

PARECER N.º 19/2018

**SUPERVISÃO/AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E MONITORIZAÇÃO
SETORIAL**

I – DO OBJETO

1. Foi rececionada na Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT) uma comunicação do Município de Almada (e-mail de 3 de agosto de 2018) relativo ao serviço de mobilidade flexível “Circuito da Saúde”, como variante da carreira n.º 182, atualmente operada pela Transportes Sul do Tejo S.A. (TST), para os devidos efeitos do artigo 34.º do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, que estabelece que “as peças de procedimento de formação dos contratos de concessão ou de prestação de serviços públicos nos setores regulados, bem como as alterações promovidas aos contratos em vigor estão sujeitos à emissão de parecer prévio vinculativo por parte da AMT.”
2. A comunicação referida surge na sequência de pedido de informação da AMT ao Município (Ofício n.º 2776-CA/2017, de 27 de outubro de 2017) solicitando informação e documentação relativa à implementação daquele serviço de transporte público de passageiros, o que veio a acontecer posteriormente (Ofício DECAM/2/16-01-2018).
3. Para fundamentar o pedido de parecer da AMT, foram remetidos os seguintes documentos:
 - Deliberação n.º 800/2017 de 9 de agosto de 2017 - “Criação de serviço transportes flexível denominado Circuito da Saúde através da alteração de relação concessória com a Transportes Sul do Tejo, S.A., pela AML”, aprovada por unanimidade;
 - Proposta de Modificação da deliberação n.º 800/2017 de 9 de agosto de 2017 “Criação de serviço transportes flexível denominado Circuito da Saúde através da alteração de relação concessória com a Transportes Sul do Tejo, S.A., pela AML”, a submeter a deliberação em Reunião de Câmara, após obtenção do Parecer Prévio Vinculativo da AMT, incluindo

- o âmbito da avocação; o título da Autorização provisória; a justificação de custos;
- Requisitos e obrigações contratuais relativos à operação e exploração da linha de transporte flexível de passageiros denominada “Circuito da Saúde”, que incluem um novo Anexo I.D.;
 - Proposta de Relatório de Monitorização, que define o modelo de relatório a produzir por parte da TST, para reporte mensal de informação sobre a operação do Almada BUS Saúde à Câmara Municipal de Almada;
 - Plano Acessibilidades 21_Reestruturação Rede TCR Almada_2003;
 - Estudo Viabilidade tecnico-economica_CircuitoSaúde_Mai2017;
 - Memória descrita, parecer de apreciação e aprovação da candidatura a fundos europeus.
4. O presente parecer inscreve-se no cumprimento da missão da AMT enquanto regulador económico independente, nos termos do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, que aprova os estatutos da AMT (Estatutos) e de acordo com as exigências que emanam da Lei-Quadro das Entidades Reguladoras independentes, aprovada pela Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto.
5. A sua emissão fundamenta-se, assim, nas atribuições da AMT, previstas no n.º 1 do artigo 5.º dos Estatutos, designadamente, de zelar pelo cumprimento do enquadramento legal, nacional, internacional e da União Europeia, aplicável à regulação, supervisão, promoção e defesa da concorrência, visando o bem público, a defesa dos interesses dos cidadãos e dos operadores económicos, e de monitorização e acompanhamento das atividades dos mercados da mobilidade e dos transportes terrestres, fluviais e marítimos, mas também de avaliação das políticas referentes ao *Ecossistema da Mobilidade e dos Transportes*. Acrescem ainda nas atribuições da AMT:
- Definição das regras e dos princípios gerais aplicáveis às obrigações de serviço público no setor regulado, com respeito do princípio da igualdade, da transparência e da proporcionalidade das compensações financeiras, bem como ao estabelecimento dos níveis de serviço;¹

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

- Fiscalizar e auditar o cumprimento das obrigações legais, regulamentares e contratuais, assumidas pelos concessionários e pelos prestadores do serviço público sujeitos à sua jurisdição, propondo a aplicação de sanções contratuais;²
 - Proceder ao controlo anual das compensações concedidas às entidades que asseguram os serviços de interesse económico geral nos setores regulados;³
 - Promover a defesa dos direitos e interesses dos consumidores e utentes em relação aos preços, aos serviços e respetiva qualidade.⁴
6. Por outro lado, o presente parecer inscreve-se também no âmbito da reforma estrutural consubstanciada na Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, que aprovou o Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros (RJSPTP), que veio alterar um sistema que vigorava desde 1945/1948, bem como do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho de 23 de outubro de 2007, alterado pelo Regulamento (EU) n.º 2016/2338, do Parlamento Europeu e do Conselho de 14 de dezembro de 2016 (Regulamento), relativo aos serviços públicos de transporte de passageiros.
7. Nesta análise, procurar-se-á aprofundar e avaliar não apenas as diversas questões regulatórias subjacentes ao pedido de parecer, como também o que respeita aos instrumentos contratuais e legais enquadradores.
8. Em primeiro lugar, o enquadramento e a *compliance* com o estabelecido na Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, no Regulamento e no Decreto-Lei n.º 60/2016, de 8 de setembro, 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.
9. Em segundo lugar, pretende-se contribuir para o suprimento de falhas de mercado, sem gerar falhas de Estado ou de entidades e/ou atos normativos que, de algum modo, o representam e construir um paradigma de concorrência não falseada, sem restrições ou distorções, protegendo o bem público da mobilidade eficiente e sustentável, promovendo ainda a confluência dos paradigmas societários

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

³ Alínea c) do n.º 3 do artigo 34.º dos Estatutos.

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

subjacentes às diferentes racionalidades societárias: investidores; profissionais/ utilizadores/utentes/consumidores e/ou cidadãos; e contribuintes.

10. A aplicação deste modelo de regulação visa contribuir para a consolidação de um ambiente incentivador do investimento, assente, por um lado, na adoção de regras e procedimentos claros, assertivos, coerentes, credíveis, transparentes, com um elevado ciclo de vida, sindicáveis, que tenham impacto positivo nos Mercados Relevantes da Mobilidade, que promovam a competitividade e, por outro lado, 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 – ENQUADRAMENTO

11. Como referido, o Município remeteu informação que pretende responder às orientações constantes da “Informação aos *Stakeholders*” informação da AMT enviada a todas as autoridades locais - http://www.amt-autoridade.pt/media/1505/site_informação_stakeholders.pdf - quanto à fundamentação dos processos de parecer prévio vinculativo. A saber:

Questões a abordar na fundamentação	Esclarecimentos e Respostas
A enunciação clara dos objetivos do projeto;	<ul style="list-style-type: none"> • Pontos 1-6 da Modificação da deliberação N° 800/2017 de 9 de Agosto de 2017; • Plano de Circulação e Estacionamento “Acessibilidades 21”, Relatório Final; • Memória Descritiva e Justificativa para a Criação do serviço de mobilidade inclusiva “Circuito da Saúde de Almada”; • Pontos 6-13 da Proposta de Deliberação da CMA n° 800-2017 [DECAM]
A especificação da adequação do proposto às normas legais e demais instrumentos normativos aplicáveis, incluindo regimes legais aplicáveis a autarquias locais.	<ul style="list-style-type: none"> • Pontos 1-6 da Modificação da deliberação N° 800/2017 de 9 de Agosto de 2017; • Anexo à Modificação da Proposta de Deliberação N° 800/2017 de 9 de agosto de 2017; • Pontos 19-22 da Proposta de Deliberação da CMA n° 800-2017 [DECAM].
A indicação dos pressupostos específicos tidos em conta no apuramento do preço base do	<ul style="list-style-type: none"> • Anexo à Modificação da Proposta de Deliberação N° 800/2017 de 9 de agosto de 2017;

Questões a abordar na fundamentação	Esclarecimentos e Respostas
procedimento concursal/contratual, incluindo as compensações financeiras e/ou preço contratual, por obrigações de serviço público e/ou contratuais.	<ul style="list-style-type: none"> • Estudo para a definição dos parâmetros de operação do serviço de mobilidade inclusiva “Circuito da Saúde” de Almada.
A adequação do prazo de vigência às circunstâncias e características específicas de cada projeto, designadamente, investimento.	<ul style="list-style-type: none"> • Anexo à Modificação da Proposta de Deliberação N° 800/2017 de 9 de agosto de 2017, concretamente o Anexo I.D.
A fundamentação das principais opções tomadas nas peças procedimentais ou contratuais apresentadas, designadamente os pressupostos subjacentes à definição da oferta; das obrigações contratuais e de serviço público; da realização de investimentos; do modelo de remuneração; do esquema de penalidades e/ou incentivos; do reporte de informação e fiscalização e supervisão do cumprimento do contrato; da qualidade, etc.	<ul style="list-style-type: none"> • Pontos 1-6 da Modificação da deliberação N° 800/2017 de 9 de Agosto de 2017; • Anexo à Modificação da Proposta de Deliberação N° 800/2017 de 9 de agosto de 2017, concretamente o Anexo I.D; • Estudo para a definição dos parâmetros de operação do serviço de mobilidade inclusiva “Circuito da Saúde” de Almada; • Proposta de Relatório de Monitorização; • Pontos 20-26 da Proposta de Deliberação da CMA n° 800-2017 [DECAM].
A fundamentação do racional subjacente ao modelo de exploração do serviço público adotado (atribuição por via de concurso público, exploração por operador interno/pela autoridade de transportes, ou outro), comparando-ocom as formas alternativas de alcançar os mesmos fins, tendo em conta, designadamente, o nível de risco incorrido e partilhado e o <i>value for money</i> para o erário público.	<ul style="list-style-type: none"> • Pontos 1-6 da Modificação da deliberação N° 800/2017 de 9 de Agosto de 2017; • Anexo à Modificação da Proposta de Deliberação N° 800/2017 de 9 de agosto de 2017, concretamente o Anexo I.D; • Pontos 20-26 da Proposta de Deliberação da CMA n° 800-2017 [DECAM].

Questões a abordar na fundamentação	Esclarecimentos e Respostas
Fundamentação da sustentabilidade e equilíbrio económico-financeiro da operação (bem como da comportabilidade orçamental da despesa associada), eventualmente incluindo análises de sensibilidade.	<ul style="list-style-type: none"> • Pontos 1-6 da Modificação da deliberação N° 800/2017 de 9 de Agosto de 2017. • Anexo à Modificação da Proposta de Deliberação N° 800/2017 de 9 de Agosto de 2017, concretamente o Anexo I.D; • Estudo para a definição dos parâmetros de operação do serviço de mobilidade inclusiva “Circuito da Saúde” de Almada; • Ponto 5 (pág. 7) da Proposta de Deliberação da CMA n° 800-2017 [DECAM].
A especificação os resultados pretendidos e as vantagens daí decorrentes, numa perspetiva de análise custo-benefício (quanto ao projeto em si, mas também quanto à organização institucional).	<ul style="list-style-type: none"> • Estudo para a definição dos parâmetros de operação do serviço de mobilidade inclusiva “Circuito da Saúde” de Almada; • Memória Descritiva e Justificativa para a Criação do serviço de mobilidade inclusiva “Circuito da Saúde de Almada”.
Caraterização da procura e da oferta e das condições da prestação dos serviços de transporte de passageiros.	<ul style="list-style-type: none"> • Estudo para a definição dos parâmetros de operação do serviço de mobilidade inclusiva “Circuito da Saúde” de Almada; • Memória Descritiva e Justificativa para a Criação do serviço de mobilidade inclusiva “Circuito da Saúde de Almada”.
Outra documentação/estudos técnicos (económico, financeiro, jurídico) de fundamentação das opções propostas, considerados relevantes, incluindo a garantia de cumprimento de legislação e regulamentação laboral (incluindo transmissão de empresa, estabelecimento e pessoal) bem como das necessárias e diversas autorizações e licenças aplicáveis à atividade.	<ul style="list-style-type: none"> • Pontos 1-6 da Modificação da deliberação N° 800/2017 de 9 de Agosto de 2017; • Anexo à Modificação da Proposta de Deliberação N° 800/2017 de 9 de agosto de 2017, concretamente o Anexo I.D; • Estudo para a definição dos parâmetros de operação do serviço de mobilidade inclusiva “Circuito da Saúde” de Almada; • Proposta de Deliberação da CMA n° 800-2017 [DECAM].

