

PARECER N.º 43/AMT/2020

SUPERVISÃO – AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E MONITORIZAÇÃO SETORIAL

I – DO OBJETO

1. A Docapesca, Portos e Lotas, S.A. (Docapesca), em conjunto com o Município de Faro (Município) remeteu à Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT) através do ofício CA/258 de 2020-04-17, as peças dos Procedimentos Concursais para Exploração do Serviços de Transporte Regular com Embarcações de Passageiros na Ria Formosa nos percursos entre Faro, Praia de Faro, Ilha do Farol e Culatra e Ilha Deserta, para efeitos de emissão de parecer prévio vinculativo, conforme previsto no Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio.
2. Aquela comunicação é composta por um documento de enquadramento e fundamentação, bem como as peças dos procedimentos de concurso público, tendo ainda sido prestados esclarecimentos adicionais, a pedido da AMT em 23-04-2020 e respondidos a 05-05-2020.
3. O presente parecer inscreve-se no cumprimento da missão da AMT enquanto regulador económico independente, nos termos do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, que aprova os respetivos Estatutos e de acordo com as exigências que emanam da Lei-Quadro das Entidades Reguladoras Independentes, aprovada pela Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto.
4. A sua emissão fundamenta-se, assim, nas atribuições da AMT, previstas no n.º 1 do artigo 5.º dos Estatutos, designadamente, de zelar pelo cumprimento do enquadramento legal, nacional, internacional e da União Europeia, aplicável à regulação, supervisão, promoção e defesa da concorrência, visando o bem público, a defesa dos interesses dos cidadãos e dos operadores económicos, e de monitorização e acompanhamento das atividades dos mercados da mobilidade e dos transportes terrestres e fluviais, bem como na avaliação das políticas referentes ao Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes.
5. 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 serviço¹;

- 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, se for o caso, a aplicação de sanções contratuais²;
- Proceder ao controlo anual das compensações concedidas às entidades que asseguram os serviços de interesse económico geral nos setores regulados³;
- Promover a defesa dos direitos e interesses dos consumidores e utentes em relação aos preços, aos serviços e respetiva qualidade⁴.

6. Por outro lado, o presente parecer inscreve-se também no âmbito da reforma estrutural consubstanciada na Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, que aprovou o Regime Jurídico do Serviço Público de Transportes de Passageiros (RJSPTP), 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 2007⁵ (Regulamento), relativo aos serviços públicos de transporte ferroviário e rodoviário 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 enquadramento e a *compliance* com, entre outros:

- O estabelecido no RJSPTP, no Regulamento, no Código dos Contratos Públicos (CCP)⁶ e subvenções públicas⁷;
- A política de descentralização administrativa de competências prevista no RJSPTP e no Regulamento, na Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, e na Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, que estabelecem o regime jurídico e financeiro das autarquias locais, comunidades intermunicipais e áreas metropolitanas.

8. Em segundo lugar, através do modelo de regulação da AMT, 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

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.

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.

⁵ Alterado pelo Regulamento (UE) n.º 2016/2338, do Parlamento Europeu e do Conselho de 14 de dezembro de 2016.

⁶ Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, na sua redação atual.

⁷ Decreto-Lei n.º 167/2008, de 26 de agosto, na sua redação atual.

concorrência não falseada, sem restrições ou distorções, protegendo o bem público da mobilidade eficiente e sustentável, promovendo, ainda, a confluência de diversos interesses societais, *i)* investidores, *ii)* profissionais/utilizadores/utentes/consumidores e/ou cidadãos e *iii)* contribuintes.

II - DO ENQUADRAMENTO

Fundamentação

9. De acordo com a comunicação da Docapesca, com a publicação do Decreto-Lei n.º 16/2014, de 3 de fevereiro, foi determinada a transferência para aquela entidade das competências de autoridade portuária até aí exercidas pelo Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos, I.P (IPTM), tendo nessa data tomado conhecimento de diversas carreiras regulares de transporte fluvial de passageiros, como sejam as ligações Faro-Praia de Faro, Faro – Ilha do Farol e Culatra e Faro - Ilha Deserta.
10. No entanto, as licenças existentes caducaram, respetivamente, em 2014 e 2019, sendo que o operador já notificou a Docapesca da sua indisponibilidade para continuar a prestar aquele serviço.
11. Nesta sequência, de acordo com a alínea p) do n.º 1 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 16/2014, de 3 de fevereiro, já se tinha procedido ao lançamento dos procedimentos concursais para outros percursos, sendo que a publicação do Decreto-Lei n.º 58/2019, de 30 de abril, veio a dar um novo enquadramento à questão.
12. Tal como já era referido no Relatório da AMT⁸ *“Diagnóstico preliminar - Serviços de transportes em vias navegáveis interiores”*, onde se sublinha que a Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto, estabeleceu o quadro de transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais, assente nos princípios da subsidiariedade, da descentralização administrativa e da autonomia do poder local, o qual foi concretizado através do Decreto-Lei n.º 58/2019, de 30 de abril, nos seguintes termos: (i) transferência de competências para os órgãos municipais e os órgãos das comunidades intermunicipais e das Áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto, na qualidade de autoridades de transporte previstas no RJSPTP, no domínio do serviço público de transporte de passageiros regular em vias navegáveis interiores⁹; (ii)

⁸ Serviços de transportes em vias navegáveis interiores - http://www.amt-autoridade.pt/media/2209/relatorio_vias_navegaveis_interiores.pdf

⁹ De acordo com o Decreto-Lei n.º 58/2019, de 30 de abril, uma via navegável interior é *“uma massa de água que não faz parte do mar e [é] interior e navegável, natural ou artificial, ou um sistema de massas de água interligadas, utilizadas para o transporte, tais como lagos, albufeiras, rios, estuários, canais ou qualquer combinação destes”*.

transferência de competências para os órgãos municipais, no domínio do transporte turístico de passageiros em vias navegáveis interiores.

13. De acordo com o mesmo normativo, as competências transferidas compreendem, respetivamente:

- O serviço público de transporte de passageiros regular, ainda que exercido em áreas sob a jurisdição de qualquer administração ou autoridade marítima ou portuária, designadamente quando tais serviços se encontrem integrados numa rede de transporte público de passageiros urbana, suburbana ou regional;
- Os transportes turísticos locais entre municípios limítrofes ou no âmbito da mesma comunidade intermunicipal ou área metropolitana, excluindo-se o transporte turístico local que abranja mais do que uma comunidade intermunicipal;
- Nos casos em que o serviço público de transporte de passageiros regular seja assegurado ao abrigo de uma concessão detida pelo Estado ou por entidade do setor empresarial do Estado, a transferência é objeto de processo negocial específico, desencadeado por iniciativa do concedente ou da entidade local territorialmente competente, sendo que as infraestruturas afetas ao transporte são igualmente transferidas, em termos a negociar, caso estas lhe estejam maioritariamente afetas.

14. Decorre, também, daquele diploma:

- O alargamento das competências das autoridades de transportes previstas no RJSPTP às áreas de jurisdição da Docapesca nos termos do Decreto-Lei n.º 16/2014, de 3 de fevereiro, e que tinham ficado excluídas do seu âmbito de aplicação por via da subálnea iv) do n.º 2 do artigo 2.º do RJSPTP;
- A habilitação das referidas autoridades de transporte na definição de regras quanto ao transporte turístico em vias navegáveis interiores, algo que se encontra fora do âmbito do RJSPTP, e sem prejuízo da legislação aplicável aos operadores marítimo-turísticos, nos termos do Decreto-Lei n.º 108/2009, de 15 de maio, na sua redação atual;
- A obrigação para os operadores de serviço público de transporte de passageiros regular de cumprirem os deveres de informação e comunicação a que se reporta o artigo 22.º do RJSPTP;

- A sujeição dos regimes legais, regulamentares, contratuais ou que decorram de ato administrativo correspondentes à exploração do serviço público de transporte de passageiros regular, e que estejam vigentes à data da entrada em vigor do decreto-lei;
 - A competência da assembleia municipal/conselho metropolitano ou do conselho intermunicipal, conforme o território em causa, pela regulamentação relativa à atividade de transporte turístico de passageiros em via navegável interior, sem prejuízo do disposto no Decreto-Lei n.º 108/2009, de 15 de maio, na sua redação atual;
 - As competências daquelas entidades quanto ao Decreto-Lei n.º 149/2014, de 10 de outubro, que visa gerir os efeitos que este transporte possa gerar na área de jurisdição, assim como a localização dos espaços destinados à tomada e largada de passageiros.
15. Refere a Docapesca, nos termos do n.º 2 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 58/2019, de 30 de abril, *“nos casos em que o serviço público regular de transporte de passageiros seja assegurado ao abrigo de uma concessão detida pelo Estado ou por entidade do setor empresarial do Estado, a transferência é objeto de processo negocial específico desencadeado por iniciativa do concedente ou da entidade local territorialmente competente”*.
16. No entanto, considera a Docapesca que no contexto do Estado de Emergência atual, causado pela emergência de saúde pública ocasionada pelo vírus SARS-COV-2, responsável pela doença COVID-19¹⁰, não é possível concluir os acordos no processo de transferência de competências com o Município de Faro. No entanto, ambas as entidades pretendem transferir e aceitar tais competências, pelo que consideram que a prossecução conjunta dos poderes necessários ao lançamento dos respetivos procedimentos permite assegurar a continuidade dos serviços e o processo de transferência, sem interrupções para entidades públicas e privadas.
17. Para o efeito, foi celebrado um acordo para, em agrupamento, procederem ao lançamento dos procedimentos concursais.
18. Voltando ao referido relatório da AMT, tal como oportunamente sinalizado no parecer dirigido ao Governo¹¹, e no âmbito do Diagnóstico ao transporte de passageiros

¹⁰Pelo Decreto do Presidente da República n.º 14-A/2020, de 18 de março, Decreto do Presidente da República n.º 17-A/2020, de 2 de abril, e Decreto do Presidente da República n.º 20-A/2020, de 17 de abril.

¹¹ https://www.amt-autoridade.pt/media/1707/parecer_01_dsmm_dpdc_3jan_2018.pdf.

efetuado por agentes económicos licenciados para atividades turísticas e agências de viagens e turismo¹², constatava-se o desconhecimento da totalidade do atual universo das empresas de serviços de transporte fluvial de passageiros, em transporte público regular ou transporte turístico, bem como do quadro contratual e legal preciso em que todos os serviços existentes são prestados e ainda das áreas geográficas de atuação, características e número de embarcações.

19. Ora, o conhecimento dos universos é essencial para a sua correta identificação e avaliação do âmbito legal concreto - público ou turístico -, a qual releva para efeitos de contratualização dos serviços públicos de transporte em vias navegáveis interiores ao abrigo do RJSPTP.
20. Acresce ainda o facto de a AMT ser a entidade responsável pela promoção e defesa dos direitos e interesses dos passageiros em serviços marítimos e fluviais e em vias navegáveis interiores, seja de transporte público, seja de transporte turístico, nos termos dos seus Estatutos e dos Decretos-Lei n.º 7/2014, de 15 de janeiro¹³, e n.º 74/2017, de 21 de junho, importa garantir a acessibilidade, em ambos os serviços, ao Livro de Reclamações¹⁴ e à Resolução Extrajudicial de Conflitos¹⁵.
21. Assim, e sobretudo no contexto da transferência de competências para os órgãos municipais no domínio do transporte turístico de passageiros e do serviço público de transporte de passageiros regular em vias navegáveis interiores, afigurou-se ser da maior importância para todos os *stakeholders* que se caracterize o setor do transporte em vias navegáveis interiores incluindo o universo de empresas que atuam no mesmo.¹⁶
22. Importa referir que a legislação nacional aplicável ao transporte em vias navegáveis interiores é praticamente inexistente e a que existe está desatualizada face ao atual contexto legislativo e económico, com a intervenção de diversas entidades públicas

¹² https://www.amt-autoridade.pt/media/1742/acao_diagnostico_transporte_de_passageiros_ambito_turistico.pdf.

¹³ Tal como referido em anterior relatório da AMT (https://www.amt-autoridade.pt/media/1615/relatorio_acao_diagnostico_-_condicoesgerais_transportepublicopassageiros.pdf), diversos diplomas relativo a direitos dos passageiros, como por exemplo o Decreto-Lei n.º 7/2014, de 15 de janeiro, estabelecem o IMT como entidade competente nesta matéria. No entanto, deve ser tido em conta que: (i) as alíneas a) e m) do n.º 1 e a alínea k) do n.º 2, ambos do artigo 5.º, e o n.º 4 do artigo 38.º do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, estabelecem como atribuições da AMT a promoção da defesa dos direitos e interesses dos consumidores e utentes em relação aos preços, aos serviços e respetiva qualidade; (ii) os pontos v) e vi) da alínea c) do n.º 2 e a parte final do artigo 19.º do Decreto-Lei n.º 11/2014, de 22 de janeiro, que referiam a proteção dos direitos dos utilizadores como competência do IMT, foram precisamente revogados pelo artigo 7.º da parte preambular do Decreto-Lei n.º 78/2014 de 14 de maio; (iii) as alíneas f) e i) do n.º 4 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 236/2012, de 31 de outubro (anteriores estatutos do IMT), que se referiam à proteção dos direitos dos passageiros, foram revogados pelo Decreto-Lei n.º 77/2014, de 14 de maio, que aprova os novos estatutos do IMT. Desta forma, afigura-se claro que o IMT deixou de ter nas suas atribuições e competências a proteção dos direitos e interesses dos consumidores, sendo tal competência agora assumida pela AMT.

