sup>a</sup> do PC, o procedimento pré-contratual a adotar será o concurso público com publicação no Jornal Oficial da União Europeia<sup>18</sup> e tem por objeto tem por objeto a contratualização, em regime de prestação de serviços, do serviço público de transporte urbano de passageiros de Olhão entre o Município de Olhão e o operador a quem for adjudicada a prestação.
62. A cláusula 11.<sup>a</sup> determina quais os documentos de apresentação obrigatória com a proposta:
  - *Procuração/comprovativo da titularidade de poderes para submeter a proposta na plataforma quando não seja o próprio a fazê-lo;*
  - *Documento Europeu Único de Contratação Pública (DEUCP);*
  - *Documento que contenha os atributos técnicos da proposta submetidos à concorrência pelo caderno de encargos;*
  - *Condições de pagamento;*
  - *Documento que contenha atributos não submetidos à concorrência pelo caderno de encargos, se aplicável;*
  - *Identificação de interlocutor do contrato em representação do concorrente;*
  - *Certidão permanente ou código de acesso, ou documento comprovativo dos*

<sup>18</sup> Nos termos da alínea a) do n.º 1 do art.º 20, conjugado com os art.ºs 131 e seguintes do CCP.

*poderes do subscritor/s da proposta, no caso de se tratar de pessoa coletiva;*

- *Outros que o interessado considere indispensáveis para a análise e avaliação da sua proposta, relativos aos termos pelos quais se dispõe a contratar.*

63. O n.º 2 da cláusula 13.<sup>a</sup> estabelece que, para os efeitos do artigo 71.º do CCP, o preço anormalmente baixo, corresponderá a um montante de compensações por obrigações de serviço público inferior em 30 % relativamente ao fixado no Caderno de Encargos, tendo em conta o modelo económico e financeiro que serviu de base à determinação das compensações por obrigações de serviço público, e bem assim a essencialidade de garantir o equilíbrio financeiro do contrato e a ininterruptibilidade do serviço de transporte público urbano de passageiros.

64. Segundo a cláusula 15<sup>a</sup>, o critério de adjudicação,<sup>19</sup> é o da proposta economicamente mais vantajosa, de acordo com o previsto no artigo 139.º do Código dos Contratos Públicos, determinado pela modalidade melhor relação qualidade-preço, através da aplicação da fórmula matemática com os seguintes fatores e os subfactores que densificam o critério de adjudicação:

$$Pn = R * x^{20} + F * y^{21} + E * z^{22}$$

*Pn é a pontuação da proposta em avaliação;*

*R é a pontuação do fator Remuneração, sendo x o respetivo coeficiente de ponderação;*

*F é a pontuação do fator Frota, sendo y o respetivo coeficiente de ponderação.*

*E é a pontuação do fator veículos elétricos, sendo z o respetivo coeficiente de ponderação.*

As propostas serão ordenadas por ordem decrescente de pontuação global, correspondendo ao somatório das pontuações atribuídas em cada fator de avaliação.

65. Caso da avaliação das propostas resulte a classificação de dois ou mais concorrentes em primeiro lugar com idêntica pontuação, será classificada em primeiro lugar a proposta que obtenha a pontuação mais elevada no fator de avaliação Remuneração, procedendo-se subsequentemente de igual forma para o fator Frota, caso se mantenha a situação de igualdade, e para o fator Veículos Elétricos caso a situação de igualdade se mantenha.

66. A cláusula Cláusula 21.<sup>a</sup> (Documentos de habilitação) determina que, no prazo de 5 dias úteis a contar da notificação de adjudicação, o adjudicatário deve apresentar na plataforma os documentos de habilitação, entre os quais, documento comprovativo da

<sup>19</sup> O modelo de avaliação de propostas constitui o anexo III ao Programa de Concurso.

<sup>20</sup> Sendo que X = 0,60

<sup>21</sup> Sendo que Y = 0,20

<sup>22</sup> Sendo que Z = 0,20

habilitação legal para o exercício da atividade de transporte público rodoviário de passageiros.

67. A cláusula 30.<sup>a</sup> prevê a outorga do contrato escrito no prazo de 30 dias a contar da aceitação da minuta ou do conhecimento sobre a decisão da reclamação, sendo que após a assinatura, o mesmo será remetido para entidade adjudicante ao Tribunal de Contas para efeitos de fiscalização prévia, nos termos e para os efeitos previstos na Lei de Organização e Funcionamento do Tribunal de Contas.

## V – DO PARECER

### Autoridade de Transportes

68. O artigo 3.º do RJSPTP, em consonância com o previsto no artigo 2.º do Regulamento estabelece que «Autoridade de transportes» é uma qualquer autoridade pública com atribuições e competências em matéria de organização, exploração, atribuição, investimento, financiamento e fiscalização do serviço público de transporte de passageiros, bem como de determinação de obrigações de serviço público e de tarifários numa determinada zona geográfica de nível local, regional ou nacional, ou qualquer entidade pública por aquela investida dessas atribuições e competências, sendo que esta expressão pode também referir-se a um agrupamento de autoridades;
69. Nos termos do artigo 6.º do RJSPTP, os Municípios são as autoridades de transportes competentes quanto aos serviços públicos de transporte de passageiros municipais<sup>23</sup> e, nos termos do artigo 7.º, as comunidades intermunicipais são as autoridades de transportes competentes quanto aos serviços públicos de transporte de passageiros intermunicipais<sup>24</sup>.
70. Neste âmbito, nos termos do artigo 10.º do RJSPTP todas as autoridades de transportes podem delegar, total ou parcialmente, as respetivas competências noutras autoridades de transportes, podendo acordar entre si o exercício partilhado de parte ou da totalidade das competências que lhes estão cometidas, designadamente através de contratos interadministrativos, respeitando, igualmente, o preceituado na Lei n.º 75/2013, de 12

---

<sup>23</sup> De acordo com o RJSPTP «Serviço público de transporte de passageiros municipal» é o serviço público de transporte de passageiros que visa satisfazer as necessidades de deslocação dentro de um Município e que se desenvolve integral ou maioritariamente dentro da respetiva área geográfica, mesmo que existam linhas secundárias e complementares ou outros elementos acessórios dessa atividade que entrem no território de Municípios imediatamente contíguos.

<sup>24</sup> De acordo com o RJSPTP, «Serviço público de transporte de passageiros intermunicipal», o serviço público de transporte de passageiros que visa satisfazer as necessidades de deslocação entre diferentes Municípios e que se desenvolve integral ou maioritariamente dentro da área geográfica de uma comunidade intermunicipal ou de uma área metropolitana, sem prejuízo da possibilidade de existirem linhas secundárias de interligação que entrem no território de comunidades intermunicipais ou áreas metropolitanas contíguas».

de setembro e na Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro<sup>25</sup>, com as devidas adaptações<sup>26</sup>.

71. 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>27</sup>.
72. Neste âmbito, o artigo 13.º do RJSPTP estabelece que o planeamento<sup>28</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."
73. Neste contexto, tem-se vindo a considerar que a adequada articulação entre autoridades de transportes<sup>29</sup> pode potenciar o aumento da eficiência e da eficácia na gestão de recursos públicos, bem como a otimização administrativa, aproximação de decisões aos cidadãos, promoção da coesão territorial, reforço da solidariedade intermunicipal e melhoria dos serviços prestados às populações.<sup>30</sup>

<sup>25</sup> Com a última alteração pela Lei n.º 51/2018, de 16 de agosto e Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto.

<sup>26</sup> De acordo com o artigo 121.º e 115.º da Lei n.º 75/2013, a negociação, celebração, execução e cessação de contratos interadministrativos obedece aos princípios de (i) igualdade; (ii) não discriminação; (iii) estabilidade; (iv) prossecução do interesse público; (v) Continuidade da prestação do serviço público; (vi) Necessidade e suficiência dos recursos, prevendo expressamente os recursos humanos, patrimoniais e financeiros necessários e suficientes ao exercício das competências em causa, fontes de financiamento e com base em estudos que demonstrem (i) não aumento da despesa pública global; (ii) o aumento da eficiência da gestão dos recursos; (iii) os ganhos de eficácia do exercício das competências (iv) a articulação entre os diversos níveis da administração pública.