12. Em primeiro lugar, refere o *“Estudo para a definição dos parâmetros de operação do serviço de mobilidade inclusiva “Circuito da Saúde de Almada”* que *“a promoção do transporte público, em meio urbano, constitui um factor de desenvolvimento económico, social e de estruturação urbanística e funcional, permitindo orientar bons hábitos de deslocação, traduzidos numa melhoria da qualidade de vida decorrente da menor utilização do automóvel, bem como disponibilizar alternativas de deslocação a estratos da população, que por uma ou outra razão, não têm acesso sistemático a outros modos de transporte. A dinamização da mobilidade urbana inclusiva baseada no transporte público,*

particularmente na articulação, entre polos centrais e nuclearizados de elevada geração, com os diferentes modos de transporte, constitui um elemento de vitalização e de sustentabilidade urbana.”

13. Acrescenta que *“a mobilidade assume-se como uma dimensão de grande relevância numa estratégia de desenvolvimento local. Aspectos como a acessibilidade às múltiplas funções urbanas do território, a multimodalidade, a interligação dos vários modos de transporte, a sua eficiência, o seu baixo impacto energético e ambiental, a integração tarifária, entre outros, são estruturantes para uma cidade dinâmica, competitiva, moderna, inclusiva e eco-eficiente.”*
14. Por outro lado, *“a cobertura espacial deste sistema de mobilidade é muito assimétrica no território concelhio, verificando-se em algumas áreas de Almada uma oferta de mobilidade, designadamente em transportes coletivos e modos suaves, inadequada à evolução demográfica, ocupação urbana de baixa densidade e atividades económicas aí existentes.”*
15. Nesta perspetiva, o Município *“adotou uma Estratégia para a Mobilidade Sustentável em Almada, segundo 4 eixos de intervenção: Planeamento e desenvolvimento de um sistema de transportes multimodal; Criação de infraestruturas para o Transporte Público e Modos Suaves; Promoção de novas tecnologias e utilização de energias alternativas; Informação, sensibilização e participação dos cidadãos.”*
16. Considera-se que *“a zona antiga de Almada possui uma estrutura de rede viária pouco propiciadora da utilização do transporte público, em grande medida resultado da fragilidade ou da inexistência de sistemas de baixa procura e da desadequação das características dos veículos (dimensões e manobralidade). A atual oferta em transporte público coletivo rodoviário não consegue dar resposta a um conjunto alargado de deslocações diárias da população que assim se vê privada de alternativas motorizadas de deslocação.”*
17. Nesse sentido, *“torna-se, assim, fundamental a contínua adaptação da oferta de mobilidade inclusiva às reais necessidades da população, de forma a manter o sistema eficiente, e eficaz – competitivo / apelativo – o que passa pelo estabelecimento de sistemas mais flexíveis e adaptados às expectativas de deslocação das populações e à vitalização das zonas a servir.”*

18. No intuito de promover um transporte público coletivo inclusivo “o município de Almada estabeleceu nas linhas de orientação nas Opções do Plano a introdução do sistema “Flexibus” enquanto modo de transporte de proximidade (...) vocacionado para o transporte da população sénior e júnior, cumpre uma importante função social ao assegurar a ligação entre a zona histórica de Almada Velha, habitada por uma população mais envelhecida e com maiores dificuldades de mobilidade, e o centro de Almada, o interface de transportes de Cacilhas, mercados e serviços diversos, mas também 5 centros de dia localizados na vizinhança do percurso. Para aceder a estes centros de dia, o Flexibus faz desvios a pedido, mediante marcação prévia, o que garante um grau de flexibilidade na operação para servir necessidades específicas. Outro aspeto de flexibilidade está consagrado na ausência de paragens fixas, podendo captar ou largar passageiros ao longo da linha verde pintada no pavimento, que assinala o percurso.”
19. Se por um lado, “a empresa Transportes Sul do Tejo, oferece um conjunto de serviços abaixo sintetizados que permitem a articulação entre as áreas centrais de Almada e o Hospital Garcia da Orta e nalguns casos, também, com os centros de saúdes”, por outro, “dadas as características destas linhas, nomeadamente, frequências e tipo de veículos utilizados, não respondem a algumas das necessidades de deslocação dos utentes dos serviços públicos da zona, normalmente associados a estratos da população com maiores dificuldades de mobilidade.”
20. Neste contexto, considera o Município que “permitir a articulação entre as áreas centrais / consolidadas / antigas de Almada, com os Centros de saúde e o Hospital é o principal objetivo do serviço a implementar” em que “o perfil médio dos utentes e das deslocações associadas ao motivo “saúde”, recomendam a adoção de um modelo de serviço de transporte público coletivo urbano de proximidade mais flexível do que o sistema tradicional que seja inclusivo e permita reforçar a equidade social”.⁵
21. Para o efeito foi desenvolvido “um estudo de viabilidade técnica e económica para a implantação de um serviço de transporte público em autocarro, a designar por

⁵ Em linha com o documento “ACESSIBILIDADES 21- PLANO DE DESLOCAÇÕES ALMADA / LARANJEIRO Relatório Final TC 4.1- Fase 4.1- Reestruturação da rede de TC rodoviária”.

“Circuito da Saúde de Almada”, que permita dar resposta às necessidades específicas das deslocações urbanas associadas ao motivo “saúde”.”

22. O estudo contém um diagnóstico da situação de referência e incluiu a realização de um inquérito de sensibilidade junto dos principais polos de geração/atração da área a servir pelo “Circuito da Saúde de Almada”, dirigido aos potenciais clientes (utentes e não utentes dos transportes públicos, pessoas com necessidades de deslocações ocasionais, etc.) o que *“permitiu identificar as principais linhas orientadoras do novo serviço, no que se refere a horários, períodos de funcionamento, cobertura espacial, linhas de desejo, horas de maior afluência, tarifários e esquema de reserva a adotar, entre outros aspetos considerados relevantes para a calibração da oferta.”*
23. Depois procedeu-se *“à definição dos parâmetros do serviço, nomeadamente com o estabelecimento do percurso, horário, frequência, tarifário, sistema de pontos de encontro e articulação modal, etc.) mais ajustados às reais necessidades de deslocação dos potenciais utilizadores”* procurando garantir-se a *“articulação com o Flexibus e com o restante sistema de transportes públicos presentes na cidade de Almada, nomeadamente o metropolitano ligeiro de superfície, barcos, autocarros e táxis”*.
24. De seguida foram efetuadas análises de sensibilidade, tendo em conta elementos relativos à mobilidade no interior da cidade, nomeadamente, condicionantes da malha viária, esquema da circulação e estacionamento e outras, afluência a unidades de saúde, tarifas pagas por deslocação, procurando responder com equilíbrio e sustentabilidade, às expectativas de deslocação constatadas em Almada.
25. De acordo com a informação prestada, foram preponderantes para a definição dos períodos de funcionamento do serviço os horários de funcionamento e de consultas do Hospital Garcia de Orta e do Centro de Saúde de Almada, em conjugação com a identificação das freguesias onde se concentram as maiores necessidades de promoção de um transporte público coletivo associado ao motivo saúde e onde existem falhas no atual sistema de transportes.
26. Foram também tidas em conta as expectativas dos eventuais utilizadores, no que se refere a frequências, tempos de percurso, preço do serviço e articulação (física, acessibilidade e bilhética) com outros modos de transporte.

27. Tendo em conta este diagnóstico, foi analisada a rota eventualmente necessária, considerando as vantagens em termos de eficiência energética, o nível de ruído e os investimentos em infraestrutura de abastecimento e respetivos custos de aquisição e manutenção.
28. Procedeu-se também à simulação da utilização do serviço, bem como da quantificação dos principais indicadores de exploração - estimativas dos níveis de utilização, receitas e resultados de exploração dos circuitos, tendo por pressuposto a adoção de determinada matriz tarifária, e ainda estimativas dos valores referentes a custos, receitas e resultados de exploração, para cada uma das diferentes hipóteses desenvolvidas/propostas.
29. De referir que os Custos Anuais de Exploração foram apurados tendo por base os indicadores de utilização do sistema, tais como: Amortização e encargos de capital (ano); Seguros (ano); Inspeções periódicas (ano); Limpeza (mês); Combustíveis e Lubrificantes (km); Reparação e Conservação (km), Pneus (km); Condução - produtividade - (hora); - Fiscalização e Controlo (hora), Estrutura, e considerando que a exploração por operador privado pode implicar uma taxa de oportunidade de negócio de 10% sobre os custos do serviço apresenta.
30. Aliás, conclui o Estudo que, face aos fatores qualitativos da gestão do serviço, a opção de exploração do serviço por operador privado, pela garantia do conhecimento/profissionalismo no desempenho da atividade e flexibilidade na gestão dos recursos (pessoal tripulante e veículos) pode traduzir-se numa maior fiabilidade do mesmo e pode obviar eventuais situações de agravamento dos custos de exploração e quebra de receita, bem como a deterioração da qualidade do serviço.
31. Face ao exposto o Estudo sugere a solução agora implementada, tendo em conta os vários cenários, estimando-se as receitas entre 190.537€ e 152.430€ e custos de exploração em 258.812€ (1,7€/km), o que origina um *deficit* de exploração até 60.000€.
32. É de referir igualmente que o projeto foi beneficiário de financiamento europeu, incluído na prioridade de investimento 4.5 "*Promoção de estratégias de baixo teor de carbono para todos os tipos de territórios, nomeadamente as zonas urbanas multimodais sustentáveis e medidas de adaptação relevantes para a atenuar*", do Programa Operacional Regional de Lisboa 2014-2020 (POR Lisboa 2020), e está

alinhado com o “Plano de Ação de Mobilidade Urbana Sustentável para a Área Metropolitana de Lisboa” (PAMUS-AML).