¹⁴ Acessível para todos os modos de transporte em <https://www.livroreclamacoes.pt/inicio>.

¹⁵ Regulamento de Mediação e Conciliação da AMT, disponível em: https://www.amt-autoridade.pt/media/1757/regulamento-nº-565_2018-de-21-de-agosto.pdf

¹⁶ Na pendência da elaboração do presente relatório, a Direção-geral das Autarquias Locais divulgou a lista de autarquias que declarou assumir as competências nesta matéria, estando disponível em: <http://www.portalautarquico.dgal.gov.pt/PT/transferencia-de-competencias/>

(Direção-Geral de Recursos Naturais, Segurança e Serviços Marítimos, Direção-Geral de Autoridade Marítima, Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional, administrações portuárias e administração local) e nem sempre de forma totalmente articulada e harmonizada do ponto de vista legal, pelo que, para garantir bases sólidas para o planeamento e desenvolvimento do transporte em vias navegáveis interiores, importava deter conhecimento mais específico sobre o Ecossistema:

23. Do mesmo passo, neste momento, afigura-se ser necessário recorrer à interpretação integrada de diversos diplomas legais, entre outros regimes especiais, legais, regulamentares e administrativos relativos a ligações fluviais, emitidos em diversos contextos temporais e substanciais, designadamente: (i) Decreto-Lei n.º 197/98, de 10 de julho, que estabelece o regime jurídico da atividade dos transportes com embarcações de tráfego local¹⁷; (ii) Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, que aprova o RJSPTP¹⁸; (iii) Decreto-Lei n.º 7/2014, de 15 de janeiro¹⁹, que estabelece regras quanto a direitos dos passageiros dos serviços, públicos e turísticos, de transporte marítimo e por vias navegáveis interiores, (iv) Decreto-Lei n.º 186/2015, de 3 de setembro, que estabelece as condições de acesso e de exercício da atividade das empresas de

¹⁷ Densificando, o Decreto-Lei n.º 197/98, de 10 de julho, que estabeleceu o regime jurídico da atividade dos transportes com embarcação de tráfego local, considera: (i) Armador de tráfego local: aquele que efetua transportes de passageiros ou mercadorias, no âmbito da navegação local, com embarcações registadas no tráfego local; (ii) Navegação local: a navegação efetuada em águas lacustres fluviais ou em águas interiores da área de jurisdição da capitania ou da delegação marítima ou de outras entidades locais competentes; (iii) Embarcações de tráfego local: as embarcações de comércio registadas como embarcações de tráfego local, em conformidade com as normas de registo convencional ou ao abrigo do regime de registo temporário, e destinadas a operar dentro dos portos e respetivos rios, rias, lagos, lagoas e esteiros e, em geral, dentro das águas interiores da área de jurisdição da capitania ou da delegação marítima em que estão registadas ou de outras entidades locais competentes. O mesmo diploma estabelece que os armadores de tráfego local podem utilizar embarcações de tráfego local na área da navegação costeira nacional e em zonas diferentes das já legalmente permitidas na referida área de navegação, desde que sejam observadas todas as condições de segurança previstas na legislação aplicável. O Decreto-Lei n.º 197/98, de 10 de julho, estabelece, ainda, que o único requisito de acesso à atividade é a inscrição como armador de tráfego local, no âmbito da qual o interessado deve fornecer informação, entre outros, sobre a identificação das embarcações de que disponha e sobre os serviços que tenha intenção de prestar, e respetivas atualizações, assim como deve comunicar elementos de natureza estatística, relativos a passageiros e cargas transportados, com periodicidade trimestral. Finalmente, este diploma estabelece que a sua aplicação não prejudica a aplicação de regulamentos locais sobre transportes e carreiras, desde que os mesmos não lhe sejam contrários.

¹⁸ Por sua vez, o já referido RJSPTP veio aprovar e estabelecer o regime aplicável ao planeamento, organização, operação, atribuição, fiscalização, investimento, financiamento, divulgação e desenvolvimento do serviço público de transporte de passageiros, por modo rodoviário, via navegável interior, ferroviário e outros sistemas guiados, incluindo o regime das obrigações de serviço público e respetiva compensação. Nos termos do previsto naquele diploma, o serviço público de transporte de passageiros é “o serviço de transporte de passageiros de interesse económico geral, prestado ao público numa base não discriminatória, nos termos do qual os veículos são colocados à disposição de múltiplas pessoas em simultâneo, que os utilizam mediante retribuição, segundo um regime de exploração previamente aprovado, não ficando ao serviço exclusivo de nenhuma delas”, sendo contratualizado por municípios, comunidades intermunicipais e áreas metropolitanas, na qualidade de autoridades de transportes, com operadores de transporte público de passageiros. Em rigor, o RJSPTP estabeleceu inicialmente a exclusão do serviço de transporte de passageiros regular em vias navegáveis interiores nas áreas de jurisdição da Docapesca, mas a Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto, e o Decreto-Lei n.º 58/2019, de 30 de abril, determinam que passa a ser competência dos municípios o transporte em vias navegáveis interiores, seja ele transporte turístico de passageiros ou serviço público de transporte de passageiros regular, sem prejuízo das competências cometidas às entidades reguladoras e fiscalizadoras de âmbito nacional.

¹⁹ Por fim, o Decreto-Lei n.º 7/2014, de 15 de janeiro, veio acomodar o Regulamento (UE) n.º 1177/2010, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de novembro, relativo aos direitos dos passageiros dos serviços de transporte marítimo e por vias navegáveis interiores, aplicando-se, essencialmente, ao transporte de passageiros entre Estados-Membros da União Europeia e a cruzeiros, e não a transporte interno, não estando assim expresso e adequadamente acomodado o transporte em vias navegáveis interiores, sobretudo de carácter urbano quando integrado em redes locais e regionais.

animação turística e dos operadores marítimo-turísticos;²⁰ (v) Decreto-Lei n.º 49-A/2012, de 29 de fevereiro²¹.

24. Do diagnóstico resultou que:

- 14 linhas se localizam na Ria Formosa e 1 linha no Rio Guadiana, todas na área de atuação da Comunidade Intermunicipal do Algarve (AMAL) (55,6% 27 linhas operadas a nível nacional);
- Cerca de 4 milhões de passageiros (7,1% dos 56 milhões de passageiros transportados a nível nacional, entre 2015 e 2017) foram transportados na Ria Formosa e Rio Guadiana;
- As 27 linhas a nível nacional são exploradas recorrendo à utilização de 72 embarcações, sendo que 32 embarcações (44,4%) operam na área de competência da AMAL.

25. Foram solicitadas informações a 7 empresas naquela região, que exploram o serviço público de transporte de passageiros regular em via navegável interior na jurisdição da AMAL, tendo sido obtidas respostas de 6 empresas, o que corresponde a uma taxa de 86% tendo-se concluído:

- Todas as empresas que responderam ao questionário desenvolvem a sua atividade no âmbito de serviços de transporte de passageiros e encontram-se registadas como armadores de tráfego local, embora duas não tenham respondido a este ponto aquando do pedido de informação;
- Todas as empresas têm a sua sede na CIM, com exceção de uma, cuja sede se encontra em Lisboa;

²⁰ O Decreto-Lei n.º 108/2009, alterado pelos Decretos-Lei n.º 95/2013, de 19 de julho, e n.º 186/2015 de 3 de setembro, veio estabelecer as condições de acesso e de exercício da atividade das empresas de animação turística e dos operadores marítimo-turísticos, cujas embarcações estão sujeitas ao regulamento das embarcações utilizadas na atividade marítimo-turística. Neste diploma estão referidos os serviços de táxi fluvial, cuja figura (e respetivo regime de enquadramento) carece de adequada regulamentação, uma vez que apenas estão regulamentadas as embarcações a utilizar, no regulamento das embarcações utilizadas na atividade marítimo-turística, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 149/2014, de 10 de outubro, *i.e.*, a embarcação registada como auxiliar local ou de porto destinada a efetuar serviços de táxi marítimo, fluvial ou lacustre.

²¹ Do mesmo passo, de acordo com o vertido no Decreto-Lei n.º 49-A/2012, de 29 de fevereiro, a Direção-Geral de Recursos Naturais, Segurança e Serviços Marítimos (DGRM), sucedeu nas suas funções ao Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos, I.P. (IPTM), nomeadamente nas matérias diretamente relacionadas com as áreas de regulamentação, supervisão e fiscalização do setor marítimo-portuário e da náutica de recreio. Da mesma forma, o Decreto-Lei n.º 280/2001, de 23 de outubro, na redação que lhe foi dada pelo Decreto-Lei n.º 206/2005, de 28 de novembro, estabelece que compete ao IPTM a fixação da lotação e emissão do respetivo certificado no caso de embarcações de tráfego local, competência hoje assumida pela DGRM. As administrações portuárias do Continente²¹ detêm igualmente competências de licenciamento de todas as atividades que se desenvolvam nas respetivas áreas de jurisdição, incluindo navegação e acostagem e utilização de infraestruturas marítimas e fluviais.

- Existem diversas situações quanto ao CAE²² utilizado: (i) apenas uma empresa (17%) tem um CAE principal relacionado com a atividade de transportes de passageiros por vias navegáveis interiores; (ii) duas empresas (33%) têm um CAE relacionado com a atividade de transportes costeiros e locais de passageiros; (iii) uma empresa (17%) tem um CAE que diz respeito à atividade de transportes marítimos não costeiros de passageiros; (iv) duas empresas (33%) têm um CAE em nada relacionado diretamente com exploração de serviço de transporte de passageiros.
- As taxas de crescimento anual médias do volume de negócios destas empresas, no triénio 2015-2017, variam entre 24% e 63%.

26. No que se refere ao transporte fluvial na área geográfica²³ em causa foi apurado o seguinte quanto à empresa Silnido - Transportes Fluviais, Lda:

- Explora cinco linhas de transporte de passageiros regular, em regime de exploração sazonal: i) Tavira Cidade-Ilha de Tavira; ii) Quatro Águas-Ilha de Tavira; iii) Portas de Mar-Praia de Faro; iv) Portas do Mar-Ilha do Farol; v) Portas do Mar-Ilha da Culatra.
- A Câmara Municipal de Faro (Município) informou que três destas linhas são exploradas em regime de serviço público de transporte de passageiros regular as quais encontram-se sob a sua jurisdição²⁴;
- As travessias realizam-se mediante horários pré-definidos para os diferentes períodos do ano e para as diferentes extensões: (i) a travessia de 4 km entre a cidade de Tavira e a ilha de Tavira realiza-se em 15 minutos e tem um custo de 2 euros; (ii) a travessia de 1 km entre 4 águas e a ilha de Tavira realiza-se em 5 minutos e tem um custo de 1,5 euros; (iii) A travessia entre as Portas do Mar e a praia de Faro tem uma tarifa de 3 euros, para uma distância de 9 km e uma duração de 30 minutos; (iv) a travessia entre as Portas do Mar e a ilha do Farol tem um custo de 5 euros, para uma distância de 10 km e uma duração de 40 minutos; (v) a travessia entre as Portas do Mar e a ilha da Culatra tem um custo de 6 euros, para uma distância de 12 km e uma duração de 50 minutos;

²² CAE - Classificação Portuguesa das Atividades Económicas.

²³ Quanto a todas as linhas em operação no Algarve, ver os dados globais no anexo ao presente parecer.

²⁴ As outras duas linhas encontram-se sob a jurisdição da Câmara Municipal de Tavira, a qual não respondeu ao pedido de informação enviado pela AMT.