<sup>27</sup> De acordo com as Orientações da Comissão Europeia: "O artigo 14.º do TFUE e o Protocolo n.º 26 relativo aos serviços de interesse geral, apenso a este Tratado, estabelecem os princípios gerais que devem presidir à definição dos serviços de interesse económico geral e à sua prestação pelos Estados-Membros. Conforme dispõe o artigo 14.º do TFUE, «a União e os seus Estados-Membros, dentro do limite das respetivas competências e no âmbito de aplicação dos Tratados, zelarão por que esses serviços [de interesse económico geral] funcionem com base em condições, nomeadamente económicas e financeiras, que lhes permitam cumprir as suas missões». De acordo com o Protocolo n.º 26, as autoridades nacionais, regionais e locais têm um papel essencial e gozam de um amplo poder de apreciação na prestação, execução e organização de serviços de interesse económico geral de uma forma que atenda tanto quanto possível às necessidades dos utilizadores."

<sup>28</sup> Imperativo de planeamento reforçado no recente Regulamento (UE) 2016/2338, do Parlamento Europeu e do Conselho de 14 de dezembro de 2016 que altera o Regulamento (CE) n.º 1370/2007, no que respeita à abertura do mercado nacional de serviços de transporte ferroviário de passageiros.

<sup>29</sup> Tal como refere o Guia do IMT disponível em [http://www.imt-pt/sites/IMTT/Portugues/RJSPTP/Documents/GuiaoRJSPTP\\_01-04-2016.pdf](http://www.imt-pt/sites/IMTT/Portugues/RJSPTP/Documents/GuiaoRJSPTP_01-04-2016.pdf), "Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros - A Definição da Competência Territorial e a Importância da Gestão em Rede" (que segue "As Orientações para a interpretação do Regulamento (CE) n.º 1370/2007), "no estudo de impacto do implementação do Regulamento n.º 1370/2007, o planeamento do território e da mobilidade é essencial em várias perspetivas, designadamente, apurar e definir o serviço que se pretende e a que custo, ou aquele que é possível suportar, bem como os prazos adequados, capacitação das autoridades de transportes, evitar sobrecompensação ou compensação insuficiente, promover intermodalidade, permitir uma efetiva monitorização e evitar a captura por operadores. Serve também para avaliar que tipo de contrato escolher e o balanceamento do risco, uma vez que a total transferência de riscos para a parte privada pode não ser, necessariamente, o mais vantajoso. Segundo a Comissão, esta é a forma de ultrapassar a falta de recursos públicos e as dificuldades de financiamento."

<sup>30</sup> Princípios estes também decorrentes da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro e da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro.

74. No caso concreto, constata-se que o procedimento foi objeto da prévia e necessária articulação entre o Município de Olhão e a Comunidade Intermunicipal do Algarve (AMAL), conforme resulta da documentação apresentada, nomeadamente do estudo de fundamentação do procedimento pré-contratual<sup>31</sup>.
75. Considera-se assim que estão asseguradas as premissas necessárias para uma efetiva e vantajosa potenciação dos objetivos da política de transportes, da coordenação e da integração física, tarifária e lógica de todos os modos de transporte, mas também:
- Da boa relação custo-eficácia e a qualidade elevada dos serviços de transporte de passageiros, bem como da sustentabilidade económica e financeira da prestação desses serviços;
  - Da prestação economicamente eficiente dos serviços de transporte, ao ter-se em conta serviços comerciais e serviço público, potenciando uma melhor avaliação dos custos reais da prestação do serviço público;<sup>32</sup>
  - Da maximização de economias de escala, profissionalizando a gestão dos contratos públicos e otimizando os custos administrativos necessários à gestão do sistema, diminuindo o risco de intervenção descoordenada, incoerente e impreparado no mercado.

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

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

---

<sup>31</sup> É de ressaltar que a AMT já emitiu parecer prévio favorável sobre o procedimento pré-contratual remetido pela AMAL através da Deliberação n.º 12/2019, de 01.02.2019.

<sup>32</sup> De acordo com as Orientações da Comissão Europeia: “O âmbito geográfico dos contratos de serviço público deverá permitir às autoridades competentes otimizar os aspetos económicos dos serviços de transporte público explorados sob a sua responsabilidade, incluindo, se for o caso, os efeitos de rede aos níveis local, regional e infranacional. Estes efeitos propiciam a prestação economicamente eficiente dos serviços de transporte público, graças ao financiamento cruzado entre os serviços rentáveis e os não-rentáveis. As autoridades competentes ficam assim em melhor situação para realizar os objetivos da política de transportes e garantir ao mesmo tempo, quando necessário, condições que possibilitem uma concorrência efetiva e leal na rede, designadamente para alguns serviços de alta velocidade.” Acrescenta que “A prestação de serviços de transporte público de passageiros, no âmbito de um contrato de serviço público, por uma empresa que também exerce atividades de transporte comercial pode induzir efeitos de rede positivos. Por exemplo, ao servir, no âmbito de um contrato de serviço público, uma determinada rede que assegura ligações a itinerários explorados em condições comerciais, o operador poderá alargar a sua clientela. A Comissão vê com bons olhos os efeitos de rede induzidos, como os resultantes da bilhética e horários integrados, desde que beneficiem os passageiros.”

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

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

78. Por sua vez, o artigo 23.º do RJSPTP determina, por seu turno, que “as autoridades de transportes competentes podem impor obrigações de serviço público<sup>33</sup> ao operador de serviço público, as quais devem ser formuladas de forma expressa e detalhada, por referência a elementos específicos, objetivos e quantificáveis”.<sup>34</sup>

79. 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.”

80. Acresce, segundo o artigo 20.º do RJSPTP, que o contrato de serviço público pode assumir a natureza de contrato de concessão de serviço público de transporte de

---

<sup>33</sup> Tal como referem as Orientações da Comissão “Conforme dispõe o artigo 14.º do TFUE, «a União e os seus Estados-Membros, dentro do limite das respetivas competências e no âmbito de aplicação dos Tratados, zelarão por que esses serviços [de interesse económico geral] funcionem com base em condições, nomeadamente económicas e financeiras, que lhes permitam cumprir as suas missões». De acordo com o Protocolo n.º 26, as autoridades nacionais, regionais e locais têm um papel essencial e gozam de um amplo poder de apreciação na prestação, execução e organização de serviços de interesse económico geral de uma forma que atenda tanto quanto possível às necessidades dos utilizadores (...). Assim, no quadro definido pelo Regulamento, os Estados-Membros beneficiam de uma ampla margem de discricionariedade na definição das obrigações de serviço público em sintonia com as necessidades dos utentes.

<sup>34</sup> O artigo 21.º do RJSPTP estabelece que o contrato de serviço público é obrigatoriamente reduzido a escrito, dele devendo constar de forma clara os direitos e obrigações de cada uma das partes e as características do serviço público de transporte a prestar, designadamente, e quando aplicável, o modelo de remuneração do operador de serviço público, incluindo a eventual compensação por obrigações de serviço público previstas no contrato e os critérios para a sua determinação, quando sejam impostas.

passageiros e de contrato de prestação de serviço público de transporte de passageiros, sendo que:

- “Considera-se **contrato de concessão de serviço público** de transporte de passageiros aquele em que o operador de serviço público se obriga a explorar o serviço público de transporte de passageiros, em condições e por um período determinados pela autoridade de transportes competente, em nome próprio e sob sua responsabilidade, sendo remunerado, total ou parcialmente, pelas tarifas cobradas aos passageiros;
- Considera-se **contrato de prestação de serviço público** de transporte de passageiros aquele em que o operador de serviço público se obriga a prestar o serviço público de transporte de passageiros em condições e por um período determinados pela autoridade de transportes competente, mediante o pagamento de uma determinada remuneração por parte da mesma”.