33. Foi assim emitida a Deliberação n.º 800/2017 de 9 de agosto de 2017, que aprovou a criação do serviço de transportes flexível Circuito da Saúde, e que incorpora a justificação e objetivos a alcançar constantes do estudo de viabilidade técnica e económica já referido no presente parecer, designadamente:

- *“Responder às necessidades da população que precisa de aceder ao Hospital Garcia de Horta, Centros de Saúde e outros serviços públicos existentes no espaço urbano a Sul do Eixo Central de Almada;*
- *Contribuir para a melhoria da acessibilidade às unidades de saúde de Almada, através de um novo serviço de transporte público rodoviário, mais flexível e inclusivo;*
- *Garantir o acesso rápido, confortável e seguro às diversas unidades de saúde da Cova da Piedade, Almada e Pragal, através de um modelo de mobilidade inclusiva, que responda às necessidades dos utentes, visitantes e trabalhadores destas unidades de saúde;*
- *Incentivar a utilização do transporte público nas deslocações urbanas por motivo de saúde, criando condições objetivas para a transferência modal do transporte individual para o transporte público;*
- *Aumentar a atratividade do transporte público, através da adoção de soluções de mobilidade com um grau de flexibilidade que permita responder adequadamente às necessidades dos potenciais utilizadores;*
- *Diversificar o sistema de mobilidade de Almada e promover a intermodalidade, através de uma melhor integração com os restantes modos de transporte público do concelho”.*

34. A referida deliberação estabelece que *“o Circuito da Saúde será baseado numa modalidade de oferta flexível (com paragem a pedido em qualquer ponto do percurso), que está mais adaptada a contextos de procura normalmente dispersa no espaço e no tempo, do que os serviços de autocarro convencionais, com o apoio de tecnologias de informação e comunicação”* e que *“tais características determinam que o circuito em causa seja enquadrável no conceito de «serviço público de transporte de passageiros flexível» consagrado no artigo 3.º, alínea u)*

do RJSPTP, cujo regime está regulado no capítulo VI do RJSPTP, bem como no Decreto-Lei n.º 60/2016, de 8 de setembro.”.

35. Tendo em consta as estimativas constantes do estudo, estima a autarquia que o encargo financeiro será de 50.000,00€ (cinquenta mil euros), para o ano de 2017, e de 112.500,00€ (cento e doze mil e quinhentos euros), para o ano de 2018, sublinhando-se que *“considerando que, para a coerência da operação na rede de transporte público rodoviário, mostra-se oportuno e de grande interesse público que a referida linha seja explorada pela Concessionária Transportes Sul do Tejo, SA, em cumprimento dos requisitos e obrigações”* definidas no Anexo designado por *«requisitos e obrigações contratuais relativos à operação e exploração da linha de transporte flexível de passageiros denominada “circuito da saúde”»*
36. Pretende agora o Município emitir uma deliberação que aprove a realização do circuito, que se encontra em realização ao abrigo de anterior deliberação municipal, mantendo os seus pressupostos, mas alterando a sua fundamentação no sentido de uma melhor aderência ao enquadramento legal nacional europeu, designadamente ao Regulamento, ao RJSPTP e ao Decreto-Lei n.º 60/2016, de 8 de setembro.
37. Refere a autarquia, na proposta de alteração da deliberação inicial, *“considerando que, após a comunicação à Autoridade de Mobilidade e Transportes da deliberação camarária acima identificada, surgiu a necessidade de clarificar o pressuposto de direito da natureza da relação jurídica administrativa pré-existente e o pressuposto de facto da solução encontrada quanto à remuneração, bem como quanto ao âmbito da avocação da delegação de poderes na Área Metropolitana de Lisboa, que importa esclarecer e clarificar, complementando a respetiva fundamentação.”.*
38. Nesse sentido, considera a autarquia que *“a relação administrativa existente previamente com a Transportes Sul do Tejo, S.A. (TST) é objeto de uma modificação da autorização provisória da carreira N.º 182, através da deliberação municipal referida, de que o serviço de transportes flexível Circuito da Saúde é uma variante do título existente, que passou a ter dois percursos diferentes em parte, mas com vários troços comuns e pontos de contato”.*
39. Acrescenta que *“no momento anterior à referida deliberação e atualmente, a TST desenvolve a sua atividade no âmbito da execução do mencionado título*

administrativo, designadamente ao abrigo das posteriores autorizações provisórias emitidas pela Área Metropolitana de Lisboa (AML) para as carreiras do serviço público de transporte de passageiros, no uso da delegação de competência do Município de Almada, concretizada através do Protocolo de delegação de competências celebrado entre ambas as entidades em 06.05.2016, e que portanto a TST é o operador que existe a explorar aquela linha até 2019, data em que legalmente se prevê possa iniciar-se a execução dos novos contratos de concessão”.

40. Nesse sentido, a anterior deliberação camarária pretendeu *“apenas avocar nesta matéria os poderes delegados na Área Metropolitana de Lisboa (AML), só para modificar a autorização provisória da carreira N.º 182, com vista a criar a carreira de transportes flexível de passageiros denominada “Circuito da Saúde”, com as características e obrigações constantes do Anexo à presente deliberação”.*
41. Nesta esteira, pretende agora o Município emitir uma deliberação complementar esclarecendo o referido supra e a motivação e justificação da obtenção dos valores encontrados, bem como especificando as características e obrigações inerentes ao serviço, designadamente à luz do anexo do Regulamento.
42. Assim, consta do anexo *“Requisitos e Obrigações Contratuais relativos à operação e exploração da linha de transporte flexível de passageiros denominada “circuito da saúde”*”, que o operador tem as seguintes obrigações gerais:
 - Assegurar o cumprimento do percurso estabelecido para a circulação do Circuito da Saúde;
 - Assegurar o cumprimento dos horários, que poderão ser modificados mediante acordo expresso entre ambas as partes em função da procura existente;
 - Afetar à execução do contrato os meios técnicos e humanos de acordo com o estabelecido nos requisitos e condições técnicas;
 - Informar sobre qualquer circunstância que possa condicionar o normal desenvolvimento das atividades estabelecidas;
 - Fornecer qualquer informação ou elaborar relatórios específicos sobre aspetos relacionados com a execução das obrigações estabelecidas;

- Obter todas as licenças, certificações, credenciações e autorizações necessárias ao exercício das atividades integradas ou de algum modo relacionadas com o objeto da prestação de serviços;
- Manter as viaturas em perfeitas condições de limpeza, funcionamento, segurança e conforto, eficiência energética e ambiental, por forma a garantir a sua operacionalidade, a segurança do tráfego e a qualidade e atratividade da oferta, compatíveis com uma exploração eficiente e com as obrigações de serviço público, bem como o rigoroso cumprimento das regras relativas à sua manutenção preventiva e corretiva, bem como às inspeções periódicas;
- Cumprir a legislação nacional e comunitária aplicável, nomeadamente, a legislação em matéria laboral e ambiental, bem como as ordens, diretivas e instruções que, nos termos da lei, lhe sejam dadas pelas autoridades competentes;
- Permitir a fiscalização, facultando o acesso à respetiva documentação e aos bens integrantes do estabelecimento da Concessão;
- Dispor de contabilidade e registos organizados e demais documentos devidamente auditados nos termos previstos na lei, por forma a permitir o adequado exercício da fiscalização e controlo da execução das obrigações contratuais;
- Realizar, mensalmente, ações de fiscalização nas viaturas com vista à redução progressiva dos níveis de fraude e aplicar as sanções previstas na lei;
- Desenvolver, com o apoio técnico do Município, um esforço permanente de melhoria de informação ao público;
- Disponibilizar dados de operação para o sistema de informação em tempo real, incluindo todos os dispositivos para visualização de informação (painéis informativos, página internet e outros que poderão vir a ser adotados no futuro), e gerir a base de dados centralizada, que armazena a informação necessária do serviço;
- Garantir o serviço de apoio ao cliente.



43. No cumprimento das obrigações de serviço público, o operador é obrigado a:

- Garantir a continuidade e a regularidade da prestação do serviço de transporte coletivo, assegurando condições de operabilidade, disponibilidade, qualidade, comodidade, acessibilidade, rapidez e segurança;
- Praticar os preços determinados e estabelecidos no Contrato;
- Salvaguardar a satisfação do interesse social geral, ainda que em situações de baixa taxa de utilização.

44. Pelo cumprimento das obrigações contratuais, o operador tem direito a:

- Receber a receita tarifária e receitas de publicidade;
- Explorar o serviço público, em regime de exclusivo;
- Auferir a compensação devida pelo cumprimento das obrigações de serviço público nos termos legais;
- Obter do Município toda a colaboração necessária ao cumprimento pontual e atempado das obrigações.

45. Com base na estimativa da procura e das principais receitas, o Município partilha o risco do seguinte modo:

Receita anual	Compensação a atribuir à Concessionária
Inferior ou igual a 50.000 €	150.000 €
De 50.001 € a 75.000 €	125.000 €
De 75.001 € a 100.000 €	100.000 €
De 100.001 € a 125.000 €	75.000 €
De 125.001 € a 150.000 €	50.000 €
De 150.001 € a 190.000 €	25.000 €
Igual ou Superior a 190.001 €	0 €

46. Estabelecem as condições que *“até ao dia 31 de Março de cada ano, a Concessionária comunicará ao Concedente a informação e os cálculos que efetuou relativamente ao valor da compensação pelo cumprimento das Obrigações de Serviço Público da Concessionária correspondente ao ano transato, de modo a observar o disposto no artigo 6.º e no anexo do Regulamento CE n.º 1370/2007, de 23 de outubro de 2007, e no artigo 24.º da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho”*.

47. Por outro lado, *“sem prejuízo do direito de rescisão ou do resgate pelo Concedente, a exercer nos termos do Código dos Contratos Públicos (CCP), e do disposto no ponto seguinte, o incumprimento, o cumprimento defeituoso ou o incumprimento pontual de obrigações da Concessionária estabelecidas no presente Anexo, pode determinar a aplicação de sanções contratuais em montante cujo valor varia em função da sua gravidade, nos seguintes casos:*
- *Não fornecimento ou atraso na apresentação de elementos solicitados ou previstos;*
 - *Prestação de informações falsas;*
 - *Incumprimento das obrigações de manutenção e reparação;*
 - *Aplicação de tarifas não aprovadas”.*
48. Por outro lado, o montante das sanções pecuniárias a aplicar variará entre um mínimo de 100,00€ (cem euros) e um máximo de 1.000,00€ (mil euros) – conforme as circunstâncias previstas contratualmente - e a cobrança das eventuais sanções pecuniárias poderá ser efetuada por desconto no pagamento da compensação pelo cumprimento das obrigações contratuais subsequente à verificação do facto que tenha dado origem à penalidade.
49. Ainda assim, é estabelecido que existirá avaliação intermédia que poderá implicar a revisão das condições da compensação a atribuir, caso as receitas auferidas por esta sejam inferiores em mais de 50% do valor de 50.000,00€.
50. Para efeitos de fiscalização e monitorização, o operador deve apresentar ao Concedente, até ao último dia de cada mês, e em relação ao mês anterior, um relatório relativo à exploração, do Circuito da Saúde contendo a seguinte informação: ocupação da viatura/número de passageiros transportados; número de títulos vendidos (validação e venda a bordo); validações por local de entrada (geo-localização das validações); receita auferida; tipo de títulos utilizados; pkm efetuados; pontualidade do serviço (número de serviços com atraso registado superior a 5 minutos/número de serviços total); regularidade do serviço (número de viagens programadas/viagens realizadas); consumo de combustível por 100 km; taxa de fraude; ocorrências e acidentes registados na operação, nomeadamente, atrasos e supressões no serviço; estimativa da velocidade comercial.