- Explora este serviço desde 2008, ao abrigo de uma concessão atribuída pela Docapesca, a qual não define obrigações de serviço público nem compensações financeiras;
- A empresa possui 10 embarcações, com as seguintes características: (i) em nenhuma se faz transporte de veículos, motociclos ou velocípedes; (ii) toda a frota é movida a gasóleo e tem uma idade média de 23 anos; (iii) o número médio de tripulantes por embarcação é de 1 pessoa.
- Quanto a passageiros transportados: (i) a taxa de crescimento anual média do número de passageiros transportados durante o triénio²⁵ foi de 42%. Neste mesmo período, esta empresa transportou 27% do total dos passageiros transportados na área de jurisdição da AMAL; (iii) os números de passageiros divulgados pelo IMT foram, para 2016 e 2017, respetivamente, de 429 259 e 443 415, os quais não são coincidentes com os valores divulgados pelo Instituto Nacional de Estatísticas (INE): 841 559 em 2016 e 905 657 em 2017; (iv) Para o ano de 2015, o IMT não divulgou dados relativos ao número de passageiros transportados; (v) comparando os dados que foram divulgados pelo INE e os agora reportados pela empresa, também se verificam diferenças: o INE divulgou que foram transportados 689 556, 841 559 e 905 657 passageiros, em 2015, 2016 e 2017, respetivamente, valores superiores aos reportados pela empresa (218 633, 427 500 e 438 653, em 2015, 2016 e 2017 respetivamente);
- Quanto a infraestruturas: (i) a Docapesca é proprietária e gestora de toda a infraestrutura que é utilizada por esta empresa. A empresa informou que à utilização da infraestrutura subjacente à exploração da linha entre a cidade de Tavira (cais 4 águas) e a Ilha de Tavira é aplicada uma taxa pela utilização do porto e nas restantes linhas é aplicada uma taxa pela utilização dos diferentes cais/pontões; (ii) a empresa não comunicou informações relativamente ao tipo e dimensões da infraestrutura dos terminais ou estações de embarque e desembarque; (iii) todos os cais de embarque e desembarque têm acesso para pessoas com mobilidade reduzida, assim como bilheteiras guarnecidas com pessoal, mas nenhum deles tem máquinas de venda automática de bilhetes;

²⁵ Não foi possível calcular a taxa de variação de velocípedes e veículos transportados no triénio.

- Declarou ter disponíveis livros de reclamações em todos os cais de embarque e desembarque. As reclamações são reencaminhadas para o IMT, mas, durante o triénio em análise, a empresa declarou não ter recebido reclamações.

27. Ainda no que se refere ao transporte fluvial na área geográfica em causa foi apurado o seguinte quanto à empresa Empresa - Tavares & Guerreiro, Lda.

- Explora três linhas de transporte de passageiros regular (Olhão-Ilha do Farol, Olhão-Ilha da Culatra e Olhão-Ilha da Armona), em regime de exploração anual;
- Quanto às travessias: (i) realizam-se mediante horários pré-definidos para os diferentes períodos do ano; (ii) a travessia de 5,4 km entre Olhão e a Ilha de Armona realiza-se em 25 minutos e tem um custo de 1,85 euros; (iii) a travessia de 7,6 km entre Olhão e a Ilha da Culatra realiza-se em 35 minutos e tem um custo de 1,85 euros; (iv) a travessia de 11 km entre Olhão e a Ilha do Farol, com passagem pela Ilha da Culatra, realiza-se em 45 minutos e tem um custo de 2,15 euros;
- Não indicou qual o instrumento legal, regulamentar ou contratual que enquadra esta exploração, mas referiu que a mesma não tem associadas obrigações de serviço público nem compensações financeiras;
- Possui 6 embarcações, com as seguintes características: (i) 4 são utilizadas no serviço público de transporte de passageiros regular e duas no transporte marítimo-turístico; (ii) as 7 embarcações afetas ao transporte de passageiros regular dispõem de uma capacidade média de transporte para 243 passageiros e apenas nestas é possível transportar velocípedes; (iii) toda a frota é movida a gasóleo e tem uma idade média de 45 anos; (iv) o número médio de tripulantes por embarcação é de 3 a 4 pessoas.
- Quanto a passageiros transportados: (i) a taxa de crescimento anual média do número de passageiros durante o período em análise foi de 8%. Neste mesmo período, esta empresa transportou 22% do total dos passageiros transportados na área de jurisdição da AMAL; (ii) os números de passageiros divulgados pelo IMT²⁶ para os anos de 2016 e 2017 foram coincidentes com os números divulgados pelo INE; (iv) para o ano de 2015, o IMT não divulgou dados relativos ao número de passageiros transportados. O INE divulgou que foram

²⁶ Os valores reportados ao IMT resultam do somatório da exploração realizada pela empresa Tavares & Guerreiro, Lda. e pela Empresa de Transportes do Rio Guadiana, Lda. nas três linhas apresentadas.

transportados, neste mesmo ano, 469 372 passageiros; (v) comparando os dados divulgados pelo INE e os dados reportados à AMT, também se verificam diferenças²⁷ para todos os anos em análise (2015, 2016 e 2017): os números de passageiros transportados divulgados pelo INE foram 469 372, 539 176 e 645 353 e os números reportados à AMT foram 277 798, 282 436 e 321 942 passageiros transportados, sistematicamente inferiores;

- Quanto a infraestruturas: (i) a Docapesca é proprietária e gestora da infraestrutura que é utilizada por esta empresa na exploração das três linhas entre Olhão e as três ilhas barreira (Armona, Culatra e Farol), a qual assenta numa licença anual emitida pela Docapesca; (ii) no embarque e desembarque é utilizado um cais flutuante com 20 metros; (iii) todos os cais de embarque e desembarque têm acesso para pessoas com mobilidade reduzida, assim como bilheteiras guarnecidas com pessoal, mas nenhum deles tem máquinas de venda automática de bilhetes;
- Não indicou qual é a entidade à qual reencaminha as reclamações, nem o número de reclamações recebidas

28. A empresa Animaris - Animação Turística, Lda. não respondeu ao pedido de elementos da AMT.
29. Por outro lado, segundo o Município existem 10 entidades²⁸ a desenvolver atividade no âmbito do transporte marítimo-turístico de transporte de passageiros^{29 30}
30. De referir que segundo o Boletim Mensal de Estatística – 2020 do INE³¹, nos transportes fluviais de passageiros na Ria Formosa verificou-se, entre janeiro e fevereiro de 2020, uma variação homóloga de 123%, constituindo o terceiro sistema de transporte de passageiros por via navegável interior, a nível nacional, depois do Rio Tejo e do Rio Sado.
31. Do referido relatório resultaram diversas conclusões:

²⁷ Nesta CIM, esta diferença pode estar relacionada com o facto de os elementos divulgados pelo INE resultarem do somatório dos elementos relativos à exploração das empresas Tavares & Guerreiro, Lda. e Empresa de Transportes do Rio Guadiana, Lda., dado que ambas declararam que exploram estas três linhas de transporte de passageiros regular (Olhão-Ilha do Farol, Olhão-Ilha da Culatra e Olhão-Ilha da Armona), em regime de exploração anual.

²⁸ Das quais fazem parte as empresas Silnido – Transportes Fluviais, Lda. e Animaris, Lda.

²⁹ Anexo I ao referido Relatório.

³⁰ Tal como se refere no relatório indicado, a caracterização mais aprofundada destas empresas implicará uma recolha adicional de informação, em posterior ação de supervisão, incluindo informação a recolher junto do Turismo de Portugal e com as entidades locais.

³¹

https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_publicacoes&PUBLICACOESpub_boui=430023502&PUBLICACOESmo_do=2

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

32. Do mesmo relatório resultaram diversas recomendações:

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

efetuem, de facto, transporte público sem o cumprimento dos requisitos a este associado, tal como anteriormente referido pela AMT³²;

- Adaptar, clarificar ou criar mecanismos de reporte, transmissão e tratamento de informação relativa ao transporte turístico e de mercadorias em vias navegáveis interiores, entre os operadores e as entidades públicas envolvidas (Administrações portuárias, IMT, Turismo de Portugal e AMT);
- No que se refere aos direitos dos passageiros, caminhar para a aplicação do Regulamento (UE) n.º 1177/2010, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de novembro, e Decreto-Lei n.º 7/2014, de 15 de janeiro, a vias navegáveis interiores de carácter urbano e local e quanto integrado em redes de transporte público de passageiros intermodais e harmonização das cláusulas contratuais/gerais/contrato de transporte/termos de utilização das diversas empresas.

33. Por outro lado, segundo o Plano de Mobilidade e Transportes do Município de Faro, de 201733:

- *“a distribuição geográfica do território de Faro e o facto de alguns territórios serem acessíveis exclusivamente por água, o transporte marítimo assume um papel de relevo no acesso a estes locais. Adicionalmente, a Ilha de Faro dispõe de infraestruturas que permitem, também, o acesso direto, pedonal ou rodoviário. O transporte fluvial de passageiros está muito associado à atividade balnear, e possui, por isso, um carácter sazonal, existindo carreiras com saídas do concelho de Faro, apenas na época balnear. No resto do ano, existem ligações regulares às Ilhas do Farol e da Culatra, a partir de Olhão.*
- *(...) localização do concelho de Faro relativamente à Ria Formosa e ao Oceano Atlântico, evidencia a importância e a diversidade dos transportes fluviais e marítimos, em que se destacam as seguintes tipologias de serviços de transporte de passageiros: as carreiras formais e reguladas pelas autoridades públicas competentes, serviços informais de transporte e os táxis marítimos. As carreiras regulares são a forma mais importante de transporte na ria Formosa e tendo em conta que estas estão reguladas pelo, entretanto extinto, IPTM*

³² https://www.amt-autoridade.pt/media/1741/diagnostico_transporte_passageiros_ambito-turistico.pdf.

³³ https://cms.cm-faro.pt/upload_files/client_id_1/website_id_1/PMT/FASE_III_VOLUME_I_Pe%C3%A7as%20Escritas.pdf

(Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos), facilita a sua correta caracterização.

- *Os serviços prestados, de forma mais ou menos informal, realizam o transporte de passageiros entre alguns núcleos urbanos/ empreendimentos turísticos e as praias. Os táxis marítimos, apesar de serem também regulamentados não realizam, no entanto, um percurso fixo. Baseando-se na regularidade e características dos dois últimos serviços referidos e a informação disponibilizada não é possível realizar uma correta análise dos seus percursos e a sua procura, sendo, no entanto, evidente a sua importância na dinâmica das ligações fluviais e marítimas na Ria Formosa.*
- *Assim é realizada exclusivamente a caracterização da oferta das carreiras formais e oficialmente reguladas e que circulam no concelho de Faro, realizando a seguintes ligações:*
 - *Faro – Ilha Deserta: Este serviço é operado pela empresa Animaris – Animação Turística Lda., realiza-se todo o ano, com três circulações diárias com destino à Ilha Deserta e cinco circulações entre a Ilha Deserta e Faro. Este percurso tem uma duração média de 35 minutos e um custo unitário para uma viagem de ida e volta de 10 € e de 5 € no caso das crianças entre os 5 e os 11 anos.*
 - *Faro – Ilha do Farol: Este serviço, operado pela Silnido, Transportes Fluviais Lda., funciona exclusivamente entre 4 de junho e 30 de setembro. De 4 a 13 de junho e de 8 de setembro a 30 de setembro existem duas circulações diárias entre Faro e a Ilha do Farol e a mesma quantidade no percurso inverso. De 14 de junho a 7 de setembro, existem cinco partidas a partir de Faro e também cinco da Ilha do Farol. Nos meses de julho e agosto existem duas circulações a partir da Ilha da Culatra.*
 - *Faro – Ilha de Faro: Tal como a ligação à Ilha do Farol, a ligação à Ilha de Faro é operada pela Silnido, Transportes Fluviais Lda., funcionando exclusivamente entre 4 de junho e 30 de setembro. No período entre 4 a 13 de junho e de 8 a 30 de setembro existem duas circulações diárias em cada sentido. No período entre 14 de junho a 7 de setembro, existem seis circulações em cada sentido, sendo que à terça-feira existe menos uma circulação por sentido. Este percurso*

tem uma duração média de 30 minutos e um custo unitário, para uma viagem de ida e volta para a Ilha do Farol, de 5,00€, de 6,00€ até à Ilha da Culatra e 3€ até à Ilha de Faro, no caso das crianças entre 5 e os 11 anos. No caso de adquirir uma viagem de ida esta tem um custo de 2,80€, 3,50€ e 1,80€, para a Ilha do Farol, Ilha da Culatra e Ilha de Faro, respetivamente. No caso das crianças este custo é de 1,40€, 1,80€ e 0,90€, para os destinos referidos anteriormente.