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

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

82. Quanto a este propósito, refere a Comunicação<sup>35</sup> da Comissão Europeia, quanto à implementação do Regulamento:

- *“Segundo o artigo 5.º, ponto 1, alínea b), da Diretiva 2014/23/UE, «concessão de serviços» é um contrato a título oneroso celebrado por escrito, mediante o qual uma ou mais autoridades ou entidades adjudicantes confiam a um ou mais operadores económicos a prestação e a gestão de serviços distintos da execução de obras a que se refere a alínea a) do mesmo artigo e cuja contrapartida consiste, quer unicamente no direito de exploração dos serviços que constituem o objeto do contrato, quer nesse direito acompanhado de um pagamento. A mesma disposição precisa ainda que a adjudicação de uma concessão de obras ou de serviços envolve a transferência para o concessionário de um risco de exploração dessas obras ou serviços que se traduz num risco ligado à procura, à oferta, ou a ambas, que se considera que o concessionário assume o risco de exploração quando, em condições normais de exploração, não há garantia de que recupere os investimentos efetuados ou as despesas suportadas com a exploração das obras ou serviços que são objeto da concessão e que a parte do risco transferido para o concessionário deve envolver a exposição real à imprevisibilidade do mercado, o que implica que quaisquer perdas potenciais incorridas pelo concessionário não sejam meramente nominais ou insignificantes.*
- *A organização de um concurso aberto a todos os operadores, transparente e sem discriminações, na aceção do artigo 5.º, n.º 3, permitirá normalmente minimizar a compensação que as autoridades competentes terão de pagar ao prestador de serviços para obterem o nível de serviço público imposto pelo caderno de encargos, obviando assim à sobrecompensação.”.*

83. Nesse sentido, na generalidade, a distinção entre uma concessão de serviço público e uma prestação de serviços<sup>36 37</sup> assenta, sobretudo, **na distribuição do risco e na detenção da receita tarifária**, sendo que na concessão o operador é o maior responsável por ambos, salvaguardando a autoridade a sua posição através da obtenção do melhor preço resultante de um procedimento concursal, aberto,

<sup>35</sup> Comunicação da Comissão Orientações para a interpretação do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 relativo aos serviços públicos de transporte ferroviário e rodoviário de passageiros, publicada no Jornal Oficial da União Europeia C/92 de 29 de março de 2014.

<sup>36</sup> Comunicação interpretativa da Comissão sobre a aplicação do direito comunitário em matéria de contratos públicos e de concessões às parcerias público-privadas institucionalizadas (PPPI). (Texto relevante para efeitos do EEE) (2008/C 91/02).

<sup>37</sup> A ambos os tipos de contrato aplicam-se as regras do Regulamento, sendo que para as especificidades procedimentais de contratação pública aplica-se o CCP, uma vez que a Comissão Europeia o considera como uma medida nacional de implementação do Regulamento.

transparente e não discriminatório.

84. No caso concreto, e conforme anteriormente referido, **o Município optou por um contrato de prestação de serviços com um operador** de serviço público selecionado através de um procedimento concursal, por considerar que o mesmo se adequa aos objetivos identificados com a contratualização dos serviços.
85. Por outro lado, independentemente da aplicação específica dos requisitos constantes do anexo ao Regulamento<sup>38</sup> no que se refere ao cálculo de compensações financeiras pela prática de obrigações de serviço público, as obrigações de transparência e objetividade na definição de obrigações contratuais que dali decorrem, são essenciais para o próprio exercício de diagnóstico sobre a (des)necessidade de pagamento de compensações e de definição do nível de serviço que se pretende, sendo essa transparência necessária não só para aferir da conformidade legal, mas também jurisprudencial.<sup>39</sup>
86. No que diz respeito ao pagamento de compensações financeiras, a Comissão Europeia refere que<sup>40</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>41</sup> que têm por base o artigo 106.º, n.º 2, do Tratado, não se aplicam aos transportes terrestres”*.<sup>42</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.”*
87. No caso do Regulamento, o Anexo ao mesmo estabelece, na generalidade, que:

<sup>38</sup> De acordo com o artigo 5.º do Regulamento, “Os contratos de serviço público devem ser adjudicados de acordo com as regras estabelecidas no presente regulamento. No entanto, os contratos de serviços ou os contratos públicos de serviços, tal como definidos nas Diretivas 2004/17/CE ou 2004/18/CE, para o transporte público de passageiros por autocarro ou elétrico, devem ser adjudicados nos termos dessas diretivas na medida em que tais contratos não assumam a forma de contratos de concessão de serviços, tal como definidos nessas diretivas. Sempre que os contratos devam ser adjudicados nos termos das Diretivas 2004/17/CE ou 2004/18/CE, não se aplica o disposto nos n.ºs 2 a 6 do presente artigo.”

<sup>39</sup> A título de exemplo, do Tribunal de Justiça da União Europeia, o Processo C-280/00, Altmark Trans GmbH e Regierungspräsidium Magdeburg contra Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH (Coletânea 2003, p. I-7747).

<sup>40</sup> Comunicação da Comissão “Orientações para a interpretação do Regulamento”.

<sup>41</sup> Nomeadamente a Decisão da Comissão relativa à aplicação do artigo 106.º, n.º 2, do TFUE aos auxílios estatais sob a forma de compensação de serviço público concedidos a certas empresas encarregadas da gestão de serviços de interesse económico geral (JO L 7 de 11.1.2012, p. 3) e o Enquadramento da União Europeia aplicável aos auxílios estatais sob a forma de compensação de serviço público (JO C 8 de 11.1.2012, p. 15).

<sup>42</sup> Aplica-se-lhes, contudo, o Regulamento (UE) n.º 360/2012 da Comissão, de 25 de abril de 2012, relativo à aplicação dos artigos 107.º e 108.º do TFUE aos auxílios de minimis concedidos a empresas que prestam serviços de interesse económico geral (JO L 114 de 26.4.2012, p. 8).

- As compensações ligadas a contratos de serviço público não podem exceder um montante que corresponda ao efeito financeiro líquido decorrente da soma das incidências, positivas ou negativas, da execução da obrigação de serviço público sobre os custos e as receitas do operador de serviço público;
- As incidências devem ser avaliadas comparando a situação em que é executada a obrigação de serviço público com a situação que teria existido se a obrigação não tivesse sido executada. Para calcular as incidências financeiras líquidas, devem ser tidos em conta os custos incorridos em relação a obrigações de serviço público impostas pela autoridade competente, incluídas num contrato de serviço público e/ou numa regra geral, menos as incidências financeiras positivas geradas na rede explorada ao abrigo das obrigações de serviço público em causa, menos as receitas decorrentes da aplicação do tarifário ou quaisquer outras receitas decorrentes do cumprimento da obrigação ou obrigações de serviço público em causa, acrescido de um lucro razoável<sup>43</sup>, igual ao efeito financeiro líquido.
- Acrescenta ainda a Comissão que *“a presunção de compatibilidade e a exoneração a que faz referência o parágrafo anterior, não excluem a possibilidade de as compensações pela prestação de serviços de transporte público constituírem auxílio estatal. Para não o serem, as compensações terão de satisfazer as quatro condições estabelecidas pelo Tribunal de Justiça no acórdão Altmark<sup>44 45</sup>”,* cujos princípios estão acolhidos nos requisitos legais constantes do Regulamento e que, entre outras, estabelece que (i) Os parâmetros com base nos quais o montante exato de compensação é calculado devem ser previamente estabelecidos, de forma objetiva e transparente, a fim

<sup>43</sup> Por «lucro razoável» entende-se uma taxa de remuneração do capital que seja habitual no setor de um determinado Estado-Membro, e que deve ter em conta o risco, ou a inexistência de risco, incorrido pelo operador de serviço público devido à intervenção da autoridade pública.