51. É também estabelecido que cabe ao operador disponibilizar ao Município *“toda a informação necessária sobre o Serviço para alimentar o sistema de informação em tempo real ao passageiro, que deve estar disponível ao longo do percurso, nos dois Pontos de Encontro, nas unidades de saúde servidas por esta linha flexível, nos veículos e, futuramente, através de aplicação para telemóvel e internet, designadamente horários, tempos de espera, ligações a outras carreiras, entre outros elementos.”*
52. Para além das obrigações de reporte referidas, *“haverá ainda lugar à realização de avaliações destinadas a avaliar o nível da evolução da procura do serviço, das receitas obtidas, da adequabilidade da frequência das circulações e do fornecimento dos parâmetros de monitorização/formato a fornecer”*.
53. Para além dos casos previstos na lei e no Contrato, este poderá ser resolvido em casos de violação grave, não sanada ou não sanável das obrigações contratuais, que ponha em causa a regular prestação do serviço, nomeadamente, nas situações de desvio do objeto e fins da concessão; abandono da exploração da concessão; declaração de falência ou a liquidação; incumprimento reiterado de quaisquer obrigações de informação de reporte; incumprimento das decisões ou sentenças proferidas pelas entidades competentes para tal e que ponham em causa a prestação do serviço concessionado; prática de atividade fraudulenta que de algum modo lese o interesse público entre outras.
54. Estabelece ainda que a exploração do Circuito de Saúde cessa no dia 3 de dezembro de 2019, podendo ser prorrogada, nos termos legais, até à data em que o novo contrato de concessão do sistema de transportes públicos inicie a sua vigência, nos termos do disposto no artigo 10.º da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho.
55. No anexo relativo a “requisitos e condições técnicas”, entre outros, são estabelecidas as características das viaturas, que *“deverão ser do tipo miniautocarro, com dimensões inferiores a 8 m (comprimento) e 2,50 m (largura) e com capacidade entre 18 e 35 passageiros, incluindo o do condutor. Pelo menos metade da capacidade deverá ser de lugares sentados”* e devem *“estar equipados de forma a permitir o acesso a pessoas com mobilidade reduzida e o seu transporte em condições de segurança”* bem como deverão *“respeitar, pelo menos, a norma EURO IV e não podem ter idade superior a 12 anos”*.

56. No que se refere ao sistema de bilhética, é estabelecido que todos *“os veículos que irão operar o Circuito da Saúde terão um sistema de bilhética sem contacto, compatível com o seu atual sistema de gestão e interoperável com o sistema Viva operado pelo Agrupamento Complementar de Empresas Operadores de Transportes da Região de Lisboa Ace (OTLIS)”*, sendo que *“o sistema central de gestão de bilhética deve permitir a monitorização da operação e das viagens realizadas no “Circuito da Saúde” e no “Flexibus””*.
57. Por outro lado, no que se refere ao sistema de informação em tempo real, *“todos os dispositivos para visualização de informação (painéis informativos, página internet e outros que poderão vir a ser adotados no futuro) estão ligados a uma base de dados centralizada, que armazena a informação necessária do serviço para fornecer aos utentes”*
58. Quanto à monitorização do contrato, o Município apresenta um documento denominado *“Proposta de Relatório de Monitorização do Serviço do Almada Bus Saúde”*, onde consta a informação e indicadores que devem ser fornecidos pelo operador. A saber:
- Ocupação da viatura/número de passageiros transportados;
 - Número de títulos vendidos (validação e venda a bordo);
 - Validações por local de entrada (geo-localização das validações);
 - Receita auferida;
 - Tipo de títulos utilizados;
 - pkm efetuados;
 - Pontualidade do serviço (número de serviços com atraso registado superior a 5 minutos/número de serviços total);
 - Regularidade do serviço (número de viagens programadas/viagens realizadas);
 - Consumo de combustível por 100 km;
 - Taxa de fraude;
 - Ocorrências e acidentes registados na operação, nomeadamente, atrasos e supressões no serviço;
 - Estimativa da velocidade comercial.

59. No que se refere a pessoal, *“a Concessionária deverá afetar, sempre que possível, os mesmos motoristas por forma a procurar garantir a proximidade no contacto com os passageiros”*.
60. Finalmente os Anexos I.A, I.B., e I.C. estabelecem *“Percurso e Pontos de Encontro/Terminais”, “Horários” e “Tarifário”*. Neste último, os portadores dos passes e assinaturas da rede da Concessionária poderão utilizar o Circuito da Saúde sem custos adicionais e os portadores dos passes do serviço de mobilidade inclusiva “Flexibus” poderão igualmente utilizar o Circuito da Saúde sem custos adicionais, após a integração dos passes “Flexi” no sistema multimodal e a instalação do sistema de bilhética sem contacto (Cartão Viva Viagem) nas viaturas afetas ao “Flexibus”.
61. Acrescenta que o operador se obriga a praticar o desconto de 50% nos bilhetes comprados a bordo e em todos os passes adquiridos por pessoas com idade igual ou superior a 65 anos e igual ou inferior a 18 anos, devendo ser privilegiadas modalidades de pagamento que promovam a intermodalidade do sistema de transportes públicos de Almada e AML, incluindo o “Zapping”.
62. Do Anexo I.D “Remuneração” consta que o Município começou por realizar estudos de tráfego e de procura para poder desenhar o Serviço⁶, tendo submetido com sucesso uma candidatura a fundos europeus.⁷ Com base nos dados assim obtidos *“formulou simulações quanto a vários tipos de serviço, sendo prestado diretamente pelo Município ou pelo incumbente, tendo chegado à conclusão de que para um período tão curto de cerca de dois anos os investimentos a efetuar não seriam amortizados, salvo se a decisão de o Município em 2019 fosse a de explorar diretamente todos os serviços de transporte, decisão ainda não tomada. Pelo que se continuou a explorar apenas e necessariamente as alternativas de prestação do serviço pelo incumbente, como uma variante da carreira autorizada provisoriamente.”*

⁶ Incluindo o Plano de Circulação e Estacionamento “Acessibilidades 21”, Relatório Final: Reestruturação da Rede de TC Rodoviário, 2003 e o “Estudo para a definição dos parâmetros de operação do serviço de mobilidade inclusiva “Circuito da Saúde” de Almada (Abril de 2017)”.

⁷ Aviso Lisboa-06-2016-08, que enquadra as ações PEDU contratualizadas com a Autoridade de Gestão do Programa Operacional Regional de Lisboa 2014-2020 (POR Lisboa 2020), incluindo as ações de mobilidade urbana sustentável (PMUS). Esta candidatura foi aprovada (LISBOA-08-1406-FEDER-000021), designada de “Criação do serviço de mobilidade inclusiva “Circuito da Saúde” de Almada”, inscreveu-se na prioridade de investimento 4.5 “Promoção de estratégias de baixo teor de carbono para todos os tipos de territórios, nomeadamente as zonas urbanas multimodais sustentáveis e medidas de adaptação relevantes para a atenuar”, do POR Lisboa 2020E enquadra-se nas tipologias de investimento previstas no ponto 5.1 do Aviso Lisboa-06-2016-08: 4.5.3 Reforço da integração multimodal para os transportes públicos através de soluções de bilhética integrada, 4 5.5 Apoio na adoção de sistemas de informação aos utilizadores de transportes públicos coletivos de passageiros em tempo real.

63. Nesta sequência, e *“obtido um modelo de serviço, o Município realizou consultas ao mercado com o incumbente TST, por ser o que detém, até 2019, a exploração da autorização provisória da atual carreira N.º 182. Num primeiro momento, a TST dispunha-se a assegurar o Serviço por uma contraprestação global fixa; num segundo momento, não mostrou interesse em assegurar o Serviço por sua completa conta e risco e apenas com recurso limitado à obtenção de receitas das tarifas previstas, desde logo porque parcialmente o percurso da variante à carreira que já existe e está autorizada provisoriamente era já receita tarifária sua, sendo que era de prever uma diminuição da procura do serviço pré-existente e autorizado provisoriamente, por causa da concorrência do Circuito da Saúde, e que não cobriam o investimento necessário nem os custos diretos da operação nova; num terceiro momento, e perante dados pouco significativos das receitas de publicidade e na ausência de quaisquer elementos objetivos quanto ao lucro razoável, quer no mercado europeu, quer nacional, quer no segmento, designadamente em termos estatísticos ou contabilísticos, foi possível encontrar escalões de procura e de receita tarifária que variassem na razão inversa das compensações, também por escalões, de modo a que tendencialmente houvesse dentro de cada escalão um certo equilíbrio e um risco contratual assumido por ambas as partes, negocialmente encontrado.”*
64. Deste modo, *“obteve-se uma compreensão do modo de entender o negócio do incumbente da autorização provisória (TST) de maneira muito dificilmente alcançável através de um ambiente antagónico de um solitário procedimento concorrencial de puro concurso público, tendo-se aproximado dos valores de reserva negociais, como num procedimento de negociação.”*

III – DA ANÁLISE

Autoridade de Transportes

65. O artigo 3.º do RJSPTP, em estrita consonância com o previsto no artigo 2.º do Regulamento estabelece que:
- *«Autoridade de transportes» é uma qualquer autoridade pública com atribuições e competências em matéria de organização, exploração, atribuição, investimento, financiamento e fiscalização do serviço público de transporte de passageiros, bem como de determinação de obrigações*

de serviço público e de tarifários numa determinada zona geográfica de nível local, regional ou nacional, ou qualquer entidade pública por aquela investida dessas atribuições e competências, sendo que esta expressão pode também referir-se a um agrupamento de autoridades;

- *«Serviço público de transporte de passageiros municipal» é o serviço público de transporte de passageiros que visa satisfazer as necessidades de deslocação dentro de um município e que se desenvolve integral ou maioritariamente dentro da respetiva área geográfica, mesmo que existam linhas secundárias e complementares ou outros elementos acessórios dessa atividade que entrem no território de municípios imediatamente contíguos;*
- *«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»;*
- *«Serviço público de transporte de passageiros flexível», o serviço público de transporte de passageiros explorado de forma adaptada às necessidades dos utilizadores, permitindo a flexibilidade de, pelo menos, uma das seguintes dimensões da prestação do serviço: itinerários, horários, paragens e tipologia de veículo;*
- *«Serviço público de transporte de passageiros regular», o serviço público de transporte de passageiros explorado segundo itinerários, frequências, horários e tarifas predeterminados, no âmbito do qual podem ser tomados e largados passageiros em paragens previamente estabelecidas.»*

66. 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 (regular ou flexível), 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 (regular ou flexível).