- *(...) Considerando a maior concentração de pessoas em Faro na época balnear, a oferta de ligações não é exclusiva dos operadores concessionados, existindo também percursos realizados por diversos transportadores individuais que, em pequenas embarcações, asseguram o acesso a ilhas menos procuradas. Dadas as condições informais deste transporte, nem sempre as condições de segurança são as melhores.*
- *De acrescentar que existem ligações fluviais em período escolar, que são condicionadas pelos horários dos estudantes residentes nestas ilhas.*
- *(...) Os dados recolhidos nos inquéritos do Plano de Mobilidade e Ordenamento da Circulação da Ria Formosa, permitem concluir quais os motivos para as viagens e qual a frequência com que realizam esta viagem. Os motivos associados à utilização deste modo de transporte estão representados no Gráfico 119, em que 25% realizam esta viagem no “Regresso a casa” e 21% fazem-no por motivos de “Lazer”. Os motivos “Casa/Trabalho, Trabalho/Casa, Casa/Escola, Escola/Casa” totalizam 27% das respostas, ou seja, os movimentos pendulares correspondem a mais de 50% das respostas dos inquiridos. Os restantes valores estão distribuídos da seguinte forma: 6% dos inquiridos afirmam que fazem esta viagem “Em Serviço”, 9% para fazer “Compras”, 4% para “Acompanhamento de Familiares” e 8% apresentam “Outros” motivos. (...) A frequência de utilização dos serviços de transporte fluvial é visível no Gráfico 120 e é possível verificar que cerca de 60% dos inquiridos realiza esta viagem pelo menos três vezes por semana, 31% pelo menos duas vezes por mês e 8% corresponde aos inquiridos que raramente realizam esta viagem.”*

34. O mesmo plano identificou diversas fragilidades:

- *Défice das ligações fluviais às ilhas barreira;*

- *Ligações fluviais economicamente pouco atrativas o que obriga ao uso das ligações existentes no concelho de Olhão;*
- *Fruição pouco regrada do transporte marítimo*
- *Dificuldade de fiscalização do transporte marítimo*

35. Sendo por isso necessário³⁴:

- *Melhoria da intermodalidade entre os distintos modos de transporte coletivo (rodoviário, ferroviário, fluvial e aéreo);*
- *Criar um passe urbano que integre todos os modos de transporte;*
- *Melhoria do transporte rodoviário e fluvial, entre Faro e as ilhas;*
- *Promover a maior organização e regulação dos transportes marítimos/fluviais.*

36. De acordo com a nota de fundamentação destes procedimentos da Docapesca:

- Quanto aos percursos Faro - Núcleo do Faro e Núcleo da Culatra e Faro - Ilha de Faro, os mesmos foram atribuídos conjuntamente, através de procedimento concursal público, pelo IPTM, à empresa Sinildo, em 2009, pelo prazo de 9 anos;
- Quanto ao percurso Faro – Ilha deserta, a exploração do serviço é titulada por licenças anuais, renováveis, desde 1998, atribuída à empresa Animaris, pela ex-Junta Autónoma dos Portos do Sotavento Algarvio, tendo aliás, sido responsável pela construção do cais de embarque/desembarque de passageiros naquela ilha. Quanto a esta licença, considera a Docapesca que a mesma se encontra caducada desde 2013.

37. Quanto ao regime de exploração existente e o que se preconiza para futuro é o seguinte:

Concessão	Funcionamento Atual	Contrapartida existente
Faro – Praia de Faro	Sazonal (abril a setembro)	Taxa anual fixa de 5.153 e taxa variável de 8,5% sobre receitas (em 2019 corresponde a €19.698,07, entre abril e setembro)
Faro -Ilha do Farol e Culatra		
Faro – Ilha Deserta	Sazonal (abril a setembro)	Taxa variável sobre tarifárias (2019 – €7.363,92)

³⁴ [https://cms.cm-faro.pt/upload_files/client_id_1/website_id_1/PMT/FASE III VOLUME II Pe%C3%A7as%20Escritas.pdf](https://cms.cm-faro.pt/upload_files/client_id_1/website_id_1/PMT/FASE_III_VOLUME_II_Pe%C3%A7as%20Escritas.pdf)

Concessão	Funcionamento Futuro	Contrapartida Proposta	
Faro – Praia de Faro	Anual	Taxa anual não inferior a €3.000	Taxa trimestral varável não inferior a 5% da receita tarifária
Faro -Ilha do Farol e Culatra	Anual	Taxa anual não inferior a €7.000	Taxa trimestral varável não inferior a 5% da receita tarifária
Faro – Ilha Deserta	Anual	Taxa anual não inferior a €5.000	Taxa trimestral varável não inferior a 5% da receita tarifária

Concessão	Receita 2019	Taxa Variável	Taxa Fixa	Resultado ano	Benefício Económico do concessionário (horizonte de 25 anos)
Faro – Praia de Faro	69.530	3476,50	3.000	63.053,50	1.576.337,50
Faro -Ilha do Farol e Culatra	162.212	8.110,60	7.000	147.101,40	6.677.535
Faro – Ilha Deserta	147.278,40	7.363,92	5.000	134.914,48	3.372.862

38. Segundo a Docapesca, considera-se que é estimável a existência de benefício económico para os concessionários. Contudo, não obstante a incerteza quanto à exploração da atividade, aqueles terão sempre de *“mensurar os restantes custos, traçando um cenário económico-financeiro que permita avaliar a sua viabilidade”*.

Acordo de Agrupamento

39. A 08-04-2020 foi celebrado entre a Docapesca e o Município um acordo de agrupamento para a atribuição da concessão da exploração do serviço de transporte regular com embarcações de passageiros entre Faro e a Ilha da Culatra, Faro e a Praia de Faro e Faro e a Ilha Deserta, pois, independentemente do n.º 2 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 58/2019, de 30 de abril, *“o atual quadro de declaração do estado de emergência não permite que se conclua os acordos no âmbito do processo de transferência de competências da Docapesca para o Município de Faro”* e *“independentemente dos termos exatos de tais acordos, o Município pretende assumir estas competências, enquanto autoridade de transportes, e a Docapesca presente transferir as mesmas, considerando-se que a prossecução conjunta dos poderes necessários ao lançamento dos respetivos procedimentos permite assegurar a continuidade dos serviços e o processo de transferência de competências, sem disrupções para entidades públicas e privadas”*.
40. De acordo com a Cláusula 1.ª, o acordo define os objetivos do agrupamento, as obrigações e responsabilidades de cada uma das entidades no procedimento para a atribuição das concessões de exploração dos serviços de transporte regular com

embarcações de passageiros entre Faro e a Ilha da Culatra, Faro e a Praia de Faro e Faro e a Ilha Deserta.

41. Nos termos da Cláusula 2.^a, a Docapesca é designada representante do Agrupamento, para efeitos de lançamento e condução dos procedimentos de atribuição das concessões, sendo que a decisão de contratar, a decisão de escolha do procedimento, a decisão de qualificação dos candidatos e a decisão de adjudicação são tomadas conjuntamente pelos órgãos competentes das entidades adjudicantes que integram o agrupamento.
42. De acordo com a Cláusula 3.^a as despesas necessárias para o lançamento dos procedimentos concursais serão suportadas integralmente pela Docapesca e os recebimentos das receitas resultantes das adjudicações serão recebidos pela Docapesca, até à concretização do processo de transferência de competências para o Município, data a partir da qual serão integralmente recebidas por este.
43. De acordo com a mesma cláusula, os contratos a celebrar procederão à designação do gestor do contrato, para os efeitos do artigo 290.º-A do Código dos Contratos Públicos, sem prejuízo de termos adicionais de articulação entre a Docapesca e o Município de Faro na gestão dos contratos, a constar dos mesmos.
44. Segundo a Cláusula 5.^a os membros do agrupamento só são solidariamente responsáveis pelo cumprimento das obrigações, quando tais obrigações o sejam na sua totalidade assumidas pelos seus membros, sendo que a celebração do acordo de agrupamento não implica a assunção de competências de autoridade de transportes para a Docapesca, sem prejuízo da gestão articulada, ainda que transitoriamente, do serviço de transportes em causa, por aquela e pelo Município, nos termos do artigo 10.º do RJSPTP.
45. De acordo com a Cláusula 7.^a os membros do agrupamento comprometem-se a colaborar de forma permanente, não criando impedimentos ou obstáculos ao normal desempenho das responsabilidades, quanto ao acompanhamento e à fiscalização da execução dos procedimentos.

Caderno de Encargos

46. No âmbito do presente parecer, procederemos à descrição das cláusulas comuns às 3 concessões, fazendo apenas a distinção quanto ao objeto específico de cada uma delas.

47. As Cláusulas 1.^a dos Cadernos de Encargos contêm os ditames a incluir no Contrato de Concessão de exploração do serviço público de transporte regular com embarcações de passageiros entre Faro - Ilha do Farol e Culatra, Faro - Praia de Faro e Faro - Ilha Deserta, a celebrar na sequência da adjudicação a efetuar.
48. De acordo com a Cláusula 5.^a as concessões têm por objeto a exploração regular e contínua dos serviços de transportes com embarcações de passageiros nas carreiras seguintes, na área de jurisdição da Docapesca:
- Entre o cais das Portas do Mar em Faro e o cais da Ilha da Culatra Povoação do Farol e o Cais da Ilha da Culatra Povoação da Culatra;
 - Entre o cais das Portas do Mar em Faro e o cais da Praia de Faro;
 - Entre o cais das Portas do Mar em Faro e o cais da Ilha Deserta.
49. De acordo com a mesma cláusula integram ainda o objeto das concessões as atividades de manutenção e conservação dos bens móveis e imóveis afetos à Concessão, incluindo a utilização de uma área em terra, até 3m² cada cais, para instalação de apoios à operação, nomeadamente, de bilheteira.
50. De acordo com a Cláusula 6.^a os concessionários detêm, no âmbito territorial das concessões, o exclusivo da exploração de carreiras de transportes coletivos com embarcações de passageiros, de forma a acautelar a regularidade e a continuidade do serviço, podendo exercer a atividade na mesma área outros operadores devidamente licenciados ou registados nos termos dos regimes aplicáveis, nas seguintes modalidades: (i) transportes não regulares que revistam características exclusivamente turísticas; (ii) transporte de mercadorias e outros bens.
51. A mesma cláusula estipula que os terminais portuários de passageiros das carreiras podem ser utilizados por embarcações de operadores devidamente licenciados para o efeito, e com respeito pelas regras de acostagem estabelecidas no respetivo regulamento de exploração.
52. Nos termos das Cláusula 7.^a e 8.^a os concessionários assumem expressa, integral e exclusivamente a responsabilidade pelos riscos inerentes às concessões durante o prazo da sua duração, sendo responsáveis pela obtenção dos financiamentos necessários ao desenvolvimento de todas as atividades.

53. Segundo a Cláusula 9.^a as concessões terão o prazo de 25 anos, a contar do início da exploração das carreiras que as integram³⁵.
54. Estabelecem as Cláusulas 11.^a a 13.^a que os concessionários devem manter, ao longo de todo o período de duração das concessões, a sua sede em Portugal e a forma de sociedade comercial, regulada pela legislação portuguesa em vigor, sendo a estrutura acionista composta pelo adjudicatário ou pelos membros do agrupamento adjudicatário, na proporção que venha a ser proposta para a respetiva participação, podendo desenvolver atividades complementares ou acessórias desde que autorizado pelos concedentes.
55. Constituem, segundo a Cláusula 14.^a, obrigações e responsabilidades gerais dos concessionários
- Recorrer a todos os meios humanos, materiais e informáticos que sejam necessários e adequados à exploração das carreiras, bem como ao estabelecimento do sistema de organização necessário à perfeita e completa execução das tarefas a seu cargo;
 - Desenvolvimento das atividades subjacentes à concessão no respeito do contrato e das normas legais e regulamentares aplicáveis;
 - Assunção de responsabilidade por prejuízos ou danos causados a terceiros, no âmbito do exercício das atividades que integram a concessão;
 - Adoção de medidas e a instalação de equipamentos de prevenção e combate de incêndios, acidentes pessoais e poluição, bem como contratação das apólices de seguro necessárias à cobertura dos riscos inerentes às embarcações e instalações e equipamentos a utilizar;
 - Cumprimento de toda a legislação aplicável em matéria de higiene, segurança e saúde no trabalho e demais legislação laboral relativamente ao pessoal, das embarcações e de cais, que afete à exploração das carreiras;
 - Manter em permanente estado de funcionamento, de conservação e de segurança, todos os bens móveis e imóveis afetos à concessão, obrigando-se a substituí-los sempre que, por desgaste, por avaria ou por obsolescência, se mostrem inadequados ou desnecessários aos fins a que se destinam;

³⁵ Adiante alterado para 10 anos, com possibilidade prorrogação por 5 anos, ma sequência de reavaliação.

- Realizar todas as obras de reparação e de conservação decorrentes da normal utilização dos bens afetos à concessão, devendo assegurar a permanência destes bens em boas condições de exploração;
- Realizar todos os investimentos de substituição dos bens afetos à concessão que sejam necessários ou convenientes de acordo com a vida útil desses mesmos bens, as boas práticas e o cumprimento dos padrões de qualidade, de segurança e de comodidade a que se referem o número seguinte.

56. De acordo com a Cláusula 19.^a e 20.^a:

- O serviço de transportes coletivos deve estar em funcionamento durante todo o ano.
- Os concedentes podem, quando o interesse do público o exija, determinar a introdução de modificações no esquema de exploração das carreiras;
- As embarcações afetas à concessão terão acesso prioritário aos cais, sempre que os respetivos regulamentos de exploração assim o prevejam;
- Os concessionários devem efetuar os desdobramentos que as necessidades do tráfego em cada momento exigirem, desde que o intervalo para a ligação imediata da mesma carreira exceda uma hora e o número de passageiros a transportar não seja inferior a um quarto da lotação da menor embarcação que lhe seja possível utilizar para o efeito;
- Os concessionários podem realizar transportes ocasionais em percursos não servidos por carreiras, sob prévia autorização dos concedentes, os quais poderão igualmente impor-lhe a realização desses transportes, quando os considere de interesse público.