<sup>44</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>45</sup> O Tribunal entendeu que: (i) Existe a necessidade de definir e atribuir, de modo claro e transparente, as obrigações de serviço público desde o início para que se possa deduzir com exatidão quais as obrigações de serviço público impostas às empresas; (ii) Os parâmetros com base nos quais o montante exato de compensação é calculado devem ser previamente estabelecidos, de forma objetiva e transparente, a fim de evitar que inclua uma vantagem económica suscetível de favorecer a empresa beneficiária em relação às empresas concorrentes; (iii) É necessário efetuar um juízo de proporcionalidade entre o montante da compensação atribuída e o custo suplementar suportado com o cumprimento das obrigações de serviço público com o intuito de evitar casos de compensação excessiva; (iv) Assim, a compensação não pode ultrapassar o que é necessário para cobrir total ou parcialmente os custos ocasionados pelo cumprimento das obrigações de serviço público, tendo em conta as receitas obtidas, assim como um lucro razoável pela execução destas obrigações; (v) Como critério de eficiência deve existir num procedimento de contratação pública que possibilite seleccionar o candidato que apresente as melhores condições para proceder ao fornecimento de um serviço de interesse económico geral ao menor custo possível para a coletividade e, alternativamente, quando não seja empregue o procedimento de concurso público, o nível da compensação deve basear-se na análise dos custos que uma empresa média, bem gerida e adequadamente equipada em meios de transporte para poder satisfazer as exigências de serviço público requeridas teria suportado para cumprir estas obrigações, tendo em conta as respetivas receitas, assim como um lucro razoável relativo à execução destas obrigações.

de evitar uma vantagem económica suscetível de favorecer a empresa beneficiária em relação a concorrentes; (ii) A compensação não pode ultrapassar o que é necessário para cobrir total ou parcialmente os custos ocasionados pelo cumprimento das obrigações de serviço público, tendo em conta as receitas obtidas, assim como um lucro razoável<sup>46</sup> pela execução destas obrigações; (iii) Deve existir num procedimento de contratação pública que possibilite selecionar o candidato que apresente as melhores condições ao menor custo possível para a coletividade.

88. Atento o acima exposto, o Município, teve em conta os gastos e rendimentos associados atualmente à exploração dos transportes urbanos em análise, bem como as externalidades positivas e negativas que se lhes encontram associadas, o que permitiu definir o nível de serviço público que se pretende disponibilizar e as obrigações associadas, bem como as ponderou nas diversas opções concursais/contratuais à sua disposição.
89. Com vista a assegurar a viabilidade económico-financeira, foi realizada a respetiva análise técnica, no âmbito da qual foram realizados diversos estudos nomeadamente quanto à necessidade de atribuir compensações por obrigações de serviço público ao futuro operador e ao respetivo cálculo, nos termos e para o efeito do artigo 416.º do CCP, do RJSPTP e do Regulamento (CE) n.º 1370/2007.
90. No estudo apresentado, o Município de Olhão procura resumir a análise das várias questões que se colocaram na estruturação do modelo de contratualização da exploração dos serviços públicos de transporte rodoviário de passageiros no seu território, bem como fundamentar as respetivas opções.
91. Face à documentação e às propostas de peças apresentadas, é possível concluir que estamos perante um procedimento concorrencial de escolha de um concorrente para prestar um serviço público, com obrigações de serviço público prévia e objetivamente definidas, tendo em conta o interesse comercial do operador, a sua justa remuneração, bem como a sustentação de um serviço público de qualidade, na perspetiva pública.
92. Afigura-se que o procedimento está elaborado em termos equitativos para qualquer empresa que decida concorrer ao procedimento, afigurando-se dele não decorrer qualquer vantagem económica suscetível de favorecer uma determinada empresa em relação a empresas concorrentes em igualdade de circunstâncias, sendo que o modelo

---

<sup>46</sup> De acordo com as Orientações da Comissão: “Em qualquer caso, dependendo das circunstâncias específicas de cada contrato de serviço público, impõe-se uma avaliação casuística pela autoridade competente, para determinar o nível adequado de lucro razoável. Entre outros fatores, há que ter em conta as características específicas da empresa, a remuneração normal de mercado para serviços semelhantes e o nível de risco associado a cada contrato de serviço público.”

- adotado e as perspetivas de rentabilidade irão incentivar o operador a procurar a eficiência na prestação de serviços.
93. Acresce que com o lançamento de um procedimento concursal estará, à partida, afastado um cenário de sobrecompensação, já que o preço (e outros fatores associados à performance) é submetido à concorrência.
94. Segundo as Orientações da Comissão Europeia para a interpretação do Regulamento (CE) n.º 1370/2007<sup>47</sup> relativo aos serviços públicos de transporte ferroviário e rodoviário de passageiro, *“é de encorajar, em geral, a utilização de incentivos à eficiência no mecanismo de compensação. Sublinhe-se que os regimes de compensação que se limitam a cobrir os custos realmente incorridos não dão grande incentivo à empresa de transportes para que siga uma política de contenção de custos ou se esforce por ganhar eficiência”* pelo que o interesse comercial do serviço deve ser aferido na apresentação de propostas ao procedimento concursal.
95. No processo em análise, o CE<sup>48</sup> permite ao futuro operador a exploração da publicidade no interior dos veículos afetos à exploração, sendo ainda possível, mediante autorização prévia, realizar outras atividades a título acessório. Todas as receitas decorrentes de atividades acessórias constituirão receita da entidade adjudicante (Município) e serão objeto de compensação relativamente ao montante a pagar pelo Município<sup>49</sup>.
96. As questões acima referidas encontram-se acauteladas, tendo sido apurados os custos da operação que devem vir a ser cobertos por via de compensação, tendo sido ainda tido em conta o adequado retorno ao operador. Aliás, face aos dados apresentados **pode-se estimar que existe rentabilidade acionista do projeto, permitindo ao operador sustentar o sistema com garantias de qualidade.**
97. Quanto a este aspeto, importa reforçar a importância de implementação efetiva de contabilidade analítica<sup>50</sup> por centros de resultados, devidamente auditada ou certificados nos termos exigidos pela legislação comercial, permitindo evidenciar,

<sup>47</sup> Publicado no Jornal Oficial da União Europeia - (2014/C 92/01) 29.3.2014

<sup>48</sup> Anexo VI ao CE.

<sup>49</sup> Ao valor apurado mensalmente a título de remuneração são deduzidas as receitas tarifárias, de publicidade e de outras atividades devidamente autorizadas pela Entidade Adjudicante, arrecadadas pelo Operador no mês em causa.

<sup>50</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 (...)”.

separadamente, as contas de exploração relativas ao serviço público face a outras atividades desenvolvidas, devendo fundamentar os critérios utilizados para imputação dos custos comuns, caso os mesmos se verifiquem.

98. Quanto a este aspeto, de referir que os contratos de serviço público celebrados no âmbito da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho estão muito condicionados pelos circunstancialismos locais relativos aos múltiplos sistemas de transportes públicos de passageiros, sendo necessário ter em conta a maturidade do mercado e os modelos contratuais adotados por cada autoridade de transportes nos diversos casos concretos, incluindo, nomeadamente, uma análise ponderada sobre a alocação e partilha de risco operacional.
99. No presente processo, **a rendibilidade do projeto** [confidencial] **€, concluindo-se, deste modo, que o projeto tem um retorno económico positivo.**
100. Por outro lado, os dados utilizados para a definição de obrigações de serviço público baseiam-se em levantamento dos indicadores relevantes do sistema de transportes e do território em causa, o que permite concluir por uma adequada aderência à realidade, tendo não apenas em conta indicadores financeiros, mas também económicos e todos os referentes às diversas externalidades associadas ao Ecosistema. De referir quanto a este aspeto que o lançamento do procedimento concursal também será outra sede idónea para aferir da adequação à realidade do que é proposto.
101. Recorde-se que, sem prejuízo das atribuições próprias das instâncias nacionais e europeias competentes, os critérios enunciados para aferição da legalidade de fluxos financeiros apenas se consideram cumpridos, na perspetiva da temática dos auxílios de Estado, se ao longo da execução contratual forem efetiva e corretamente aplicados os critérios de cálculo e pagamento das compensações, face às circunstâncias concretas da prestação do serviço que as fundamentam, e são esses os factos que devem ser de verificação permanente e sistemática pela autoridade de transportes, mas também da AMT, designadamente na sequência de remissão, por parte daquela do Relatório previsto no artigo 7.º do Regulamento.
102. Por isso, a aferição da compliance dos instrumentos pré-contratuais e contratuais não é meramente formal estendendo-se à execução desses mesmos instrumentos, o que neste caso concreto se afigura estar garantido.