67. Neste âmbito, nos termos do artigo 10.º, todas as autoridades de transportes podem delegar, total ou parcialmente, as respetivas competências noutras autoridades de transportes ou noutras entidades públicas, podendo acordar entre si o exercício partilhado de parte ou da totalidade das competências que lhes estão cometidas, designadamente através de contratos interadministrativos, respeitando, igualmente, o previsto na Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, com as devidas adaptações.
68. Encontra-se na disponibilidade dos Estados-membros da União Europeia (e respetivas autoridades competentes) 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.
69. No entanto, e na decorrência de orientações e legislação europeias, o artigo 13.º do RJSPTP estabelece que o planeamento⁸ e a coordenação do serviço público de transporte de passageiros, por cada autoridade de transportes, devem:
- *“Ser articulados com o serviço público de transporte de passageiros existente ou planeado na respetiva área geográfica;*
 - *Pressupor a articulação e otimização da exploração, visando a eficiência e eficácia do serviço público de transporte de passageiros no seu conjunto, independentemente da sua finalidade, natureza ou tipo de exploração, considerando, designadamente: 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.*
70. Por outro lado, a articulação entre autoridades de transportes^{9 10} pode potenciar o aumento da eficiência e da eficácia na gestão de recursos públicos, bem como a

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

⁹ Tal como refere o Guião do Instituto da Mobilidade e dos Transportes (IMT) disponível em http://www.imt.pt/sites/IMT1/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.”

¹⁰ Neste sentido a Resolução do Parlamento Europeu, de 2 de dezembro de 2015, sobre “mobilidade urbana sustentável”, mas também a Comunicação da Comissão Europeia sobre o “Plano de ação da mobilidade urbana”, de 30 de setembro de 2009, e o Livro verde “Por uma nova cultura de mobilidade urbana”, de 25 de setembro de 2007, que defendem que as soluções para a mobilidade devem ser

otimização administrativa, a aproximação de decisões aos cidadãos, a promoção da coesão territorial, o reforço da solidariedade intermunicipal e a melhoria dos serviços prestados às populações, princípios estes também decorrentes da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro.

71. As vantagens da articulação administrativa¹¹ são relevantes. A saber:

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

72. Nesta sequência, afigura-se que, do ponto de vista formal e de enquadramento institucional, nada haverá a obstar quanto à iniciativa de contratualização de

encontradas ao nível local, de acordo com as especificidades locais e em parceria com as autoridades nacionais. Também no mesmo sentido a Comunicação da Comissão Europeia sobre "Avançar em conjunto para uma mobilidade urbana competitiva e eficiente na utilização de recursos" e o "Pacote da Mobilidade Urbana" de 2013, que defende que a Comissão e os Estados-Membros devem reforçar o seu apoio às autoridades locais para que todas as cidades da União possam operar uma mudança radical nos seus esforços com vista a uma mobilidade urbana mais competitiva e eficiente na utilização de recursos, devendo ser criadas condições de base adequadas para as autoridades locais definirem e executarem estratégias integradas e globais que promovam uma mobilidade urbana melhor e mais sustentável. No mesmo sentido a consulta pública sobre a dimensão urbana da política de transportes da União Europeia de 2013.

http://ec.europa.eu/transport/themes/urban/studies/urban_en

¹¹ Ver também <https://www.ami-autoridade.pt/media/1518/o-parecer-previo-vinculativo-do-regulador.pdf>

serviços públicos de transporte de passageiros pelo Município enquanto autoridade de transportes.

73. Contudo, no caso concreto, o Município delegou as suas competências de autoridade de transportes na AML, através de contrato interadministrativo¹², sem que exista referência expressa a serviços de transporte de passageiros, regular ou flexível, que se pretenda manter no âmbito municipal.
74. Nesse sentido, existindo serviços de transporte a ser explorados diretamente pela autarquia, como seja o denominado Flexibus, bem como o presente Circuito da Saúde, contratados pela autarquia, deverá esta avocar as suas competências quanto aos mesmos, de forma a evitar qualquer conflito de competências e desarticulação no sistema de transportes.
75. Considera-se que esta avocação se impõe, independentemente de estar em curso o processo de contratualização de todos os serviços de transporte público de passageiros na AML, a concretizar até 3 de dezembro de 2019, e que poderá eventualmente incorporar os serviços em causa.
76. De referir ainda que tal avocação deverá incluir a Linha operada pelos TST, da qual o “circuito da saúde” constitui sua variante, uma vez que, por definição, constituem uma unidade. Ou seja, o reconhecimento formal *“de que o serviço de transportes flexível Circuito da Saúde é uma variante do título existente, que passou a ter dois percursos diferentes em parte, mas com vários troços comuns e pontos de contato”*, passa pela assunção de competência do Município quanto à linha TST e Circuito da Saúde, tratando-se da mesma linha, titulada pela mesma autorização provisória, mas com diferentes regimes de exploração e obrigações contratuais.
77. Tendo em conta a nova proposta de deliberação apresentada pelo Município, assume-se que o referido enquadramento legal se encontra estabilizado, alterando-se/sanando-se o entendimento constante da deliberação municipal inicial quanto à “relação concessória” existente entre os TST e o Estado.
78. De referir que a emissão de novas autorizações provisórias para a exploração de novos serviços públicos de transporte de passageiros por modo rodoviário, que não tenham sido titulados ao abrigo do Regulamento dos Transportes em

¹²<http://www.imt-tp.pt/sites/IMTT/Portugues/Noticias/Documents/2016/ProtocolosRJSPTP/Almada.pdf>

Automóveis (RTA), não está em *compliance* com o RJSPTP e com o Regulamento¹³.

79. É entendimento da AMT que as necessidades de transporte de passageiros, que surjam após 2015 (publicação do RJSPTP), podem apenas ser satisfeitas mediante o ajustamento das condições de exploração de linhas tituladas por autorizações provisórias (anteriormente tituladas pelos denominados “Alvarás RTA”) em função da procura, de modo a garantir a eficiência e sustentabilidade da mesma¹⁴, ainda que as autorizações para a manutenção dos títulos de concessão incidam apenas sobre a exploração do serviço público de transporte de passageiros por modo rodoviário atribuídos ao abrigo do anterior RTA.
80. Acresce que, não estabelecendo o RJSPTP, critérios objetivos e delimitadores da amplitude dos ajustamentos das condições de exploração, a prossecução do superior interesse público pode consubstanciar-se num reforço da oferta existente, em termos equivalentes ou superiores aos que poderiam corresponder à implementação de um novo serviço titulado por uma nova autorização provisória (caso esta fosse possível).
81. Também se entende que a resposta à necessidade adicional de serviços públicos de transporte de passageiros poderá enquadrar-se no regime do serviço público de transporte de passageiros flexível, definido nos artigos 34.º e seguintes do RJSPTP, prevendo o seu n.º 3 que a atribuição da sua exploração seja feita tendo em conta o serviço público de transporte de passageiros já existente na mesma área territorial, podendo esta exploração ser integrada ou articulada com o serviço público de transporte de passageiros regular já explorado no âmbito do mesmo modo ou de outros modos de transporte. O n.º 4 prevê ainda que a exploração do serviço público de transporte de passageiros flexível pode ser atribuída em áreas geográficas nas quais tenham sido atribuídos direitos exclusivos de exploração.
82. Assim, no que se refere à articulação entre serviços de transportes, designadamente, sobreposição de serviços ou compatibilização de exclusivos, cabe às autoridades de transportes competentes, no âmbito das suas competências de planeamento, organização e gestão do sistema, avaliar da possibilidade de atribuição de serviços de transporte coincidentes, tendo em conta

¹³ Vide a este respeito o parecer AMT de 29 de setembro de 2016, disponível no sítio da internet da AMT http://www.amt-autoridade.pt/media/1667/parecer-nº-01_dsmm_dcdc_29set_2016.pdf.

¹⁴ Cfr. n.º 3 do artigo 12.º da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho.

os impactos para o interesse público e para os operadores, e de acordo com as normas legais, regulamentares e contratuais aplicáveis em cada caso específico.

83. Para o efeito, cabe à entidade competente, nos termos do n.º 5 do artigo 27.º, propor ao operador de serviço público um acordo para modificação do contrato em vigor, tendo em conta as disposições e limites aplicáveis em matéria de contratação pública. Não sendo possível tal acordo, podem ser lançados os procedimentos de contratação previstos no RJSPTP e demais legislação aplicável, tendo em vista a atribuição da exploração do serviço público de transporte de passageiros em causa.
84. No caso concreto, constata-se que o operador titular dos serviços de transporte naquela região, até ao máximo de 3 de dezembro de 2019, não obsteu a proceder a ajustamentos na rede de transportes por si explorada, acordando com Município os termos da exploração, pelo que nada obstará à contratualização de condições específicas para aquele circuito no âmbito das atuais autorizações provisórias.
85. Caso se tratasse de um novo serviço de transportes, o mesmo teria de ser contratualizado segundo as regras constantes do RJSPTP e do Código dos Contratos Públicos no que se refere às formas de atribuição de serviços públicos de transporte de passageiros, apenas sendo admissível o ajuste direto nos casos previstos na lei ¹⁵, tal como consta de informação da AMT aos *Stakeholders* a este respeito.
86. Finalmente, recomenda-se que o procedimento de avocação de competências, quanto aos serviços de transporte público de passageiros explorados diretamente ou contratados pelo Município, seja devidamente articulado com a AML.

Do contrato de serviço público

87. 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;*

¹⁵ Disponível no sítio da internet da AMT: <https://www.amt-a-autoridade.pt/media/1739/informação-requisitamento-ajustes-diretos.pdf>

- *«Compensação por obrigação de serviço público» é uma qualquer vantagem, nomeadamente financeira, concedida, direta ou indiretamente, por uma autoridade de transportes a um operador de serviço público, através de recursos públicos, durante o período de execução de uma obrigação de serviço público ou por referência a esse período;*
- *«Obrigação de serviço público» é a imposição definida ou determinada por uma autoridade de transportes, com vista a assegurar determinado serviço público de transporte de passageiros de interesse geral que um operador, caso considerasse o seu próprio interesse comercial, não assumiria, ou não assumiria na mesma medida ou nas mesmas condições, sem contrapartidas.*

88. O artigo 23.º do RJSPTP estabelece, por seu turno, que *“as autoridades de transportes competentes podem impor obrigações de serviço público¹⁶ ao operador de serviço público, as quais devem ser formuladas de forma expressa e detalhada, por referência a elementos específicos, objetivos e quantificáveis”.*

89. 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”.*

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

¹⁶ 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 (CE) n.º 1370/2007, os Estados-Membros beneficiam de uma ampla margem de discricionariedade na definição das obrigações de serviço público em sintonia com as necessidades dos utentes.*

passageiros^{17 18 19 20} e 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.

91. No que diz respeito ao pagamento de compensações financeiras, a Comissão Europeia refere que, *“contrariamente ao que acontece noutras setores, à compensação por obrigações de serviço público no setor dos transportes terrestres aplica-se o artigo 93.º e não o artigo 106.º, n.º 2, do TFUE. Consequentemente, as regras da União relativas à compensação por serviços de interesse económico geral²¹ que têm por base o artigo 106.º, n.º 2, do Tratado, não se aplicam aos transportes terrestres”*.²² (...) *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*

¹⁷ “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.” e 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”.