57. No que se refere à ligação Faro - Ilha da Culatra, nos termos da Cláusula 19.^a, deve ser garantida:

- Uma capacidade de transporte de pelo menos 200 pessoas por hora, durante, pelo menos, duas horas no período da manhã e pelo menos, duas horas, no período da tarde (no sentido inverso) entre 1 de junho e 15 de setembro;

- Um mínimo de 6 viagens³⁶ por dia de ida e de 6 viagens por dia de regresso entre 1 de junho e 15 de setembro;
- Uma capacidade de transporte de pelo menos 150 pessoas por hora, durante, pelo menos, duas horas no período da manhã, e pelo menos, duas horas, no período da tarde (no sentido inverso) entre 16 de abril a 31 de maio e entre 16 de setembro a 15 de outubro;
- Um mínimo de 6 viagens de ida e de 6 viagens por dia de regresso entre 16 de abril a 31 de maio e entre 16 de setembro a 15 de outubro;
- Um mínimo de 4 (quatro) viagens por dia e de 4 viagens por dia no sentido inverso, durante o resto do ano.

58. Quanto à ligação Faro - Praia de Faro, nos termos da Cláusula 19.^a, deve ser garantida:

- Uma capacidade de transporte de pelo menos 140 pessoas por hora, durante, pelo menos, duas horas no período da manhã, e pelo menos, duas horas, no período da tarde (no sentido inverso) entre 1 de junho e 15 de setembro;
- Um mínimo de 6 viagens por dia de ida e de 6 viagens por dia de regresso entre 1 de junho e 15 de setembro;
- Uma capacidade de transporte de pelo menos 95 pessoas por hora, durante, pelo menos, duas horas no período da manhã, e pelo menos, duas horas, no período da tarde (no sentido inverso) entre 16 de abril a 31 de maio e entre 16 de setembro a 15 de outubro;
- Um mínimo de 5 viagens por dia de ida e de 5 viagens por dia de regresso entre 16 de abril a 31 de maio e entre 16 de setembro a 15 de outubro;
- Um mínimo de 4 (quatro) viagens por dia, e de 4 viagens por dia no sentido inverso, durante o resto do ano.

59. Quanto à ligação Faro - Ilha Deserta, nos termos da Cláusula 19.^a, deve ser garantida:

- Uma capacidade de transporte de pelo menos 95 pessoas por viagem;
- Um mínimo de 6 (seis) viagens por dia de ida e de regresso durante todo o ano.

³⁶ Considera-se que uma «viagem» correspondente à deslocação das embarcações entre o cais de partida e o cais de destino e a deslocação de regresso ao cais de partida (ida e volta).

60. De acordo com a Cláusula 15.^a, como contrapartida financeira pela utilização das infraestruturas disponibilizadas, é devida pelos concessionários a seguinte taxa anual fixa (atualizável segundo o índice de preços no consumidor no ano anterior, sempre que positiva) constante da proposta adjudicada:
- Faro - Ilha do Farol e Culatra – não inferior a € 7.000,00/ano;
 - Faro - Praia de Faro - não inferior 3.000,00 €;
 - Faro - Ilha Deserta - não inferior 5.000,00 €.
61. De acordo com a mesma cláusula haverá ainda lugar ao pagamento de uma taxa trimestral de 5% com a venda de títulos de transporte (bilhetes e passes), sob pena de resolução contratual.
62. Segundo a Cláusula 16.^a da ocupação e utilização do Domínio Público Marítimo, e da exploração das carreiras, não pode resultar qualquer efeito de poluição do ambiente, devendo ser cumpridas as normas e regulamentos em vigor para a salvaguarda e proteção do meio ambiente e participar às entidades competentes em razão da matéria quaisquer ocorrências anómalas de natureza poluente ou com efeitos negativos sobre o meio ambiente, sem prejuízo da obrigatoriedade de adoção de programa de gestão ambiental.
63. De acordo com a Cláusula 17.^a é obrigação dos concessionários adotar medidas adequadas à prevenção de danos pessoais e materiais, elaborando, um plano de segurança, que deve sujeitar à aprovação da concedente antes do início da exploração das carreiras.
64. Estabelece a Cláusula 18.^a que os concessionários devem munir-se de todas as autorizações, licenças, aprovações e pareceres exigidos por lei ou regulamento, devendo fornecer as respetivas cópias à Docapesca.
65. Segundo a Cláusula 21.^a as instalações terrestres indispensáveis à exploração das carreiras que integram a concessão³⁷, são obrigação dos concessionários, incluindo a vigilância, conservação e limpeza, carecendo os respetivos projetos da aprovação prévia dos concedentes e sem prejuízo do respetivo licenciamento municipal.

³⁷ Compete à Docapesca a realização e o encargo das obras de reparação das instalações do seu património entregues para exploração ao concessionário, salvo quanto às obras cuja necessidade resulte de erros de manobra, de negligência, de usos não adequados ou de outras causas similares imputáveis ao concessionário, caso em que é este obrigado a realizá-las e a suportar os respetivos encargos.

66. Em caso de cessação da exploração de alguma carreira, tais instalações são entregues aos concedentes, que poderá adquiri-las pelo valor que elas tiverem nesse momento, consideradas as respetivas amortizações.
67. Nos termos das Cláusulas 22.^a e 24.^a e 39.^a, os concessionários obrigam-se a:
- Afetar à concessão a frota e os demais equipamentos necessários para que o serviço seja assegurado em condições de regularidade, eficiência e segurança, sendo que as embarcações devem reunir as condições necessárias à prestação do serviço em causa, possuir os necessários documentos nos termos da legislação e regulamentos em vigor e estar devidamente habilitada à exploração das carreiras, nos termos dos regulamentos aplicáveis;
 - Cumprir com os seguintes requisitos: (i) registo no Tráfego Local (TL) para o transporte de passageiros; (ii) deter certificados válidos; (iii) Comprimento fora a fora mínimo de 6 metros e máximo de 16 metros, exceto na ligação Faro-Praia de Faro, com Comprimento fora a fora mínimo de 6 metros e máximo de 9 metros na carreira Faro – Praia de Faro; (iv) embarcações a utilizar diariamente: conforme proposta adjudicada, não devendo ter sido construídas há mais do que 15 (quinze) anos, salvo se de reserva, e com o mínimo de uma embarcação, não podendo uma mesma embarcação ser afeta a mais do que uma carreira, salvo se for indicada como de reserva; (v) número de embarcações de reserva: conforme proposta adjudicada que deverá contemplar pelo menos uma embarcação de reserva; (vi) velocidade máxima de navegação: a definida no Plano de Ordenamento da Orla Costeira ou pela Capitania competente.
 - Deter embarcações de reserva, de modo a ocorrer à necessária substituição temporária das que empregar na exploração do serviço, ou para realizar serviços extraordinários, podendo em alternativa utilizar embarcações de terceiros, com autorização prévia da concedente que, em caso de necessidade, poderá impor essa utilização;
 - Manter a frota e demais equipamento em bom estado de limpeza, de conservação, de segurança e de funcionamento, e introduzir progressivamente os aperfeiçoamentos derivados da evolução da técnica que contribuam para

melhorar a eficiência do serviço, a segurança do transporte e a comodidade dos passageiros;

- Submeter a autorização da concedente a retirada³⁸, modificação ou substituição das embarcações ou outro equipamento afeto à Concessão depende de autorização da Concedente, sem prejuízo de quaisquer outras licenças da competência de outras entidades³⁹;
- Empregar tripulação que detenha a certificação e experiência profissional adequada e devidamente documentada, cuja identificação seja validada pela concedente, e uso de fardamento que identifique os concessionários;
- Prover o pessoal em número e qualificações adequados ao serviço dos terminais e das embarcações;
- Manter permanentemente à disposição da fiscalização a relação atualizada do seu pessoal e a registar diariamente os nomes dos tripulantes de cada uma das embarcações em serviço;
- Deter os seguros necessários para garantir uma efetiva e compreensiva cobertura dos riscos da concessão, nomeadamente, relativos à tripulação, passageiros e embarcações e das instalações utilizadas.

68. Nos termos da Cláusula 25.^a é da responsabilidade da Docapesca promover a manutenção das necessárias profundidades de água nos canais de navegação e nos pontos terminais ou de escala das carreiras e, bem assim, promover a sua conveniente balizagem e sinalização, devendo os concessionários, na escolha das características das embarcações a afetar ao tráfego, satisfazer o melhor compromisso entre os condicionamentos naturais, hidráulicos e fisiográficos, na área de manobra e nos canais de navegação, e as exigências da exploração das carreiras.

69. Quanto a matéria tarifária, estabelecem as Cláusula 26.^a e 27.^a que:

- A venda e revisão dos bilhetes, sujeito a autorização dos concedentes, será feita de forma a permitir o mais rápido escoamento do tráfego e a maior comodidade dos passageiros;

³⁸ A todo o tempo poderá a Concedente, independentemente da ação de outras autoridades competentes, determinar a retirada do serviço das embarcações ou outros equipamentos que se mostrem inadequados para a exploração, sem prejuízo da obrigação de manutenção dos níveis de serviço contratados por parte do Concessionário.

³⁹ Incluindo DGRM.

- No ano de início da exploração vigorará a tabela de preços que constar da proposta adjudicada, sendo atualizadas até ao máximo do valor da inflação;
- A tabela de preços será publicitada com a antecedência mínima de 20 dias da data da sua entrada em vigor, em jornais editados nos concelhos da área da concessão, nas páginas da Internet, e em locais bem visíveis, nas embarcações e nos terminais das carreiras ou cais de embarque/desembarque.

70. Nos termos da Cláusula 28.º, no que se refere a horários:

- No ano de início da exploração vigorará o horário constante da proposta adjudicada;
- Nos anos seguintes, os horários são os aprovados pelos concedentes sob proposta dos concessionários, tendo em atenção o interesse dos passageiros, a intensidade do tráfego, as exigências de exploração económica das carreiras e a necessidade de coordenação dos transportes explorados entre si e com os transportes terrestres complementares, bem como os períodos mínimos de funcionamento previstos.
- À publicidade dos horários é aplicável, com as necessárias adaptações, as regras relativas a tarifários.

71. Segundo a Cláusula 29.ª antes do início da exploração das carreiras, os concessionários deverão elaborar e propor à aprovação dos concedentes o regulamento necessário à sua exploração⁴⁰, onde constam: (i) os direitos e deveres dos passageiros, nomeadamente quanto ao transporte de bagagens; (ii) o uso preferencial, por passageiros com deficiência, idosos e pessoas acompanhadas de crianças de colo, dos lugares reservados para o efeito em cada embarcação; (iii) as obrigações do pessoal tripulante e de cais; (iv) a informação sobre a utilização do livro de reclamações.

72. Nos termos da Cláusula 30.ª carecem de autorização quaisquer decisões dos concessionários relativas a: (i) transferência da exploração do serviço a terceiros; (ii) alienação ou oneração dos direitos emergentes da concessão ou dos bens utilizados para o exercício da atividade concessionada; (iii) cessação temporária ou definitiva, total ou parcial, das carreiras; (iv) substituição das embarcações autorizadas.

⁴⁰ O regulamento de exploração deve ser divulgado aos utentes e demais interessados, em local facilmente acessível, nos terminais portuários escalados e em cada embarcação.

73. No que se refere ao acompanhamento e fiscalização das concessões, estabelecem as Cláusulas 31.º a 34.ª ⁴¹que:

- As concessões estão sujeitas à fiscalização pelas concedentes e demais autoridades competentes e das respetivas determinações⁴²;
- Os concessionários estão sujeitos a dever de colaboração permanente a tal acompanhamento e fiscalização;
- Os concessionários devem facultar aos concedentes livre acesso a todos os bens móveis e imóveis afetos à concessão, bem como aos documentos relativos às instalações e atividades, e todos os esclarecimentos que lhe sejam solicitados;
- Antes do início da exploração e posterior e periodicamente, pelo menos uma vez por ano, todas as embarcações e demais bens móveis e imóveis afetos à exploração das carreiras serão vistoriados pelos agentes de fiscalização da Concedente e outras autoridades competentes, designadamente pela autoridade marítima;
- Apresentar, mensalmente, os elementos estatísticos relativos ao serviço prestado no mês anterior e, para cada carreira em exploração,: (i) o movimento total de passageiros, (ii) o número viagens realizadas por cada embarcação utilizada; (iii) a taxa de ocupação média de cada embarcação; (iv) o número de viagens de desdobramento efetuados; (v) os passageiros transportados em serviços de transporte ocasionais; (vi) e outros elementos considerados relevantes;⁴³
- Trimestralmente, os elementos contabilísticos correspondentes à receita de bilhetes e outros títulos de viagem vendidos, que devem ser os adequados à verificação e validação dos parâmetros necessários ao apuramento da taxa variável;

⁴¹ Aditado, posteriormente, “3.O Concessionário obriga-se a colaborar com a Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT) na prestação e comunicação da informação que lhe for solicitada, nos termos dos artigos 8.º, 40.º e 46.º dos Estatutos da AMT, designadamente a referida no n.º 9 do artigo 7.º e no artigo 18.º do Regulamento n.º 430/2019, de 16 de maio.