#### **Obrigações Contratuais/Indicadores**

103. A AMT tem considerado fundamental a existência de informação de reporte, nomeadamente, dados económicos, financeiros e de exploração que permitam às

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

104. No caso concreto, sublinha-se que foram tidas em conta as orientações da AMT quando ao elenco de indicadores relevantes para efeitos de monitorização de contratos de serviço público<sup>51</sup>, tendo sido igualmente definidos procedimentos e indicadores adicionais precisos, exaustivos e de transmissão periódica e sistemática da informação relevante, o que lhe permitirá, não só efetuar uma monitorização<sup>52</sup> eficaz da execução contratual<sup>53</sup> como obter informação adicional para um futuro contrato de serviço público<sup>54</sup>, o que ocorrerá após o termo do futuro contrato a celebrar na sequência do procedimento concursal em análise.
105. No que se refere a indicadores de performance, bem como as penalidades contratuais, designadamente a nível operacional, a AMT considera que as mesmas devem permitir isolar/identificar desvios e permitem encontrar as causas de disrupções, e, eventualmente, ajustar os horários e frequências afixadas, tornando mais transparente a oferta de transporte público que a empresa consegue efetivamente disponibilizar e não aquela que estimava disponibilizar. Estes indicadores podem servir de base à definição de incentivos à procura, à otimização da produção ou ao combate à fraude,

---

<sup>51</sup> [https://www.amt-autoridade.pt/media/1777/csite\\_indicadores\\_monitorizacao\\_supervisao\\_at.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/1777/csite_indicadores_monitorizacao_supervisao_at.pdf)

<sup>52</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>53</sup> Desta forma também se proporciona uma eficaz supervisão e fiscalização do serviço de transportes, designadamente pela AMT, no âmbito, entre outros, da alínea c) do n.º 3 do artigo 34.º do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, no que se refere, a título exemplificativo, ao controlo anual das compensações concedidas às entidades que asseguram os serviços de interesse económico geral nos setores regulados, como já anteriormente referido. Se os dados relativos à gestão contratual forem sempre sujeitos a imperativos de maior especificidade, atualidade e certeza, também os dados que possam a ser vir transmitidos para a AMT, ou outras entidades fiscalizadoras, estarão sujeitos a tais imperativos.

<sup>54</sup> Também desta forma se dá cumprimento ao n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento e ao ponto 2.5.1. das Orientações da Comissão: “o artigo 7.º, n.º 1, do regulamento prevê que cada autoridade competente publique um relatório anual circunstanciado sobre as obrigações de serviço público que são da sua competência, os operadores de serviços públicos selecionados e as compensações e os direitos exclusivos concedidos a estes como contrapartida.

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

106. No caso concreto, esta aferição afigura-se ser possível tendo em conta os sistemas de apoio à exploração previstos contratualmente, podendo também o operador comunicar com os passageiros de forma mais correta, clara e transparente, permitindo ainda desagregar, de forma objetiva, os dados tendentes a apurar o cumprimento de horários e frequências.
107. De sublinhar também que o caderno de encargos prevê uma graduação de incumprimentos, como tem sido recomendação da AMT em outros procedimentos, admitindo-se que os critérios de definição do valor objetivo da sanção estejam sujeitos à ponderação do interesse público, à gestão dinâmica e flexível do serviço público, à análise casuística ao exercício de proporcionalidade e adequação deste com o eventual benefício económico resultante da conduta infratora.

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

108. No que se refere ao sistema tarifário, recorde-se que o Município de Olhão optou pela manutenção do tarifário atual, sem prejuízo da previsão de futuras atualizações.
109. Quanto ao prazo contratual previsto, o mesmo encontra-se em conformidade com disposto no Regulamento, tendo sido tido ainda em conta um benchmark dos contratos de serviço público de transporte de passageiros a nível europeu, assim como os elementos que condicionam as opções públicas nesta matéria, por exemplo, os bens afetos à exploração e ainda os direitos e obrigações destinados à realização do interesse público.
110. De referir que não é obrigatório que o prazo contratual seja equivalente ao prazo necessário a uma recuperação total de investimento, pois acrescentando à remuneração obtida com a prestação do serviço, poderia implicar uma sobrecompensação, o que não é permitido pelo artigo 413.º do CCP (sobre a partilha de riscos), no Regulamento n.º 1370/2007 e nas próprias recomendações da Comissão Europeia a este propósito, o que seria manifestamente prejudicial para o interesse público.
111. De sublinhar ainda que, se considera que a opção de fixação do prazo contratual de 5 anos é favorável à melhoria do serviço público de forma evolutiva, uma vez que com a experiência adequada na gestão de um contrato de menor duração, será possível, em nova submissão à concorrência, potenciar ainda mais os objetivos de maximização de recursos públicos e melhoria do serviço aos passageiros.

112. No que se refere a interfaces rodoviários, parte-se do pressuposto que a instalação existente será suficiente para permitir a execução contratual, devendo a sua utilização obedecer aos princípios constantes do Decreto-Lei n.º 140/2019, de 18 de setembro, pelo que se recomenda a **publicitação** dos respetivo regulamento de acesso bem como os custos de entrada nas instalações aos concorrentes.
113. Tal parte do pressuposto de que o terminal poderá ser utilizado por qualquer um dos vencedores do procedimento concursal. Caso o vencedor do procedimento concursal não possa dispor, livremente, do terminal, tal deverá ser esclarecido nas peças do procedimento, e de forma a que não seja colocado o operador incumbente em vantagem perante potenciais concorrentes.
114. No que se refere à relação com o passageiro, considera-se que o caderno de encargos dá adequada execução ao Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro, que estabelece as condições que devem ser observadas no contrato de transporte rodoviário de passageiros e bagagens, em serviços regulares, bem como ao Regulamento (UE) n.º 181/2011, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro de 2011, tendo o cuidado de ser ainda mais exigentes, como seja:
- Numa previsão exaustiva das obrigações de cumprimento aos serviços mínimo previstos no RJSPTP;
  - Na previsão de obrigações de prestação de assistência permanente aos passageiros, atendendo, designadamente, às diferentes necessidades dos mesmos;
  - Na introdução de Sistema de Gestão de Reclamações, acessível aos reclamantes;
  - Na implementação de uma abrangente rede de vendas adequada, constituída por postos de venda próprios, agentes de venda, e ainda de máquinas de venda/carregamento automático de Títulos;
  - Na previsão exaustiva de conteúdos de website, App, sinalética e outra informação ao público, designadamente em caso de interrupções.
115. Ainda quanto a este respeito, e não obstante os critérios de qualidade existentes, julga-se relevante que, por via de instrumento regulamentar, administrativo ou contratual, se pondere, na medida do possível e no respeito da economia do contrato, o progressivo reforço dos critérios de qualidade do serviço público de transporte, designadamente através da ponderação da implementação das normas do IPQ – Instituto Português da Qualidade, por constituírem boas práticas e referências precisas e transversais para o setor, quanto a fiabilidade e critérios de qualidade, bem como quanto à sua medição. A título meramente exemplificativo destacam-se as seguintes:

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

116. Recorda-se também que deverá ser dado cumprimento ao disposto no artigo 7.º do Regulamento que estipula que *“Cada autoridade competente torna público, anualmente, um relatório circunstanciado sobre as obrigações de serviço público da sua competência. Esse relatório inclui a data de início e a duração dos contratos de serviço público, os operadores de serviço público selecionados e as compensações e os direitos exclusivos que lhes são concedidos como contrapartida. O relatório estabelece a distinção entre transporte por autocarro e por caminho-de-ferro, possibilita o controlo e a avaliação do desempenho, da qualidade e do financiamento da rede de transportes públicos, e, se adequado, presta informações sobre a natureza e a extensão dos direitos exclusivos concedidos. O relatório toma em consideração os objetivos estratégicos enunciados em documentos sobre a política de transportes públicos nos Estados-Membros em causa”*. Julga-se que os deveres gerais e específicos de informação do operador permitirão produzir o referido relatório.