¹⁸ A distinção entre o tipo de contratos suprarreferido assenta na dicotomia entre contratos “gross cost” e “net cost”, em que nos primeiros:

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

¹⁹ Nesse sentido, na generalidade, a distinção entre uma concessão de serviço público e a prestação de serviços assenta, sobretudo, na distribuição do risco e na detenção da receita tarifária, sendo que na prestação de serviços a autoridade é responsável por ambos, segundo a Comunicação interpretativa da Comissão sobre a aplicação do direito comunitário em matéria de contratos públicos e de concessões às parcerias público-privadas institucionalizadas (PPP). (Texto relevante para efeitos do EEE) (2008/C 91/02).

²⁰ Quanto a este propósito, refere a Comunicação da Comissão, 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.

²¹ 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).

²² 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).

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.”

92. Acrescenta ainda a Comissão que *“a presunção de compatibilidade e a exoneração a que faz referência o parágrafo anterior, não excluem a possibilidade de as compensações pela prestação de serviços de transporte público constituírem auxílio estatal. Para o não serem, as compensações terão de satisfazer as quatro condições estabelecidas pelo Tribunal de Justiça no acórdão Altmark”*.²³
93. O artigo 23.º do RJSPTP estabelece, por seu turno, que *“as autoridades de transportes competentes podem impor obrigações de serviço público²⁴ ao operador de serviço público, as quais devem ser formuladas de forma expressa e detalhada, por referência a elementos específicos, objetivos e quantificáveis²⁵”*.
94. 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*.
95. Referem o n.º 3 e o n.º 4 da referida disposição legal que *“a compensação por obrigação de serviço público não pode exceder um montante que corresponda ao*

²³ 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).

²⁴ Tal como referem as Orientações da Comissão *“Conforme dispõe o artigo 14.º do TFUE, «a União e os seus Estados-Membros, dentro do limite das respetivas competências e no âmbito de aplicação dos Tratados, zelarão por que esses serviços [de interesse económico geral] funcionem com base em condições, nomeadamente económicas e financeiras, que lhes permitam cumprir as suas missões»*. De acordo com o Protocolo n.º 26, as autoridades nacionais, regionais e locais têm um papel essencial e gozam de um amplo poder de apreciação na prestação, execução e organização de serviços de interesse económico geral de uma forma que atenda tanto quanto possível às necessidades dos utilizadores. (...) *A prestação, execução e organização de serviços de interesse económico geral pelos Estado-Membros no setor do transporte público ferroviário e rodoviário de passageiros regem-se pelo Regulamento (CE) n.º 1370/2007. O artigo 1.º do regulamento estabelece que o objetivo deste é «definir o modo como, no respeito das regras do direito [da UE], as autoridades competentes podem intervir no domínio do transporte público de passageiros para assegurar a prestação de serviços de interesse geral que sejam, designadamente, mais numerosos, mais seguros, de melhor qualidade e mais baratos do que aqueles que seria possível prestar apenas com base nas leis do mercado»*. Conforme definido no artigo 2.º, alínea e), do Regulamento, obrigações de serviço público são imposições destinadas a assegurar, no interesse geral, a prestação de serviços de transporte público de passageiros que um operador, pesando os seus interesses comerciais, não assumiria, pelo menos no mesmo grau e nas mesmas condições, sem contrapartidas. Assim, no quadro definido pelo regulamento (CE) n.º 1370/2007, os Estados-Membros beneficiam de uma ampla margem de discricionariedade na definição das obrigações de serviço público em sintonia com as necessidades dos utentes.

²⁵ No mesmo sentido, o artigo 46.º da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, que aprova o regime jurídico da atividade empresarial local e das participações locais, estabelece que *“as empresas locais de gestão de serviços de interesse geral devem prosseguir as missões que lhes estejam atribuídas, tendo em vista (...) b) Promover o acesso, em condições financeiras equilibradas, da generalidade dos cidadãos a bens e serviços essenciais, procurando adaptar as taxas e as contraprestações devidas às reais situações dos utilizadores, à luz do princípio da igualdade material; (...) f) Cumprir obrigações específicas, relacionadas com a segurança da sua atividade, a continuidade e qualidade dos serviços e a proteção do ambiente, devendo tais obrigações ser claramente definidas, transparentes, não discriminatórias e suscetíveis de controlo”*.

efeito financeiro líquido decorrente da soma das incidências, positivas ou negativas, da execução da obrigação de serviço público sobre os custos e as receitas do operador de serviço público”, sendo que as incidências “(...) são calculadas comparando a totalidade de custos e receitas do operador de serviço público num cenário de existência de obrigação de serviço público, com os decorrentes de um cenário sem existência de obrigação de serviço público e em que os serviços abrangidos são explorados em condições de mercado”.

96. O Regulamento estabelece ainda que devem ser definidas *“claramente as obrigações de serviço público que os operadores de serviço público devem cumprir e as zonas geográficas abrangidas”, estabelecendo “antecipadamente e de modo objetivo e transparente: i) os parâmetros com base nos quais deve ser calculada a compensação, se for caso disso, e ii) a natureza e a extensão dos direitos exclusivos eventualmente concedidos, por forma a evitar sobrecompensações (...)”* devendo aqueles parâmetros ser determinados *“(...) de modo a que cada compensação não possa, em caso algum, exceder o montante necessário para a cobertura do efeito financeiro líquido sobre os custos e as receitas decorrentes da execução das obrigações de serviço público, tendo em conta as respetivas receitas, conservadas pelo operador de serviço público, e um lucro razoável”.*
97. Estatui também o amplamente citado Regulamento que *“as compensações ligadas a contratos de serviço público adjudicados por ajuste direto ao abrigo dos n.ºs 2, 4, 5 ou 6 do artigo 5.º ou ligadas a uma regra geral devem ser calculadas de acordo com as regras estabelecidas”* no respetivo anexo, sendo que *“a compensação não pode exceder um montante que corresponda ao efeito financeiro líquido decorrente da soma das incidências, positivas ou negativas, da execução da obrigação de serviço público sobre os custos e as receitas do operador de serviço público. As incidências devem ser avaliadas comparando a situação em que é executada a obrigação de serviço público com a situação que teria existido se a obrigação não tivesse sido executada.”*
98. De recordar que a autarquia:
- Procedeu à quantificação dos principais indicadores de exploração - estimativas dos níveis de utilização, receitas e resultados de exploração dos circuitos, tendo por pressuposto a adoção de determinada matriz

tarifária, e ainda estimativas dos valores referentes a custos, receitas e resultados de exploração, para cada uma das diferentes hipóteses desenvolvidas no que se refere a diferentes exigências de obrigações contratuais e de serviço público;

- Apurou os custos anuais de exploração tendo por base os indicadores de utilização do sistema, considerando que a exploração por operador privado pode implicar uma taxa de oportunidade de negócio de 10% sobre os custos do serviço apresenta;
- Avaliou cenários, estimando-se as receitas, custos de exploração e *deficit* de exploração, tendo-se fixado um encargo financeiro de 50.000,00€, para o ano de 2017, e de 112.500,00€, para o ano de 2018;
- Não obstante tais montantes, a compensação a atribuir ao operador diminui à medida que aumentam as receitas tarifárias, de acordo com os escalões estipulados no contrato;
- As sanções pecuniárias por incumprimento contratual poderão ser liquidadas por desconto no pagamento da compensação pelo cumprimento das obrigações de serviço público;
- As condições da compensação a atribuir podem ser revistas na sequência de avaliações da performance a exploração e do operador.

99. No caso concreto, e face ao descrito, considera-se que o contrato estabelece 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.

100. Considerando os dados disponibilizados pelo Município, à partida, estamos perante o permitido pelo Direito e pela Jurisprudência Europeia, existindo obrigações contratuais claras e objetivamente definidas, afigurando-se não se conferir qualquer vantagem económica suscetível de favorecer a empresa beneficiária em relação a empresas concorrentes em igualdade de circunstâncias (desde logo porque o benefício – compensação e direito de exploração – ainda que atribuído diretamente, é feito ao único concessionário na região e de forma

provisória até dezembro de 2019, data em que todos os serviços de transporte serão submetidos à concorrência), e perante compensações que não ultrapassam o necessário para cobrir os custos ocasionados com o serviço público, incentivando o operador a procurar a eficiência na prestação de serviços, diminuindo os custos, potenciando receitas indiretas e evitando o pagamento de penalizações.

101. Por outro lado, considera-se que as obrigações contratuais estão, à partida, definidas com clareza, sendo estabelecidos antecipadamente e de modo objetivo e transparente os parâmetros base do cálculo da compensação financeira, correspondendo à remuneração fixa do operador pela prestação de serviços, sendo igualmente definidos termos concretos que permitem aplicar sanções ou penalidades pelo incumprimento de obrigações contratuais.
102. Por outro lado, não só foram apurados os custos da operação que devem vir a ser cobertos por via de subsidiação, como ainda é tido em conta o adequado retorno ao operador. Aliás, face aos dados apresentados pode-se estimar que existe rentabilidade acionista do projeto²⁶, em linha com os valores médios do setor, permitindo não só ao operador sustentar o sistema com garantias de qualidade, mas também demonstrar que os encargos a suportar pela autarquia são adequados para aqueles fins.
103. Estará igualmente, e à partida, afastado um cenário de sobrecompensação, já que se encontra previsto um mecanismo de diminuição da compensação sempre que as receitas comerciais do operador aumentem, ou quando exista incumprimento de obrigações de serviço público, constituindo tal um incentivo à eficiência na exploração.
104. Segundo as Orientações da Comissão, já citadas, *“é de encorajar, em geral, a utilização de incentivos à eficiência no mecanismo de compensação. Sublinhe-se que os regimes de compensação que se limitam a cobrir os custos realmente incorridos não dão grande incentivo à empresa de transportes para que siga uma política de contenção de custos ou se esforce por ganhar eficiência”*.

²⁶ Como refere a Comunicação da Comissão Europeia, “o nível de lucro razoável deve ser avaliado, sempre que possível, ao longo do período de vigência do contrato”. No entanto, “Em qualquer caso, dependendo das circunstâncias específicas de cada contrato de serviço público, impõe-se uma avaliação casuística pela autoridade competente, para determinar o nível adequado de lucro razoável”, ou seja, tudo depende dos circunstancialismos concretos.

105. Contudo, será de referir que, sem prejuízo das atribuições próprias das instâncias nacionais e europeias competentes, os critérios enunciados apenas se consideram cumpridos, na perspetiva da temática das ajudas de Estado se, ao longo do tempo, forem efetiva e corretamente aplicados os critérios de cálculo e pagamento das compensações em causa, face às circunstâncias concretas da prestação do serviço que as fundamentam, e são esses os factos que devem ser de verificação permanente e sistemática.
106. Por outro lado, as considerações supra sobre a *compliance* do cálculo de compensações partem do pressuposto de se tratar de um contrato destinado a assegurar a continuidade e ininterruptibilidade do serviço público já disponibilizado à população²⁷, até à avaliação e conclusão de um procedimento concursal para todos os serviços de transportes na AML, até 3 de dezembro de 2019. Num cenário de um procedimento de longa duração e mais abrangente poderia configurar-se outro tipo de consideração, designadamente de maior aproximação aos requisitos constantes do Anexo ao Regulamento, independentemente do tipo de contrato que esteja em causa.
107. Por isso, sublinhamos que a aferição da *compliance* dos instrumentos pré contratuais e contratuais não se estende à execução das mesmas, pois devem ser aferidas à medida da sua aplicação.
108. Finalmente, recorde-se que o Decreto-Lei n.º 60/2016, de 8 de setembro, estabelece que o transporte público flexível:
- Aplica-se a situações em que exista uma baixa procura na utilização do transporte público regular ou quando o transporte público regular ou em táxi não dê uma resposta ajustada às necessidades dos cidadãos, designadamente em regiões de baixa densidade populacional, com incidência de casos de exclusão social por via económica, ou em períodos noturnos e aos fins de semana;
 - Deve complementar e não substituir o sistema de transportes já existente, articulando-se com os diferentes modos de transporte rodoviário, fluvial, ferroviário e outros sistemas guiados explorados nos termos do RJSPTP.