⁴² Aditado, posteriormente, com “nomeadamente a Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT), na qualidade de entidade de supervisão do setor, nos termos do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, sem prejuízo do poder de direção da Concedente e da Autoridade de Transportes”.

⁴³ Poderá ser estabelecido que as informações sejam prestadas em suporte eletrónico, em formato estruturado padrão, aprovado pelos Concedentes.

- Apresentar de imediato todas as ocorrências que considere terem incidência na adequada exploração das carreiras;
- Promover, regularmente, inquéritos aos passageiros ou outros de interesse para a caracterização das tendências do tráfego e da qualidade do serviço prestado.

74. No que se refere à sustentabilidade das concessões, nos termos das Cláusulas 37.^a a 38.^o:

- Os concessionários são exclusivamente remunerados através da exploração das carreiras;
- Há lugar a reposição do equilíbrio económico-financeiro quando exista uma modificação das obrigações contratuais ou alterações legislativas de âmbito ambiental ou de segurança, que resultem num aumento de despesas ou uma perda de receitas;
- O valor da reposição do equilíbrio económico-financeiro corresponde ao necessário para repor a posição financeira dos concessionários à data imediatamente anterior em que ocorreu o facto gerador do direito à reposição.
- A reposição do equilíbrio económico-financeiro pode ocorrer através de (i) compensação direta; (ii) prorrogação do prazo da concessão; (iii) redução de taxas prevista contratualmente, (iv) outra forma que seja acordada entre as Partes.

75. No que se refere ao cumprimento dos contratos, estabelecem as Cláusulas 42.^a e 43.^a que, sem prejuízo da possibilidade de sequestro ou resolução do Contrato de Concessão nos termos do artigo 333.^o do Código dos Contratos Públicos, e do n.^{os} 1 e 2 do artigo 325.^o e no artigo 329.^o do mesmo Código, podem ser aplicadas sanções pecuniárias em caso de incumprimento de obrigações contratuais, em montante que pode variar, em função da gravidade da falta e da culpa, entre 150,00€ e 12.000,00 €. A caução de 2% do valor do total das contrapartidas financeiras fixas, até ao termo dos contratos, serve de garantia ao efetivo cumprimento das contratuais e ao pagamento de sanções pecuniárias.⁴⁴

⁴⁴ Reformulada, posteriormente, como adiante se explicitará.

76. Quanto à extinção ou suspensão das concessões, estabelecem as Cláusulas 44.^a a 47.^a que:

- As concessões podem ser resgatadas, por razões de interesse público, após o decurso do prazo de 5 anos após o início da exploração das carreiras, revertendo os bens afetos à concessão para a concedente e podendo os concessionários ser indemnizados por uma quantia correspondente aos danos emergentes e aos lucros cessantes, devendo, quanto a estes, deduzir-se o benefício que resulte da antecipação dos ganhos previstos, de montante a apurar nos termos do n.º 3 do artigo 566.º do Código Civil;
- Em caso de incumprimento grave pelos concessionários das suas obrigações, há lugar a sequestro;
- Há lugar a resolução, com reversão dos bens afetos às concessões, quando ocorrer, entre outros:
 - O desvio do objeto das concessões;
 - Ocorrência de deficiência grave na organização e desenvolvimento pelo da exploração das carreiras, em termos que possam comprometer a sua continuidade, regularidade se ou segurança;
 - A suspensão ou cessação, injustificadas ou não autorizadas, da exploração das carreiras, no todo ou em parte, ou a sua manutenção em condições manifestamente deficientes;
 - A recusa da exploração de qualquer carreira nos prazos e condições devidamente estabelecidos;
 - A manifesta insuficiência ou impropriedade do equipamento naval ou da qualidade do serviço;
 - A desobediência a determinações da concedente ou de outras autoridades competentes
 - A sistemática inobservância de disposições contratuais ou do regulamento de exploração e segurança;
 - A cobrança de tarifas não autorizadas;
 - O não pagamento, nos prazos estabelecidos, das taxas devidas.

77. Nos termos das Cláusulas 47.^a e 49.^a⁴⁵:

- No termo das concessões, reverterem gratuita e automaticamente todos os bens e direitos que integram a concessão, livres de quaisquer ónus ou encargos;
- Os concessionários devem remeter, anualmente, um inventário atualizado dos seus bens existentes nos cais de embarque e desembarque.

Programa de Concurso

78. O artigo 2.º estabelece que a entidade adjudicante é denominada de “Agrupamento”, o qual é constituído pela Docapesca, que representa, e pelo Município de Faro, sendo a decisão de contratar tomada conjuntamente, pelo Conselho de Administração da Docapesca, termos do n.º 1 do artigo 3.º e das alíneas a), b), e p) do n.º 1 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 16/2014, de 3 de fevereiro, e de competências delegadas pelo n.º 1 do artigo 13.º da Lei n.º 58/2005, de 29 de dezembro, pelo Município nos termos do n.º 1 e da alínea b) do n.º 2 do artigo 3.º e do artigo 6.º da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho.
79. Nos termos do artigo 7.º podem ser concorrentes pessoas singulares ou coletivas, de forma individual ou em agrupamento, devendo, em caso de adjudicação da sua proposta, constituir uma sociedade comercial com vista à celebração dos contratos de concessão.
80. Segundo o artigo 8.º a proposta é constituída por diversos documentos, designadamente: (i) declaração do concorrente de aceitação do conteúdo do Caderno de Encargos; (ii) declaração de proposta elaborada de acordo com os Anexo IV, IV-A (embarcações) e IV-B (horários e preços) ao Programa; (iii) memória descritiva e justificativa da proposta para a prestação de serviços de transporte regular com embarcações de passageiros nos termos do Anexo VI ao Programa.
81. Estabelece o artigo 9.º que durante o prazo para a apresentação de propostas, os interessados podem inspecionar os locais objeto das concessões, identificados no Anexo I aos cadernos de encargos, e realizar as avaliações, indagações, reconhecimentos e medições para o efeito necessárias à elaboração das suas propostas.
82. De acordo com ao artigo 20.º deve ser prestada uma caução, destinada a garantir a celebração do Contrato de Concessão, bem como o exato e pontual cumprimento de

⁴⁵ Aditado, posteriormente “No termo da Concessão, reverterem para a Concedente todos os bens e direitos que integram a Concessão, livres de quaisquer ónus ou encargos, sendo o Concessionário ressarcido dos valores remanescentes não amortizados”.

todas as obrigações legais e contratuais que assume com essa celebração, no valor de 2% do valor da contrapartida fixa contida na proposta dos adjudicatários.

83. No anexo III deverá ser apresentado: (i) Indicação das embarcações de tráfego local e para reserva (nome, data de construção, registo, tripulantes, lugares sentados, lotação máxima e data de início de afetação à carreira; (ii) esquema de exploração com base nos valores mínimos previstos no caderno de encargos; (iii) títulos e tarifas de transportes para 2020; (iv) horários para 2020; (iv) taxa fixa anual por contrapartida financeira pela utilização das infraestruturas disponibilizadas; (v) Taxa variável sobre as receitas tarifárias. No que se refere a títulos de transporte, é obrigatória a indicação do preço para os bilhetes simples – adulto (venda manual) o qual constitui fator de avaliação das propostas, sendo que os restantes tipos de bilhetes e passes enumerados têm carácter meramente indicativo, podendo o concorrente estabelecer a sua tipologia própria.
84. Segundo o artigo 14.º a adjudicação é realizada segundo o critério da proposta economicamente mais vantajosa, de acordo com o modelo de avaliação constante do Anexo V ao Programa, tendo em conta os fatores elementares e respetivos coeficientes de ponderação definidos no quadro seguinte⁴⁶:

Fatores de avaliação	Coeficiente de ponderação
a) Características técnicas das embarcações a afetar ao serviço	0,40
b) Preço do bilhete simples - adulto, de venda manual	0,20
c) Taxa anual a pagar ao Agrupamento	0,30
d) Taxa variável a pagar ao Agrupamento	0,10

⁴⁶ A avaliação das propostas no âmbito dos fatores identificados em 1. é efetuada da seguinte forma:

- Fator a) Características técnicas das embarcações que o concorrente se propõe afetar ao serviço, avaliadas pela respetiva data de construção: (i) Embarcação com o máximo de 5 anos completos à data do termo do prazo de apresentação das propostas: 100 pontos; (ii) Embarcação com o máximo de 15 anos completos à data do termo do prazo de apresentação das propostas: 0 ponto; (iii) Embarcação com mais de 5 anos e menos de 16 anos completos à data do termo do prazo de apresentação das propostas.
- Fator b) : Carreira Faro – Farol: (i) Preço igual ou inferior a € 3,00 (ida e volta) – 100 pontos; (ii) Preço igual ou superior a € 7,00 (ida e volta) – 0 pontos, Carreira Faro – Culatra: (i) Preço igual ou inferior a € 3,50 (ida e volta) – 100 pontos; (ii) Preço igual ou superior a € 8,00 (ida e volta) – 0 pontos; Carreira Faro – Praia de faro: (i) Preço igual ou inferior a € 2,00 (ida e volta) – 100 pontos; (ii) Preço igual ou superior a € 5,00 (ida e volta) – 0 pontos, Carreira Faro – Deserta: (i) Preço igual ou inferior a € 3,00 (ida e volta) – 100 pontos; (ii) Preço igual ou superior a € 7,00 (ida e volta) – 0 pontos.
- Fator c): Carreira Faro – Farol e Culatra: (i) Taxa de € 7.000,00: 0 pontos; (ii) Taxa de € 8.500,00: 90 pontos; (iii) Taxa de € 10.000,00 ou superior: 100 pontos; Carreira Faro – Praia de Faro: (i) Taxa de € 3.000,00: 0 pontos; (ii) Taxa de € 5.000,00: 90 pontos; (iii) Taxa de € 7.500,00 ou superior: 100 pontos; Carreira Faro – Deserta: (i) Taxa de € 5.000,00: 0 pontos; (ii) Taxa de € 7.500,00: 90 pontos; (iii) Taxa de € 10.000,00 ou superior: 100 pontos.
- Fator d): (i) Percentagem de 5%: 0 pontos; (ii) Percentagem de 8%: 90 pontos; (iii) Percentagem de 10% ou superior: 100 pontos.

85. Finalmente, o Anexo VI contém a Memória descritiva e justificativa da proposta para a prestação de serviços de transporte regular a ser apresentada, que deverá demonstrar como são cumpridos os requisitos estabelecidos no Caderno de Encargos, incluindo:

- Elementos necessários à verificação de que as embarcações a utilizar nas carreiras reúnem as condições necessárias à prestação do serviço em causa, possuem os necessários documentos nos termos da legislação e regulamentos em vigor;
- Elementos descritivos e justificativos da adequabilidade de cada embarcação às manobras de (des)acostagem e estacionamento nas infraestruturas existentes nos extremos da carreira e na segurança de embarque e desembarque dos passageiros, em especial daqueles com deficiência ou com mobilidade reduzida;
- Descrição das características da embarcação relativas à sua adequabilidade às necessidades das pessoas, especialmente daquelas com deficiência e das pessoas com mobilidade reduzida; indicar, nomeadamente, nível de ruído nas áreas destinadas a passageiros, pé direito livre mínimo; assentos; descrição de instalações sanitárias; sistema de ventilação;
- Descrição de outros elementos que proporcionem maior conforto aos passageiros;
- Descrição e justificação, por funções, do número de trabalhadores a afetar aos serviços, e, nomeadamente, do seu modo de apresentação pública e códigos de conduta e especiais qualificações e certificações detidas, relativamente aos serviços a prestar;
- Na formulação e justificação da tabela de preços, os concorrentes terão em conta, nomeadamente, a satisfação do interesse dos utentes, a natureza e importância do tráfego e a extensão dos percursos, o custo dos fatores produtivos e a conveniente compensação dos encargos da licença durante o respetivo prazo.
- Descrição e justificação do modelo de exploração, nomeadamente, quanto a:
(i) gestão das embarcações e das respetivas tripulações; (ii) apoios aos passageiros a embarcar (bilheteira, receção); (iii) métodos de controlo, a bordo

ou em terra, do número de passageiros embarcados; (iv) instalações e equipamentos oficiais de apoio;

- Previsão de tráfego plurianual de passageiros – apresentar quadro com a evolução prevista do total de passageiros embarcados, por ano, durante o período da concessão e justificação da capacidade de transporte oferecida em períodos de ponta;
- Estudo sucinto da viabilidade económico-financeira da solução proposta para o período de vigência do Contrato de Concessão, o qual deve incluir proveitos e custos de investimento e funcionamento (frota, tripulação, rendas a pagar, entre outros) e o apuramento de indicadores de rentabilidade;
- Programa de gestão ambiental (recolha e encaminhamento de resíduos gerados a bordo; medidas de minimização de impactes ambientais da atividade de exploração do serviço licenciado).