117. Finalmente, de referir que deverá ser dado cumprimento aos competentes requisitos de autorização de despesa e garantia da sua comportabilidade, bem como a competente fundamentação, designadamente nos termos da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro e Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro<sup>55</sup>, do CCP e do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho.

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

118. A Comissão, nas orientações já citadas, refere que *“Para tornar o processo de concurso mais transparente, as autoridades competentes deverão fornecer aos concorrentes potenciais todos os dados técnicos e financeiros pertinentes, incluindo as informações sobre a repartição de custos e receitas, para os ajudar a prepararem as suas propostas. Relativamente a essa informação, importa, contudo, acautelar a legítima proteção dos interesses comerciais de terceiros”*.

119. Naturalmente que os elementos estruturantes da proposta são da responsabilidade dos próprios concorrentes, que têm por dever conhecer as informações próprias do setor,

<sup>55</sup> Com a última alteração pela Lei n.º 51/2018, de 16 de agosto.

tais como as estruturas de custos adequadas para uma determinada oferta, mas tal ponderação surge da necessidade de garantir o respeito pelos princípios da concorrência e da igualdade no contexto do concurso público, nomeadamente em virtude dos potenciais concorrentes serem os atuais operadores de grande parte dos serviços abrangidos pelo novo contrato, pelo que terá de existir algum equilíbrio entre concorrentes e que a informação essencial não seja detida apenas por um.

120. Sem prejuízo do antedito, é incontornável a existência de vantagens concorrenciais de operadores incumbentes que não podem ser totalmente anuladas tal como decorre da posição Tribunal de Justiça da União Europeia<sup>56</sup> que legitima a possibilidade de um incumbente deter *“uma vantagem inerente de facto, que permite uma preparação mais informada da proposta, decorrente de ele ser o operador histórico em contratos passados”*.
121. Refira-se que no processo em análise, o documento designado Assessoria para a Contratualização dos Serviços de Transporte Público Urbanos de Passageiros de Olhão, dispõe de informação detalhada, recomendando-se a divulgação de informação mínima de base a todos os interessados em sede do procedimento, salvaguardando informação confidencial ou protegida por segredo comercial, de forma a que exista equidade entre todos e esteja mitigada a vantagem concorrencial de incumbentes.
122. Por outro lado, quanto a este aspeto haverá que referir que não obstante as atribuições e competências próprias da Autoridade da Concorrência e da AMT, também cabe às autoridades de transportes criar e implementar as condições legais e contratuais de base<sup>57</sup> que permitam a disponibilização de serviços de transporte enquadrados em termos concorrencialmente equitativos, tanto na preparação como na execução daqueles, pela ação de parceiros privados, mas igualmente pelos parceiros públicos.
123. Por outro lado, e embora não se encontre previsão expressa nas peças procedimentais remetidas quanto ao procedimento de controlo prévio de concentração de empresa previsto no artigo 36.º da Lei n.º 19/2012, de 8 de maio<sup>58</sup>, caso o mesmo se venha a justificar, deverá ser ponderada pelo Município a introdução a essa referência na versão final das peças do concurso a publicar.

## Disposições laborais

<sup>56</sup> Cfr. Processo T-345/03 *Evropaïki Dynamiki*, disponível em <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A62003TJ0345>

<sup>57</sup> Na verdade, uma das ações possíveis e de âmbito preventivo, seria que, no âmbito do procedimento concursal, todos os concorrentes declarassem, junto do júri do concurso, não estarem em situação de cumprir quaisquer das situações que possam constituir práticas concorrenciais ilegais, designadamente as previstas na Lei n.º 19/2012 de 8 de maio.

<sup>58</sup> Ver Linhas de Orientação relativas à Avaliação Prévia de Controlo de Concentrações da Autoridade da Concorrência [http://www.concorrenca.pt/vPT/A\\_AdC/legislacao/Documents/Nacional/Linhas%20de%20Orientacao%20Relativas%20a%20Avallacao%20Previa.pdf](http://www.concorrenca.pt/vPT/A_AdC/legislacao/Documents/Nacional/Linhas%20de%20Orientacao%20Relativas%20a%20Avallacao%20Previa.pdf).

124. De acordo com o ponto 2.2.8. das Orientações da Comissão já mencionadas, *“o artigo 4.º, n.º 5, do regulamento estabelece o seguinte: «Sem prejuízo do direito nacional e comunitário, incluindo os acordos coletivos celebrados entre os parceiros sociais, as autoridades competentes podem exigir aos operadores selecionados que proporcionem ao pessoal previamente contratado para a prestação dos serviços os direitos que teriam sido concedidos a esse pessoal caso tivesse sido efetuada uma transferência na aceção da Diretiva 2001/23/CE (do Conselho, de 12 de Março de 2001, relativa à (...) transferência de empresas ou de estabelecimentos, ou de partes de empresas ou de estabelecimentos). Sempre que as autoridades competentes exijam dos operadores de serviço público o cumprimento de determinados padrões sociais, os documentos relativos aos concursos e os contratos de serviço público devem incluir uma lista dos membros do pessoal em causa e fornecer informações transparentes relativas aos seus direitos contratuais e às condições nas quais os trabalhadores são considerados vinculados aos serviços”.*
125. Referem também aquelas Orientações<sup>59</sup> que as autoridades competentes dispõem das diversas opções para proteção do pessoal em caso de mudança do operador, como seja (i) nada fazer, relegando para as regras gerais aplicáveis à transmissão de estabelecimentos, (ii) Exigir a transferência do pessoal anteriormente contratado para prestar os serviços, com os direitos que este teria caso se tivesse efetuado uma transferência (iii) Exigir ao operador que respeite normas sociais relativamente a todo o pessoal envolvido na prestação dos serviços de transporte público.
126. Ainda segundo as mesmas orientações, *“de acordo com a jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia, a Diretiva 2001/23/CE aplica-se a transferências de empresas subsequentes a concursos para adjudicação de contratos de serviços público.*

---

<sup>59</sup> “Para garantir a transparência das condições de emprego, as autoridades competentes que exijam a transferência do pessoal ou imponham o respeito de determinadas normas sociais estão obrigadas a especificar essas exigências no caderno de encargos do concurso e no contrato de serviço público e que considerando o princípio da subsidiariedade, (...) autoridades competentes dispõem das seguintes opções para proteção do pessoal em caso de mudança do operador: (i) Não tomar nenhuma medida específica. Nesse caso, os direitos dos trabalhadores, nomeadamente à transferência, só têm de ser salvaguardados se estiverem preenchidas as condições de aplicabilidade da Diretiva 2001/23/CE, por exemplo quando são transferidos ativos corpóreos importantes, como material circulante; (ii) Exigir a transferência do pessoal anteriormente contratado para prestar os serviços, com os direitos que este teria caso se tivesse efetuado uma transferência na aceção da Diretiva 2001/23/CE, fosse esta aplicável ou não. O considerando 16 do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 precisa que «essa diretiva não obsta a que os Estados-Membros mantenham as condições de transferência dos direitos dos trabalhadores que não sejam abrangidos pela diretiva [...] e que tomem assim em consideração, se for caso disso, as normas sociais estabelecidas pelas disposições legislativas, regulamentares ou administrativas nacionais ou por acordos coletivos ou acordos celebrados entre os parceiros sociais». (iii) Exigir ao operador que respeite determinadas normas sociais relativamente a todo o pessoal envolvido na prestação dos serviços de transporte público, «para garantir a existência de condições de concorrência transparentes e comparáveis entre os operadores e para evitar o risco de dumping social», como indica o considerando 17 do regulamento (CE) n.º 1370/2007. Tais normas poderão, designadamente, fazer parte de um acordo de empresa ou de um acordo coletivo para o segmento de mercado em causa. (iv) Combinar as opções ii e iii.”