²⁷ De acordo com o artigo 13.º da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, "o pagamento de compensações por obrigações de serviço público que incidam sobre o serviço público de transporte de passageiros, cuja exploração tenha sido atribuída antes da entrada em vigor do RJSPTP [“alvarás RTA”] deve ser formalizado e regulado, mediante contrato a celebrar entre a autoridade de transportes competente e o operador de serviço público, nos termos dos artigos 20.º e seguintes do RJSPTP, até 30 de junho de 2016.”

109. Nesse sentido, o contrato também se afigura promover uma mobilidade inclusiva, eficiente e sustentável, ou seja:

- Inclusiva, ao incluir elevados padrões de segurança individual e coletiva, contribuindo para reduzir a sinistralidade e respetivas consequências, bem como a abrangência e coesão territorial e social, numa perspetiva transgeracional e de acessibilidade inclusiva a todas as pessoas, incluindo as com mobilidade reduzida e cidadão mais vulneráveis;
- Eficiente ao incorporar exigências de competitividade e de combate ao desperdício;
- Sustentável, agregando as exigências ambientais, económicas, financeiras e sociais, incluindo os efeitos das alterações climáticas.

Prazo contratual

110. Estabelece o contrato que a exploração do Circuito de Saúde cessa no dia 3 de dezembro de 2019, podendo ser prorrogado, nos termos legais, até à data em que o novo contrato de concessão do sistema de transportes públicos inicie a sua vigência, nos termos do disposto no artigo 10.º da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho.

111. Tal como já referido, parte-se do pressuposto que se trata de um contrato destinado a suprir necessidades imediatas de mobilidade da população, até à avaliação e conclusão de um procedimento concursal para todos os serviços de transportes na AML, até 3 de dezembro de 2019, avaliando a possibilidade de integração dos serviços municipais num contrato de serviço público alargado a toda a região, e tendo em atenção o estabelecido no n.º 2 do artigo 8.º do Regulamento, afigura-se que o prazo admissível não poderá ultrapassar aquela data.

112. Qualquer prorrogação daquele prazo, deverá respeitar as possibilidades legais de recurso à figura do ajuste direto nos casos previstos na lei²⁸, tal como consta de informação da AMT aos *Stakeholders* a este respeito.

Obrigações Contratuais/Indicadores

113. Tal como já referido anteriormente, as obrigações contratuais são sobretudo de natureza operacional – regularidade da oferta, requisitos de comodidade e

²⁸ Disponível no sítio da internet da AMT: <https://www.amt-autoridade.pt/media/1739/informação-regulamento-ajustes-diretos.pdf>

ambientais dos veículos, informação – existindo um nexo direto entre o desempenho operacional e as variáveis utilizadas para o cálculo da remuneração final, pelo menos no que se refere aos quilómetros percorridos, bem como no que se refere à eventual aplicação de sanções.

114. São estabelecidos, de forma clara, os horários, frequências e períodos de funcionamento dos serviços, anteriormente referidos, bem como as orientações de adequação à procura, medidas concretas de gestão da exploração e reação a perturbações, mas também obrigações relativas à promoção da segurança, intermodalidade e de crescimento de procura, melhoria da qualidade da oferta.
115. Acrescem também especificações relativas ao registo continuado de dados, definição de indicadores de acompanhamento e de avaliação do desempenho do operador²⁹, pelo que se julga que o contrato tem uma abrangência suficiente no que se refere à previsão e especificação de indicadores, que são recolhidos de forma objetiva e periódica, seja para efeitos de gestão da exploração seja para efeitos de aferição de (in)cumprimentos.
116. A aferição do desempenho será possível com os sistemas de bilhética e apoio à exploração previstos contratualmente, que permitem igualmente comunicar com os passageiros de forma mais correta, clara e transparente.
117. Contudo, e sem prejuízo do sobredito, considera-se que:
 - Diversas obrigações estão descritas de forma genérica e sem que exista uma referência expressa aos indicadores que concorrem para a aferição do seu cumprimento;
 - São estabelecidos períodos de recolha de dados de *performance*, mas não é referido claramente qual o período de referência que é tido em conta para aferir do cumprimento ou incumprimento de determinada obrigação;
 - As cominações contratuais gozam de alguma discricionariedade, não sendo definida expressamente a sua gravidade e graduação, bem como todas aquelas que poderão ser consideradas leves, graves ou muito graves e que poderão dar lugar a resolução.

²⁹ Acrescem ainda as especificações relativas ao registo continuado de dados inerentes à exploração, oferta, procura e indicadores de acompanhamento e de avaliação do desempenho do operador na perspetiva do passageiro e do interesse público.

118. Para que os indicadores de *performance* permitam isolar incumprimentos e encontrar as causas de disrupções, e servir de base à definição de incentivos à procura, à otimização da produção ou ao combate à fraude, sobretudo se existirem deduções associadas a indicadores de desempenho da concessionária (qualitativos e mensuráveis), pelo cumprimento ou incumprimento dos mesmos, considera-se que poderá ser necessário um exercício de maior objetivação.
119. A título meramente exemplificativo, estabelece-se que *“até ao dia 31 de Março de cada ano, a Concessionária comunicará ao Concedente a informação e os cálculos que efetuou relativamente ao valor da compensação pelo cumprimento das Obrigações de Serviço Público da Concessionária correspondente ao ano transato, de modo a observar o disposto no artigo 6.º e no anexo do Regulamento CE n.º 1370/2007, de 23 de outubro de 2007, e no artigo 24.º da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho”*.
120. Neste caso, o prazo anual de comunicação desta informação poderá ser excessivo e extemporâneo, no sentido de dificultar a introdução de medidas de correção.
121. Por outro lado, é estabelecido que, para efeitos de fiscalização e monitorização, o operador deve apresentar ao Município, até ao último dia de cada mês, e em relação ao mês anterior, um relatório relativo à exploração, do Circuito da Saúde, sem que no entanto se institua que o período de referência para aferição de eventuais incumprimentos corresponde ou não ao período mensal, ou se será outro período, o que poderá dificultar a graduação da gravidade das infrações e a consequente aplicação de sanções ou implementação de medidas corretivas.
122. Nesse sentido, sugere-se também que a graduação de incumprimentos e aplicação de sanções, seja o mais objetiva possível e por referência direta aos dados de base que lhe servem de suporte, com base em disposições contratuais transparentes e que mitiguem as divergências interpretativas entre Município e operador.

123. Finalmente, deve, do mesmo passo, ser dada especial atenção ao apuramento de dados e avaliação periódica³⁰, objetiva e transparente de indicadores operacionais constantes dos instrumentos de planeamento e gestão da exploração ou outros instrumentos administrativos e contratuais³¹. Por outro lado, a atualização contínua do sistema de informação e de gestão da exploração – sendo tal relevante também quanto à informação financeira da exploração – afigura-se essencial para a correta monitorização e fiscalização da execução contratual³², uma vez que deve permitir a avaliação (e eventual ajuste) das estimativas de custos e receitas da exploração, adequando as previsões à realidade dinâmica da exploração do serviço de transportes em causa.
124. Desta forma, propicia-se uma eficaz supervisão e fiscalização do serviço de transportes, designadamente pela AMT, no âmbito, entre outros, da alínea c) do n.º 3 do artigo 34.º do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, no que se refere, a título de exemplo, ao controlo anual das compensações concedidas às entidades que asseguram os serviços de interesse económico geral nos setores regulados. Se os dados relativos à gestão contratual forem sempre sujeitos a imperativos de maior especificidade, atualidade e certeza, também os dados que possam vir a ser transmitidos à a AMT, ou outras entidades fiscalizadoras, estarão sujeitos a tais imperativos.

³⁰ 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.”

³¹ Segundo as Orientações da Comissão “A fim de ter em conta os diferentes regimes jurídicos e tradições dos Estados-Membros, a definição de contrato de serviço público estabelecida pelo regulamento é muito lata e abrange vários tipos de atos juridicamente vinculativos. Assegura, assim, que nenhuma situação jurídica fica excluída do âmbito de aplicação do regulamento, ainda que a relação entre a autoridade competente e o operador não esteja formal e especificamente expressa num contrato, na aceção mais estrita do termo. Por esta razão, a definição contempla também os contratos de serviço público que consistem em decisões sob a forma de atos legislativos ou regulamentares. A combinação de um ato jurídico geral, que confia a prestação dos serviços a um operador, e um ato administrativo, que estabelece detalhadamente os requisitos aplicáveis aos serviços a prestar e o método de cálculo da compensação, pode também constituir um contrato de serviço público”.

³² Também desta forma se dá cumprimento ao n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento e ao ponto 2.5.1. das Orientações da Comissão: “o artigo 7.º, n.º 1, do regulamento prevê que cada autoridade competente publique um relatório anual circunstanciado sobre as obrigações de serviço público que são da sua competência, os operadores de serviços públicos selecionados e as compensações e os direitos exclusivos concedidos a estes como contrapartida. O relatório deve estabelecer a distinção entre transporte por autocarro e por comboio, permitir o controlo e a avaliação dos desempenhos, da qualidade e do financiamento da rede de transportes públicos e, se for caso disso, prestar informações sobre a natureza e a extensão dos direitos exclusivos eventualmente concedidos. No entender da Comissão, um “relatório circunstanciado” será um relatório global relativo a todos os contratos de serviço público que a autoridade competente adjudicou, os quais devem ser todos identificados individualmente. Além dos valores totais, as informações fornecidas deverão, pois, referir-se a cada contrato, acautelando a proteção dos interesses comerciais legítimos dos operadores. Os operadores de transportes públicos estão obrigados a prestar às autoridades competentes todos os dados e informações que lhes permitam cumprir as obrigações de publicação. Para se conseguir o objetivo desta disposição, que é a monitorização e avaliação úteis da rede de transportes públicos com vista a possibilitar a comparação com outras redes de transportes públicos num quadro transparente e estruturado, a Comissão incentiva os Estados-Membros e as suas autoridades a assegurarem, voluntariamente, o acesso fácil a esta informação e possibilitarem comparações úteis. (...)”.