III – DA ANÁLISE

Autoridade de transportes

86. Do ponto de vista formal e de enquadramento institucional, nada haverá a apontar quanto à iniciativa da promoção de um procedimento pré-contratual pela Docapesca e pelo Município, este enquanto autoridade de transportes. para este serviço de transportes de âmbito municipal, nos termos dos artigos 3.º e 6.º do RJSPTP, em estrita consonância com o artigo 2.º do Regulamento.
87. Nos termos do disposto no artigo 10.º do mesmo regime, 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 a ressalva das devidas adaptações.

88. Neste âmbito, o artigo 13.º do RJSPTP estabelece que o planeamento⁴⁷ e a coordenação do serviço público de transporte de passageiros, por cada autoridade de transportes, devem: (i) *“Ser articulados com o serviço público de transporte de passageiros existente ou planeado na respetiva área geográfica; (ii) Pressupor a articulação e otimização da exploração, visando a eficiência e eficácia do serviço público de transporte de passageiros no seu conjunto, independentemente da sua finalidade, natureza ou tipo de exploração, considerando, designadamente: o serviço público de transporte de passageiros regular; ii) o serviço público de transporte de passageiros flexível; iii) o transporte em táxi; iv) os serviços de transporte escolar; v) outras soluções de mobilidade.”*
89. Neste contexto, tem-se vindo a considerar que a adequada articulação entre autoridades de transportes⁴⁸ pode potenciar o aumento da eficiência e da eficácia na gestão de recursos públicos, bem como a otimização administrativa, aproximação de decisões aos cidadãos, promoção da coesão territorial, reforço da solidariedade territorial e melhoria dos serviços prestados às populações.⁴⁹⁵⁰..
90. No caso concreto foi celebrado o acordo de agrupamento entre a Docapesca o Município, o que se considera essencial para assegurar a integração e articulação de todos os serviços de transporte existentes⁵¹, procurando manter e dar consistência à organização do sistema de transportes naquela região. Tal pode promover a potenciação dos objetivos da política de transportes, da coordenação e da integração física, tarifária e lógica de todos os modos de transporte, mas também:

⁴⁷ Imperativo de planeamento reforçado no recente Regulamento (UE) 2016/2338, do Parlamento Europeu e do Conselho de 14 de dezembro de 2016 que altera o Regulamento (CE) n.º 1370/2007, no que respeita à abertura do mercado nacional de serviços de transporte ferroviário de passageiros.

⁴⁸ Tal como refere o Guião do IMT disponível em http://www.imt-ip.pt/sites/IMTT/Portuques/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."

⁴⁹ Princípios estes também decorrentes da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, e Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro.

⁵⁰ Ver "Road-Map para a contratualização de serviços públicos de transportes" disponível em: <https://gtatransportes.files.wordpress.com/2018/11/c2abroadmapc2bb-para-a-contratualizac3a7c3a3o-de-servic3a7os-pc3bublicos-de-transportes.pdf>

⁵¹ Ver "Road-Map ara a contratualização de serviços públicos de transportes" disponível em: <https://gtatransportes.files.wordpress.com/2018/11/c2abroadmapc2bb-para-a-contratualizac3a7c3a3o-de-servic3a7os-pc3bublicos-de-transportes.pdf>

- Da boa relação custo-eficácia e a qualidade elevada dos serviços de transporte de passageiros, bem como da sustentabilidade económica e financeira da prestação desses serviços;
- Da prestação economicamente eficiente dos serviços de transporte, ao ter-se em conta serviços comerciais e serviço público, de toda a região, potenciando uma melhor avaliação dos custos reais da prestação do serviço público⁵²;
- Da maximização de economias de escala, profissionalizando a gestão dos contratos públicos e otimizando os custos administrativos necessários à gestão do sistema, diminuindo o risco de intervenção descoordenada, incoerente e impreparada no mercado.

91. Neste registo, importa garantir - que tais condições se mantenham, de forma a criar condições concorrenciais equitativas entre os vários operadores da região, no que se refere a pagamento de compensações financeiras e de repartição de receitas tarifárias, ou na redefinição de modelos de exploração e oferta, cautelando efeitos negativos e injustificados na sustentabilidade das respetivas operações.

92. Para o efeito, haverá que acautelar os impactos da exploração de operadores marítimo-turísticos no serviço público, detendo o Município as competências legais para o efeito, uma vez que, nos termos do artigo 7.º Decreto-Lei n.º 58/2019, de 30 de abril, pois pode aprovar a regulamentação sobre os efeitos da atividade de transporte turístico de passageiros em via navegável interior na área geográfica sob sua jurisdição com o objetivo de *“gerir os efeitos que a atividade de transporte turístico de passageiros em vias navegáveis interiores possa gerar na área geográfica sob jurisdição do respetivo município ou entidade intermunicipal, nomeadamente quanto à localização dos espaços destinados à tomada e largada de passageiros”* e ainda *“fiscalizar a atividade de transporte turístico de passageiros em via navegável interior que ocorra em área geográfica sob sua jurisdição”*.

⁵² De acordo com as Orientações da Comissão Europeia: *“O âmbito geográfico dos contratos de serviço público deverá permitir às autoridades competentes otimizar os aspetos económicos dos serviços de transporte público explorados sob a sua responsabilidade, incluindo, se for o caso, os efeitos de rede aos níveis local, regional e infranacional. Estes efeitos propiciam a prestação economicamente eficiente dos serviços de transporte público, graças ao financiamento cruzado entre os serviços rentáveis e os não-rentáveis. As autoridades competentes ficam assim em melhor situação para realizar os objetivos da política de transportes e garantir ao mesmo tempo, quando necessário, condições que possibilitem uma concorrência efetiva e leal na rede, designadamente para alguns serviços de alta velocidade.”* Acrescenta que *“A prestação de serviços de transporte público de passageiros, no âmbito de um contrato de serviço público, por uma empresa que também exerce atividades de transporte comercial pode induzir efeitos de rede positivos. Por exemplo, ao servir, no âmbito de um contrato de serviço público, uma determinada rede que assegura ligações a itinerários explorados em condições comerciais, o operador poderá alargar a sua clientela. A Comissão vê com bons olhos os efeitos de rede induzidos, como os resultantes da bilhética e horários integrados, desde que beneficiem os passageiros.”*

93. No caso concreto, e com a colaboração da Docapesca, julga-se ser de garantir a prioridade do serviço público face ao transporte turístico, bem como impedir que a atividade turística possa colocar em causa a sustentabilidade do serviço público e levar ao aumento de gastos públicos para o suportar.
94. Também por esta razão, considera-se que os contratos devem incluir a designação do gestor do contrato, para os efeitos do artigo 290.º-A do Código dos Contratos Públicos, prevendo a existência de pontos focais nas duas entidades, de forma a garantir a adequada articulação entre ambas na gestão do contrato.

Obrigações de serviço público

95. Ademais, do artigo 5.º do Regulamento e do artigo 16.º do RJSPTP resulta que o serviço público de transporte de passageiros, que pode abranger uma linha, um conjunto de linhas ou uma rede que abranja a área geográfica de uma ou mais autoridades de transportes competentes contíguas, pode ser explorado mediante atribuição, através da celebração de contrato de serviço público a operadores de serviço público, precedida dos procedimentos pré-contratuais estabelecidos no Regulamento, no Código dos Contratos Públicos e no RJSPTP, decorrendo deste enquadramento legal uma regra geral de submissão à concorrência⁵³ para serviços prestados por operadores que venham ser selecionados.
96. Quanto a esta matéria, o artigo 3.º do RJSPTP estabelece que:
- «Contrato de serviço público» é um ou vários atos juridicamente vinculativos que estabelecem o acordo entre uma autoridade de transportes competente e um operador de serviço público, para atribuir a este último a gestão e a exploração de determinado serviço público de transporte de passageiros sujeito a obrigações de serviço público;
 - «Obrigação de serviço público» é a imposição definida ou determinada por uma autoridade de transportes, com vista a assegurar determinado serviço público de transporte de passageiros de interesse geral que um operador, caso considerasse o seu próprio interesse comercial, não assumiria, ou não assumiria na mesma medida ou nas mesmas condições, sem contrapartidas;
 - «Compensação por obrigação de serviço público» é uma qualquer vantagem, nomeadamente financeira, concedida, direta ou indiretamente, por uma

⁵³ Conforme referido em <https://www.amt-autoridade.pt/media/1739/informação-regulamento-ajustes-diretos.pdf>

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.

97. O artigo 23.º do RJSPTP estabelece, por seu turno, que *"as autoridades de transportes competentes podem impor obrigações de serviço público⁵⁴ ao operador de serviço público, as quais devem ser formuladas de forma expressa e detalhada, por referência a elementos específicos, objetivos e quantificáveis"*.
98. Noutra vertente, 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, na sua redação atual.
99. Acresce que, segundo o artigo 20.º do RJSPTP, o contrato de serviço público pode assumir a natureza de contrato de concessão de serviço público de transporte de passageiros e de contrato de prestação de serviço público de transporte de passageiros, sendo que:
- *"Considera-se contrato de concessão de serviço público de transporte de passageiros aquele em que o operador de serviço público se obriga a explorar o serviço público de transporte de passageiros, em condições e por um período determinados pela autoridade de transportes competente, em nome próprio e sob sua responsabilidade, sendo remunerado, total ou parcialmente, pelas tarifas cobradas aos passageiros;*
 - *Considera-se contrato de prestação de serviço público de transporte de passageiros aquele em que o operador de serviço público se obriga a prestar o serviço público de transporte de passageiros em condições e por um período determinados pela autoridade de transportes competente, mediante o pagamento de uma determinada remuneração por parte da mesma"*.

⁵⁴ Tal como refere Comunicação da Comissão - Orientações para a interpretação do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 relativo aos serviços públicos de transporte ferroviário e rodoviário de passageiros, publicada no Jornal Oficial da União Europeia C/92 de 29 de março de 2014. "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.

100. A distinção entre o tipo de contratos suprarreferidos assenta na dicotomia entre contratos "gross cost" e "net cost", em que nos primeiros:

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

101. Nos termos do n.º 4 do artigo 20.º do RJSPTP afigura-se que estamos perante um contrato de "net cost", mas assumindo sobretudo um cariz "concessório", assumindo o operador uma parte muito relevante do risco.

102. De referir que de acordo com a Comissão *"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"*^{55,56}

⁵⁵ 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).

⁵⁶ O Tribunal entende que: (i) Existe a necessidade de definir e atribuir de modo claro e transparente as obrigações de serviço público desde o início para que se possa deduzir com exatidão quais as obrigações de serviço público impostas às empresas (ii) Os parâmetros com base nos quais o montante exato de compensação é calculado, devem ser previamente estabelecidos, de forma objetiva e transparente, a fim de evitar que inclua uma vantagem económica suscetível de favorecer a empresa beneficiária em relação às empresas concorrentes; (iii) É necessário efetuar um juízo de proporcionalidade entre o montante da compensação atribuída e o custo suplementar suportado com o cumprimento das obrigações de serviço público com o intuito de evitar casos de compensação excessiva. Assim, a compensação não pode ultrapassar o que é necessário para cobrir total ou parcialmente os custos ocasionados pelo cumprimento das obrigações de serviço público, tendo em conta as receitas obtidas, assim como um lucro razoável pela execução destas obrigações. (iv) Como critério de eficiência deve existir um procedimento de contratação

103. Referem os n.ºs 3 e 4 do artigo 24.º do RSPTP legal que *“a compensação por obrigação de serviço público não pode exceder um montante que corresponda ao efeito financeiro líquido decorrente da soma das incidências, positivas ou negativas, da execução da obrigação de serviço público sobre os custos e as receitas do operador de serviço público”, sendo que as incidências “(...) são calculadas comparando a totalidade de custos e receitas do operador de serviço público num cenário de existência de obrigação de serviço público, com os decorrentes de um cenário sem existência de obrigação de serviço público e em que os serviços abrangidos são explorados em condições de mercado”*.⁵⁷~
104. 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”*.
105. Na mesma esteira, dita o Anexo ao Regulamento que *“para calcular as incidências financeiras líquidas, a autoridade competente deve tomar como referencial as seguintes regras: custos incorridos em relação a uma obrigação de serviço público ou a um conjunto de obrigações de serviço público impostas pela autoridade ou autoridades competentes, incluídas num contrato de serviço público e/ou numa regra geral, menos as incidências financeiras positivas geradas na rede explorada ao abrigo da obrigação ou obrigações de serviço público em causa, menos as receitas decorrentes da aplicação do tarifário ou quaisquer outras receitas decorrentes do cumprimento da obrigação ou*

pública que possibilite selecionar o candidato que apresente as melhores condições para proceder ao fornecimento do serviço de interesse económico geral ao menor custo possível para a coletividade e, alternativamente, quando não seja empregue o procedimento de concurso público, o nível da compensação deve basear-se na análise dos custos que uma empresa média, bem gerida e adequadamente equipada em meios de transporte para poder satisfazer as exigências de serviço público requeridas teria suportado para cumprir estas obrigações, tendo em conta as respetivas receitas assim como um lucro razoável relativo à execução destas obrigações.