*Nos setores de atividade assentes em ativos corpóreos, como o transporte rodoviário ou ferroviário, a diretiva é aplicável se forem transferidos ativos corpóreos importantes.”.*

127. A AMT considera relevante que seja assegurada a garantia de cumprimento de legislação e regulamentação laboral (incluindo transmissão de empresa, estabelecimento e pessoal) considerando que a mesma se traduz num fator da maior relevância, em ordem a assegurar o cumprimento de diversos princípios de sustentabilidade social no seio do *Ecosystema da Mobilidade e dos Transportes*.
128. Na verdade, a integração dos trabalhadores da anterior “concessão” não é obrigatória, a não ser que se verifique a transmissão de estabelecimento, ou seja, nos termos do artigo 318.º do Código do Trabalho (CT), a transmissão, por qualquer título, da titularidade da empresa, do estabelecimento ou de parte da empresa ou *estabelecimento que constitua uma unidade económica, isto é, unidade económica o conjunto de meios organizados com o objetivo de exercer uma atividade económica, principal ou acessória, sem prejuízo do direito de oposição do trabalhador previsto no CT*. Contudo, pode, a autoridade de transportes optar por fazê-lo, ao abrigo do n.º 5 do artigo 4.º do Regulamento n.º 1370/2007, sendo que no presente processo não existe previsão nesse sentido, aplicando-se assim as regras gerais relativas à transmissão de estabelecimentos em matéria laboral.
129. Ao nível dos recursos humanos, devem ainda o Município (e o operador) pugnar, a todo o tempo, pelo integral cumprimento da legislação laboral,<sup>60</sup> prestando toda a informação que seja necessária, e, se solicitada, à Autoridade para as Condições do Trabalho, tendo em conta as suas atribuições, designadamente de colaborar com outros organismos da administração pública com vista ao respeito integral das normas laborais nos termos previstos na legislação europeia e nas convenções da Organização Internacional do Trabalho, ratificadas por Portugal<sup>61</sup>, bem como em instrumentos de

<sup>60</sup> Conforme referem as Orientações da Comissão: “O considerando 17 do regulamento precisa que «as autoridades competentes têm a liberdade de estabelecer critérios sociais e de qualidade, a fim de manter e elevar os padrões de qualidade para as obrigações de serviço público, nomeadamente no que se refere às condições mínimas de trabalho, aos direitos dos passageiros, às necessidades das pessoas com mobilidade reduzida, à proteção do ambiente, à segurança dos passageiros e dos trabalhadores e às obrigações decorrentes de acordos coletivos e de outras normas e acordos relativos aos locais de trabalho e à proteção social no local em que o serviço é prestado» e que «para garantir a existência de condições de concorrência transparentes e comparáveis entre os operadores e para evitar o risco de dumping social, as autoridades competentes deverão poder impor padrões de qualidade específicos no plano social e em matéria de serviços”.

<sup>61</sup> Referem os considerandos 13 e 14 do Regulamento (UE) 2016/2338 do Parlamento Europeu e do Conselho de 14 de dezembro de 2016 que altera o Regulamento (CE) n.º 1370/2007 no que respeita à abertura do mercado nacional de serviços de transporte ferroviário de passageiros, que “(13) Tendo em vista a integração adequada dos requisitos sociais e laborais nos procedimentos de adjudicação de contratos de serviço público para a prestação de serviços públicos de transporte de passageiros, os operadores de serviço público deverão cumprir, no âmbito da execução de contratos de serviço público, as obrigações no domínio da legislação social e laboral que se apliquem no Estado-Membro em que o contrato de serviço público é adjudicado e que decorram de disposições legislativas e regulamentares e de decisões, tanto a nível nacional como a nível da União, bem como de acordos coletivos aplicáveis, desde que essas regras nacionais e a sua aplicação respeitem o direito da União. (14) Caso os Estados-Membros exijam que o pessoal contratado pelo operador anterior seja transferido para o novo operador de serviço público, deverão ser conferidos ao referido pessoal os direitos de que beneficiariam se tivesse sido realizada uma transferência na aceção da Diretiva 2001/23/CE do Conselho (1). Os Estados-Membros deverão ter a liberdade de adotar essas disposições.”

contratação coletiva de trabalho celebrados, designadamente, pela Associação Nacional de Transportadores Rodoviários de Pesados de Passageiros – ANTROP, publicadas no Boletim de Trabalho e Emprego.

### **Racionalidades basilares**

130. Tendo em conta o vertido nos pontos precedentes, considera-se que a operação em causa apresenta diversas vantagens e dá resposta favorável a cada uma das racionalidades basilares e estruturantes da metodologia de regulação económica independente da AMT (a dos investidores; a dos profissionais/ utilizadores/ utentes/ consumidores e/ou cidadãos; e a dos contribuintes), sem prejuízo do reforço deste quadro através do cumprimento das recomendações feitas pela AMT e da verificação da manutenção destes benefícios através do necessário acompanhamento da execução contratual.
131. Tendo em conta os elementos disponibilizados, afigura-se que esta operação cria adequadas condições para o desenvolvimento sustentável da prestação de serviço de transporte rodoviário de passageiros no Município de Olhão, com condições de estabilidade necessárias ao investimento na rede de transportes e promoção do transporte público de passageiros. Atentos os pressupostos considerados, para efeitos de elaboração do cenário económico-financeiro que serviu de referência, perspetiva-se que é possível garantir o cumprimento das obrigações de serviço público com cobertura dos custos operacionais, bem como a remuneração adequada do capital investido.
132. Por outro lado, o facto de se especificarem condições de exploração de um operador de transportes bem como as suas relações com a respetiva autoridade de transportes confere um quadro de transparência, estabilidade e previsibilidade, sendo de reforçar o adequado relacionamento com outros operadores de transportes no mesmo mercado, o efetivo cumprimento regras contratuais e legais, nacionais e europeias, e viabilizando um exercício de regulação, supervisão e organização de sistema atento a eventuais distorções concorrenciais.
133. Acresce que resulta da operação a garantia de uma partilha objetiva e justificada de benefícios, riscos e responsabilidades entre o Município e o operador, oferecendo, ainda, incentivos para o investidor/operador ser eficiente, sendo que face à atual recuperação económica e à implementação de um modelo contratual mais completo, bem como a possível introdução de reduções tarifárias a nível nacional, permite-se sustentar expectativas de evolução favorável da procura.
134. Quanto aos contribuintes, no que concerne à resiliência da sociedade e da economia face à carga fiscal e, não obstante existirem encargos financeiros diretos, os mesmos

têm como contrapartida um melhor serviço potenciando o crescimento do transporte de passageiros e estimulando o desenvolvimento da produção de valor acrescentado, do qual poderá resultar num aumento da consequente receita fiscal.