125. Por outro lado, de referir que o n.º 5 do Anexo ao Regulamento estabelece que a contabilidade associada à prestação do serviço público de passageiros deve ser separada pelo tipo de serviço prestado³³.
126. Tal implementação revela-se da maior importância, não só para o correto e identificável dispêndio de dinheiros públicos na prossecução de obrigações de serviço público, a avaliar com periodicidade anual e sem prejuízo dos reportes mensais, mas também para a avaliação dos efeitos concorrenciais³⁴.
127. Recomenda-se ainda ao Município que:
- Garanta a adequada implementação dos sistemas contabilísticos adequados, para os devidos efeitos de conformidade com a legislação e orientações europeias³⁵;
 - O cumprimento das obrigações de transmissão de informação estabelecidas no artigo 22.º do RJSPTP, uma vez que aquela norma estabelece a sua aplicação a todos os serviços de transporte público passageiros em operação, tendo igualmente em conta o artigo 6.º do Decreto-lei n.º 60/2016, de 8 de setembro³⁶;
 - O cumprimento das obrigações de identificação exterior do serviço, nos termos do artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 60/2016, de 8 de setembro.

³³ "(...) satisfazendo, no mínimo, as seguintes condições:

- as contas correspondentes a cada uma destas atividades de exploração devem ser separadas, e a parte dos ativos correspondentes e os custos fixos devem ser afetados segundo as normas contabilísticas e fiscais em vigor,
- todos os custos variáveis, uma contribuição adequada para os custos fixos e um lucro razoável ligados a qualquer outra atividade do operador de serviço público não podem, em caso algum, ser imputados ao serviço público em causa,
- os custos de serviço público devem ser equilibrados pelas receitas de exploração e pelos pagamentos das autoridades públicas, sem transferência possível das receitas para outro sector de atividade do operador de serviço público".

³⁴ 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(...)".

³⁵ Referem ainda as Orientações da Comissão que "(...) se a empresa de transportes celebrou vários contratos de serviço público, as contas publicadas da empresa devem especificar a compensação pública correspondente a cada contrato. De acordo com o artigo 6.º, n.º 2, do regulamento, a pedido por escrito da Comissão, essas contas devem ser-lhe fornecidas."

³⁶ Que estabelece que "os operadores que pretendam prestar serviço de TPF, adicionalmente à prestação de serviços de transporte de passageiros para o qual estão licenciados, devem comunicá-lo ao Instituto da Mobilidade e dos Transportes, I. P. (IMT, I. P.), para efeitos do registo previsto no n.º 1 do artigo 22.º do RJSPTP".

Direitos dos Passageiros

128. No que se refere à relação com o passageiro, considera-se que as autoridades de transportes, por via contratual, regulamentar ou administrativa, devem pugnar pelo estrito cumprimento do Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro, que estabelece as condições que devem ser observadas no contrato de transporte rodoviário de passageiros e bagagens, em serviços regulares, bem como do regime sancionatório pelo incumprimento das normas do Regulamento (UE) n.º 181/2011, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro de 2011 e das obrigações nele ínsitas.
129. Para o efeito, é essencial³⁷, igualmente, que o operador proceda à elaboração do contrato de transporte (operador-passageiro) que contenha todas as regras gerais de utilização, cláusulas contratuais gerais e contratuais de adesão, relativas à sua atividade, preferencialmente, num único suporte documental, que inclua, especifique ou amplie e que não contrarie o que se encontra previsto na lei, sem prejuízo das competências próprias de gestão das ações de divulgação, suportes ou mensagens (na forma e conteúdo) que sejam transmitidas.
130. Entende-se que, desta forma, se clarificam as regras que são efetivamente aplicáveis a cada momento e em cada modo para o passageiro (e efetivamente vinculativas), de forma detalhada e sindicável, o que não acontece com informação dispersa e sumária em sítios da internet ou em ações de divulgação e marketing.
131. Pretende-se também evitar que qualquer informação acessível ao público não corresponda ou não seja baseada em regra vinculativa e estável e que não possa ser invocada por um passageiro, quando necessário e no exercício dos seus direitos. Deve ainda evitar-se que as regras entre operador-passageiros não estejam adequadamente previstas em documento único, pois não existe garantia de que a informação em sítio da internet não possa ser modificada ou que seja considerada vinculativa, em caso de conflito.
132. Naturalmente que será sempre possível a divulgação de informação parcelar ou de forma simplificada, em ações de divulgação ou de marketing do operador. A título de exemplo, um operador pode ter um separador *FAQ - Frequently Asked*

³⁷ Tal como consta do relatório da AMT sobre este mesmo assunto: <https://www.amt-autoridade.pt/gestao-do-conhecimento/conhecimento-transversal/relatorios>

Questions/Perguntas frequentes no seu sítio da internet sobre as condições de utilização.

133. De sublinhar que a boa prática ora implementada da realização de inquéritos à satisfação dos clientes, permite a introdução, a todo o tempo, de melhorias da operação e da relação do operador e autoridade de transportes com o passageiro.
134. Ainda quanto a este respeito e não obstante os critérios de qualidade existentes, julga-se ser de recomendar que, por via de instrumento regulamentar, administrativo ou contratual, quando aplicável, sejam progressivamente reforçados os 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 de exemplo:
- 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.

Racionalidades basilares da regulação económica independente

135. Em aditamento ao já exposto e tendo em conta os elementos disponibilizados e já analisados no presente parecer, o Contrato, devidamente enquadrado na legislação nacional e europeia já mencionada, apresenta diversas vantagens e, à partida, dá resposta favorável a cada uma das racionalidades basilares e estruturantes da metodologia de regulação económica independente prosseguida pela AMT (investidores; profissionais/utilizadores/utentes/consumidores e/ou cidadãos; contribuintes).

136. Quanto a investidores, tendo em conta os elementos disponibilizados, afigura-se que estão criadas as condições para a manutenção do desenvolvimento do serviço de transporte de passageiros, criando as condições de estabilidade necessárias ao investimento na rede de transportes.
137. Por outro lado, o facto de se clarificarem e especificarem as condições de exploração de um operador de transportes e, conseqüentemente, com as autoridades de transportes, confere um quadro de transparência, estabilidade e previsibilidade, estando acautelado o adequado relacionamento com outros operadores de transportes no mesmo mercado, o efetivo cumprimento das regras contratuais e legais, nacionais e europeias, e um exercício de regulação, supervisão e organização de sistema atento a eventuais distorções concorrenciais.
138. No que tange a utilizadores/utentes/consumidores e/ou cidadãos, o facto de o sistema ser gerido em articulação com entidades com maior proximidade, com regras claras e submetidas à concorrência, poderá potenciar a oferta de um melhor serviço, adequando a oferta à procura de forma mais profícua, dinâmica e eficaz. Naturalmente que a existência ou crescimento dos benefícios decorrerá do acompanhamento da execução contratual.
139. Por outro lado, o serviço em causa mostrou-se adequadamente planeado, tendo em conta a realidade e circunstancialismos locais, bem como as expectativas e necessidades da população, sobretudo a mais fragilizada, como seja a população idosa ou com mobilidade reduzida, o que contribui claramente para a coesão territorial e social do território.
140. Ademais, o exercício dos poderes regulatórios da AMT em articulação com os poderes organizacionais do Município e/ou da AML, cada qual no âmbito das respetivas competências, poderá permitir, potencialmente, uma melhor promoção dos direitos e interesses dos consumidores, utilizadores do transporte público, mas também, indiretamente, daqueles que possam beneficiar da existência de uma rede de transportes públicos eficiente na sua região.
141. Também no interesse daqueles, como dos contribuintes, a prestação do serviço público de transporte de passageiros, com base numa definição transparente e objetiva das obrigações contratuais, bem como sustentada em obrigações de reporte de informação, e de mecanismos de fiscalização e sancionamento, poderá

potenciar uma melhor gestão dos dinheiros públicos e, conseqüentemente, assegura a sustentabilidade atual e futura da oferta de transportes à população.

III – DAS CONCLUSÕES

142. Assim, e em conclusão:

- a) No que concerne ao objeto específico deste parecer, afigura-se, que o contrato celebrado pelo Município de Almada está em *compliance* com o enquadramento legal citado, designadamente o RJSPTP, o Regulamento e o Decreto-lei n.º 60/2016 de 8 de setembro;
- b) A anterior conclusão é efetuada de acordo com a informação prestada e no pressuposto de se destinarem a assegurar a continuidade e ininterruptibilidade do serviço público prestado na cidade, titulado por autorizações provisórias, num período de transição de aplicação do Regulamento e até à avaliação e conclusão de um procedimento concursal para todos os serviços de transportes na AML até 3 de dezembro de 2019, que poderá vir a incluir os serviços ora em análise;
- c) De referir, igualmente, que a referida *compliance* afere-se não apenas na definição inicial dos termos contratuais, mas também na sua efetiva execução, implementação e eventual revisão, 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 aplicáveis;
- d) Nesse sentido, o parecer prévio vinculativo da AMT é positivo, condicionado à ponderação e implementação das recomendações/sugestões efetuadas, prosseguidas, *a posteriori*, de um acompanhamento contratual sistemático no sentido de aferir, a todo o tempo, da *compliance* com as normas legais nacionais e europeias, bem como das disposições contratuais;
- e) Acresce que a AMT, no âmbito das atribuições e competências que lhe estão legalmente cometidas pelos seus Estatutos, prosseguirá uma

articulação expedita e eficiente com o Município, designadamente através de uma adequada transmissão de informação relevante, com especial incidência, e para os devidos efeitos, na verificação regular da conformidade legal, nacional e europeia, atribuição de compensações financeiras, regras e princípios de âmbito tarifário (de âmbito nacional, regional e local), de regras regulamentares e contratuais relativas aos direitos e interesses dos consumidores e que assumem impacto concorrencial;

- f) Finalmente, as considerações e recomendações da AMT, no que tange à adequada contratualização da prestação de serviços públicos, abrange não apenas o Circuito da Saúde e a linha da qual constitui variante, como também outros serviços de transportes explorados diretamente ou contratados pelo Município.

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

- a) Pode contribuir para a sustentabilidade económica e de funcionamento do mercado da mobilidade local, assegurando uma mobilidade eficiente e sustentável e que confira maior tessitura à coesão social e territorial;
- b) Permite a integração dos serviços de transporte numa rede de vários modos e de ligação e polos geradores de mobilidade, potenciando a valorização e desenvolvimento mais integrado do território;
- c) Permite a melhoria da cobertura do território, e assegura soluções de mobilidade combinada e sustentável a toda a população, de acordo com as suas especificidades, ilimitações e condicionamentos, aproximando as decisões dos mesmos;
- d) Não se perspetiva um aumento da carga fiscal e antevê-se uma maximização dos recursos públicos existentes, não resultando a intenção de criação de taxas ou impostos para suportar estas compensações.



Em ritmo de conclusão, afigura-se-nos ser igualmente importante para os *Stakeholders*, a existência de uma salutar cooperação institucional entre a AMT e o Município, cada um naturalmente no exercício da Missão específica e diferenciada que a Lei lhes consagra. Tal releva na medida em que pode reforçar a confiança na prossecução das suas estratégias empresariais visando a competitividade e a coesão, de onde poderá decorrer o investimento e, conseqüentemente, o emprego.

A coerência e clareza da *praxis* quotidiana de um binómio institucional como o presente, entre autoridade de transportes 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 relevante para a economia e para a sociedade portuguesas.

Lisboa, 06 de setembro de 2018

O presidente do Conselho de Administração

João Carvalho

Direção de Supervisão (DS)

Divisão de Avaliação de Políticas Públicas e Monitorização Setorial (DAPP)