135. Por sua vez, as contrapartidas públicas, viabilizam também a concretização do interesse público na efetivação de um melhor serviço de transporte de passageiros, por forma a assegurar a satisfação permanente dos padrões de continuidade, regularidade, qualidade, quantidade e tarifas do serviço de transporte.
136. O reforço e aplicação rigorosos de mecanismos de monitorização e fiscalização devem servir para dissuadir o incumprimento de obrigações contratuais, e evitar que se traduzam numa eventual deterioração da qualidade do serviço prestado aos consumidores, pelo que, em conclusão, a aplicação da racionalidade ancorada nos contribuintes conduz à perceção de que os balanços finais, em termos dos benefícios líquidos globais para os contribuintes, são positivos.
137. No que tange a utilizadores/ utentes/ consumidores e/ou cidadãos, o facto de o sistema passar a ser gerido por uma entidade com maior proximidade e com melhor conhecimento das reais necessidades dos utilizadores, poderá potenciar a oferta de um melhor serviço, adequando de forma mais profícua a oferta à procura, de uma forma dinâmica e eficaz, atento ao facto de os Municípios deterem, por exemplo, competências na gestão do espaço público e no planeamento e ordenamento do território.
138. Ademais, o exercício dos poderes regulatórios da AMT em articulação com o Município, poderá promover, potencialmente, uma melhor promoção dos direitos e interesses dos consumidores, utilizadores do transporte público, mas também, indiretamente, daqueles que possam beneficiar, direta ou indiretamente, da existência de uma rede de transportes públicos eficiente na sua região.
139. Também no interesse daqueles, como dos contribuintes, a prestação do serviço público de transporte de passageiros, com base numa definição transparente e objetiva de obrigações contratuais, poderá potenciar uma melhor gestão dos dinheiros públicos e, consequentemente, assegurar a sustentabilidade atual e futura da oferta de transportes à população.
140. Atenta a realidade deste caso específico, poder-se-á inferir que um dos segmentos mais interessados, em primeira linha, e num contexto global desta racionalidade, são os consumidores, sendo que a imposição de obrigações contratuais e indicadores de performance e qualidade permite garantir níveis de continuidade, regularidade, pontualidade e acesso ao transporte a preços acessíveis que não seriam alcançáveis, caso os investidores privados atendessem apenas ao seu interesse comercial.

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

## VI – RECOMENDAÇÕES E DETERMINAÇÕES

143. Não obstante a extensão e rigor demonstrados na documentação ora presente, designadamente no se refere a indicadores de monitorização, considera-se ser de determinar:
- Dar cumprimento ao artigo 7.º do Regulamento quanto à elaboração de relatório anual circunstanciado sobre as obrigações de serviço público, que permita obter dados e indicadores relevantes constantes de informação da AMT às autoridades de transportes, devendo garantir-se, contratualmente, que o futuro operador está vinculado a tal objetivo e transmite os dados necessários;
  - Transmitir os dados operacionais previstos no Regulamento n.º 430/2019, publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 94, de 16 de maio de 2019 em ordem a garantir uma adequada monitorização de todos os pressupostos e variáveis necessários ao cálculo de indicadores de performance<sup>62</sup>, incluindo a comunicação de dados e instrumento tarifários (incluindo Programa de Apoio Redução Tarifária), nos termos do artigo 10.º da Portaria n.º 298/2018, de 19 de novembro, devendo garantir-se, contratualmente, que o futuro operador está vinculado a tal objetivo e transmite os dados necessários;
  - Para que sejam asseguradas as condições concorrenciais equitativas e a sustentabilidade económico-financeira dos serviços de transportes, dever-se-á garantir que, quer na aprovação das peças do procedimento, quer no acompanhamento da execução do futuro contrato, seja promovida a estreita

---

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

articulação com a AMAL, tendo em especial atenção o parecer prévio favorável já emitido pela AMT<sup>63</sup> ao Concurso Público para a Concessão de Serviço Público de Transporte Rodoviário de Passageiros na AMAL. Ademais, o presente procedimento não poderá, em caso algum, colocar em causa a sustentabilidade daquela concessão (e vice versa), pelo que a articulação entre autoridades de transportes é essencial.

144. Por outro lado, com base nos mecanismos previstos, considera-se que deve ser elaborado um relatório anual de execução contratual<sup>64</sup> (com ((re)avaliação e atualização anual do modelo financeiro), deverá também proceder à confirmação de que os pressupostos tidos para o cálculo de remunerações correspondem à realidade e que cumprem os princípios para o efeito previstos no RJSPT e no Regulamento e que o défice operacional resulta das imposições públicas e não faz parte do risco do operador ou que este aceita como comportável no âmbito do seu interesse comercial.

145. Finalmente, deverá o Município de Olhão:

- a) Introduzir as alterações às peças do procedimento referidas no presente no presente parecer de forma a clarificar quer as regras procedimentais do concurso constantes do Programa de Concurso, quer ainda as cláusulas contratuais constantes no Caderno de Encargos, designadamente;
  - Previsão expressa de informação mínima quanto ao território e sistema de transportes (km, procura, etc), que permitam a concorrentes não instalados no território a elaboração de propostas;
  - Publicitação das regras de funcionamento e custos de entrada nos interfaces/terminais ou de outras instalações;
  - Certificação de dados por revisor Oficial de Contas, não apenas quanto a dados financeiros, incluindo informação operacional;
- b) Pagar, a todo o tempo, pelo integral cumprimento da legislação laboral, prestando toda a informação que seja necessária, e, se solicitada, à Autoridade para as Condições do Trabalho;
- c) Garantir o cumprimento aos competentes requisitos de autorização de despesa e garantia da sua comportabilidade, bem como a competente fundamentação, designadamente nos termos da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro e Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, do CCP e do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho;

---

<sup>63</sup> Parecer da AMT n.º 05/2019, aprovado em reunião de Conselho de Administração de 01.02.2019.

<sup>64</sup> Tendo em conta os indicadores de monitorização e supervisão que constam da Informação às Autoridades de Transportes de 27 de setembro de 2018 na gestão contratual e remeter tal informação à AMT.

- d) Seja efetuado um acompanhamento no sentido de aferir, a todo o tempo, incluindo no desenvolvimento do procedimento concursal, a *compliance* com as normas legais nacionais e europeias, bem como das disposições contratuais, sem prejuízo da avaliação prévia à celebração contratual, nos termos da Lei n.º 19/2012, de 8 de maio.

## VII – DAS CONCLUSÕES

146. Assim, e em conclusão:

- a) No que concerne ao objeto específico deste parecer, afigura-se que as peças procedimentais relativas ao procedimento concursal a lançar pelo Município de Olhão estão em *compliance* com os enquadramentos legais citados, sendo por isso favorável;
- b) De referir, igualmente, que a referida *compliance* afere-se não apenas na definição inicial dos termos daqueles instrumentos legais e contratuais mas também na sua preparação no âmbito do desenvolvimento do procedimento concursal, na sua efetiva execução, implementação e eventual revisão (mesmo que programada e periódica), designadamente, na monitorização do cumprimento de obrigações contratuais, na fiscalização e sancionamento das mesmas, na salvaguarda de condições concorrenciais equitativas para todos os operadores que prestem serviços de transportes no seu território e no cumprimento estrito de todas as obrigações legais<sup>65</sup>;
- c) Acresce que a AMT, no âmbito das atribuições e competências que lhe estão legalmente cometidas pelos seus Estatutos, prosseguirá uma articulação expedita e eficiente com o Município, para estabelecer uma transmissão de informação relevante a esta Autoridade no âmbito da execução deste contrato, com especial incidência, e para os devidos efeitos, na verificação regular da conformidade legal, nacional e europeia, atribuição de compensações financeiras, regras e princípios de âmbito tarifário, de regras regulamentares e contratuais relativas aos direitos e interesses dos consumidores e que assumem impacto concorrencial.

147. Quanto à análise das diferentes racionalidades plurais: a dos investidores; a dos profissionais/ utilizadores/ utentes/ consumidores e/ou cidadãos; e a dos contribuintes,

---

<sup>65</sup> Sem prejuízo da avaliação nos termos da Lei n.º 19/2012, de 8 de maio.

de acordo com a informação prestada e sujeita a confirmação e manutenção na execução contratual, é de parecer favorável porquanto e entre outros argumentos:

- a) São criadas as condições necessárias à sustentabilidade económica e de funcionamento do *Ecosistema da Mobilidade e Transportes* local e regional, assegurando uma mobilidade eficiente e sustentável, que confira maior tessitura à coesão social e territorial, reforçando a solidariedade inter-regional;
- b) Permite a manutenção e desenvolvimento da cobertura do território e assegura soluções de mobilidade combinada e sustentável a toda a população, de acordo com as suas especificidades, limitações e condicionamentos, aproximando as decisões dos mesmos, ainda que as condições para a integração dos serviços de transporte numa rede, assim potenciando a valorização e o desenvolvimento integrado do território, estejam em desenvolvimento, mas não afastadas.

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

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

Lisboa, 09 de março de 2020.

O Presidente do Conselho de Administração

João Carvalho