⁵⁷ 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”*.

obrigações de serviço público em causa, mais um lucro razoável⁵⁸, igual ao efeito financeiro líquido”.

106. O n.º 3 do referido anexo releva ainda que *“a execução da obrigação de serviço público pode ter um impacto sobre as eventuais atividades de transporte de um operador para além da obrigação ou obrigações de serviço público em causa”, pelo que, “para evitar a sobrecompensação ou a falta de compensação, devem, por conseguinte, ser tidos em conta, ao proceder ao cálculo da incidência financeira líquida, os efeitos financeiros quantificáveis sobre as redes do operador”.*

107. Por outro lado, o n.º 5 do anexo estabelece que *“a fim de aumentar a transparência e de evitar subvenções cruzadas, quando um operador de serviço público explora simultaneamente serviços sujeitos a obrigações de serviço público de transportes que beneficiam de compensação e outras atividades, a contabilidade dos referidos serviços públicos deve ser separada, satisfazendo, no mínimo, as seguintes condições:*

- *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 público⁵⁹”.*

108. Finalmente, o ponto 7 do anexo refere que *“o método de compensação deve incentivar a manutenção ou o desenvolvimento de uma gestão eficaz por parte do operador de serviço público, que possa ser apreciada objetivamente, e uma prestação de serviços de transporte de passageiros com um nível de qualidade suficientemente elevado”.*

⁵⁸ Segundo o Regulamento, *“Por «lucro razoável» entende-se uma taxa de remuneração do capital que seja habitual no setor num determinado Estado-Membro, e que deve ter em conta o risco, ou a inexistência de risco, incorrido pelo operador de serviço público devido à intervenção da autoridade pública”.*

⁵⁹ No mesmo sentido, as disposições já mencionadas na Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto.

109. Ora, no caso concreto não estão previstas compensações financeiras para o cumprimento do nível previsto de obrigações contratuais, a não ser que as mesmas sejam alteradas e reforçadas por iniciativa pública.

110. Contudo, é atribuída a exclusividade da exploração. Referem as Orientações da Comissão⁶⁰ que:

- *“Segundo o artigo 1.º do regulamento (CE) n.º 1370/2007, 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. Para este fim, o [...] regulamento define as condições em que as autoridades competentes, ao imporem obrigações de serviço público ou ao celebrarem contratos relativos a obrigações de serviço público, compensam os operadores de serviços públicos pelos custos incorridos e/ou concedem direitos exclusivos em contrapartida da execução de obrigações de serviço público». De acordo com o ponto 7 do anexo do regulamento (CE) n.º 1370/2007, «o método de compensação deve incentivar a manutenção ou o desenvolvimento de [...] uma prestação de serviços de transporte de passageiros com um nível de qualidade suficientemente elevado.»*
- *Em conformidade com o artigo 3.º, n.º 1, do regulamento, a celebração de um contrato de serviço público é obrigatória se a autoridade competente decidir conceder ao operador um direito exclusivo e/ou uma compensação em contrapartida da execução de obrigações de serviço público.*
- *De acordo com o artigo 2.º, alínea f), «direito exclusivo» é «um direito que autoriza um operador de serviço público a explorar determinados serviços de transporte público de passageiros numa linha, rede ou zona específica, com exclusão de outros operadores de serviços públicos». Este direito pode ser estabelecido em ato legislativo, regulamentar ou administrativo.*
- *Os contratos de serviço público preveem frequentemente as condições de exercício do direito exclusivo, em especial o seu âmbito geográfico e vigência. A exclusividade protege a empresa da concorrência de outros operadores num*

⁶⁰ Orientações para a interpretação do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 relativo aos serviços públicos de transporte ferroviário e rodoviário de passageiros, publicada no Jornal Oficial da União Europeia C/92 de 29 de março de 2014

mercado específico, na medida em que nenhuma outra empresa poderá prestar o mesmo serviço. (...) Para assegurar o bom funcionamento do mercado interno dos serviços de transporte público, as autoridades competentes devem definir com precisão os direitos exclusivos: direitos que não excedem o que é indispensável para proporcionar a necessária proteção económica dos serviços em questão, deixando simultaneamente, sempre que possível, espaço para outros tipos de serviço.”

111. Ou seja, a exclusividade da exploração tem um efeito financeiro e poderá integrar o conceito de compensação, consubstanciando-se na remuneração que o operador deve garantir (ou tem perspectivas de ver ser garantida ou alcançada) para poder cobrir os custos associados à prestação de um serviço, nas condições que foram impostas pela autoridade competente.
112. E é nesta perspetiva que se torna relevante apurar os gastos e os rendimentos associados à exploração no sentido de concluir pela adequação (ou não) do modelo contratual e financeiro delineado pela autoridade competente, de forma a que o operador possa cumprir as obrigações que lhe são impostas.
113. Por outro lado, referem igualmente, as Orientações da Comissão⁶¹
- *(...) as regras deste regulamento (CE) n.º 1370/2007 visam não só prevenir a eventualidade de sobrecompensação pelas obrigações de serviço público, mas também assegurar que a oferta dos serviços públicos definidos no contrato de serviço público é financeiramente sustentável para efeitos de se obter e manter um nível elevado de qualidade do serviço. A obrigação de serviço público deverá, por conseguinte, ser devidamente compensada, de forma a evitar a erosão a longo prazo dos fundos próprios do operador titular de um contrato de serviço público, que o impediria de cumprir eficazmente as obrigações estabelecidas no contrato e de assegurar a prestação dos serviços de transporte de passageiros com um nível de qualidade elevado, tal como previsto no ponto 7 do anexo do regulamento.*
 - *Em todo o caso, se a autoridade competente não pagar uma compensação adequada, haverá o risco de diminuição do número de propostas apresentadas a um concurso para adjudicação de um contrato de serviço público, ou de graves dificuldades financeiras para o operador se o contrato de serviço público*

⁶¹ Orientações para a interpretação do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 relativo aos serviços públicos de transporte ferroviário e rodoviário de passageiros, publicada no Jornal Oficial da União Europeia C/92 de 29 de março de 2014

for adjudicado por ajuste direto e/ou de redução do nível e qualidade gerais dos serviços públicos prestados a título do contrato.

- (...) *A decisão de prorrogação de um contrato de serviço público por um período correspondente a metade da sua duração original deverá, portanto, estar subordinada à condição de o contrato obrigar o operador a investir em ativos, por exemplo material circulante, oficinas de manutenção ou infraestruturas, com períodos de amortização excecionalmente longos.*
- *Normalmente, a autoridade competente decidirá da prorrogação do contrato antes do lançamento do processo de concurso para um novo contrato. Se a prorrogação tiver de ser decidida enquanto o contrato se encontra em execução, porque o investimento previsto em material circulante novo se fará, não no início do contrato, mas em fase ulterior, por exemplo por razões técnicas, aquela possibilidade deverá estar claramente indicada no caderno de encargos do concurso e esta opção deverá ter o reflexo apropriado na compensação. Em qualquer caso, a prorrogação não pode exceder metade da duração original do contrato, conforme prescreve o artigo 4.º, n.º 4.º.*

114. Antes de mais, no que belisca à cláusula 9.º afigurou-se não ser possível estabelecer um prazo de 25 anos para a concessão. Em rigor, dá acordo com o artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 58/2019, de 30 de abril, em tudo o que não se encontre estabelecido em matéria de serviço público de transporte de passageiros, aplica-se o RJSPTP, bem como o Regulamento. Segundo o artigo 4.º do Regulamento a duração dos contratos de serviço público é limitada e não pode ser superior a dez anos para os serviços de autocarro, e a quinze anos para os serviços de transporte de passageiros por caminho-de-ferro propriamente dito ou por outros sistemas guiados. Se necessário, tendo em conta as condições de amortização dos ativos, a duração dos contratos de serviço público pode, no máximo, ser prorrogada por metade da sua duração original se os operadores de serviço público fornecerem ativos que sejam significativos face ao conjunto dos ativos necessários à realização dos serviços de transporte de passageiros objeto do contrato de serviço público e que estejam predominantemente ligados aos serviços de transporte que são objeto do contrato.

115. Não é referido expressamente o transporte fluvial, mas tendo em conta casos semelhantes e jurisprudência do Tribunal de Contas, bem como tendo em conta o volume de exploração e a dimensão das embarcações, julga-se que o prazo máximo

não deveria ultrapassar os 10 anos, podendo apenas ser prorrogado se for comprovado que a amortização dos investimentos justifica a prorrogação.

116. Nesta sequência, a Docapesca comunicou que *“o prazo foi reduzido para 10 anos com a menção expressa de que poderá ser prorrogado pelo período máximo de 5 anos, comprovada que se mostre a necessidade de tal extensão para a realização da amortização do investimento”*, tendo igualmente sido revistas as estimativas de contrapartidas para a parte pública e rentabilidade do concessionário.

117. Assim, tendo por base os valores da receita arrecadada em 2019, projetou-se o benefício económico expectável do concessionário, durante o período da concessão (dez ou quinze anos), conforme apresentado nos quadros abaixo.

Projeção da concessão 10 anos

Carreiras Fluvio - Marítimas Faro (Concurso 10 anos) - Concessionário						
Carreiras	Contrapartida financeira da concessão					
	Receita 2019	Tx. Variável	Tx. Fixa	Resultado/ano	Anos	Benefício económico expectável do concessionário (*)
Faro - Ilha Deserta	147 278,40	7 363,92	5 000,00	134 914,48	10	1 349 144,80
Faro - Farol/Faro - Culatra	162 212,00	8 110,60	7 000,00	147 101,40	10	1 471 014,00
Faro - Ilha de Faro	69 530,00	3 476,50	3 000,00	63 053,50	10	630 535,00

(*) Não reflete o aumento do IPC

Projeção da concessão 15 anos

Carreiras Fluvio - Marítimas Faro (Concurso 15 anos) - Concessionário						
Carreiras	Contrapartida financeira da concessão					
	Receita 2019	Tx. Variável	Tx. Fixa	Resultado/ano	Anos	Benefício económico expectável do concessionário (*)
Faro - Ilha Deserta	147 278,40	7 363,92	5 000,00	134 914,48	15	2 023 717,20
Faro - Farol/Faro - Culatra	162 212,00	8 110,60	7 000,00	147 101,40	15	2 206 521,00
Faro - Ilha de Faro	69 530,00	3 476,50	3 000,00	63 053,50	15	945 802,50

(*) Não reflete o aumento do IPC

118. Ou seja, foi calculada a receita expectável face ao histórico, foram ponderados os custos fixos das contrapartidas a alocar à parte público, resultando na estimativa de benefício económico para o concessionário que, face ao exposto, é positivo.

119. Por outro lado, e para efeitos da Cláusula 48.º, e dependendo do prazo, a AMT entendeu que poderia ser previsto que a final da concessão, as embarcações e investimentos reverteriam para a concessão, sendo o operador ressarcido dos valores remanescentes não amortizáveis, pelo parte pública ou pelo operador seguinte.

120. A assim não ser, não existiria uma verdadeira concorrência pois não seria atrativo para novos operadores que queiram investir, sendo apenas apelativo para quem já opera e

já terá custos amortizados, designadamente os que se referem às embarcações. Tal sugestão foi acolhida pela Docapesca.

121. No que se refere à Cláusula 22.^a foi questionado que custos poderão estar associados à compra, aluguer ou amortizações das embarcações (incluindo reserva), tendo sido ainda solicitados existem dados históricos. Aliás, no anexo VI é pedida estimativa de proveitos e custos de investimento e funcionamento, o que é relevante para efeitos de apuramento de prazo ou previsão de amortização de investimentos (para efeitos no que se refere à reversão de bens).⁶²
122. Por outro lado, considerou-se relevante a obtenção e dados históricos de exploração (procura, receitas e gastos), no sentido de avaliar a sustentabilidade do modelo contratual (sem compensações, com contrapartida para a parte pública e sustentação na receita tarifária), para garantir que não se compromete um serviço regular, de qualidade e em segurança.
123. Em resposta, foi referido que *“quanto aos dados referentes a embarcações desconhece-se e não temos como conhecer, pois, são custos que somente o potencial concorrente poderá saber. Na nota remetida estão juntos os dados dos anos anteriores.”*, que correspondem aos anos de 2017 a 2019.
124. Quanto aos dados históricos, constata-se que estão em linha com o agora proposto, sendo relevante que os dados de procura e receita e de taxas pagas à Docapesca, nos últimos anos, devem ser conhecidos dos potenciais concorrentes.
125. Tal avaliação, em conjunto que a ponderação do investimento que será efetuado, designadamente, em embarcações, determinará se o contrato a celebrar com o concorrente vencedor terá um prazo de 10 ou de 15 anos.
126. A este propósito será de referir que no atual contexto da Pandemia Covid19, ainda de duração e amplitude indeterminada, é ainda incerta a recuperação a procura, podendo a exploração, no curto prazo não ser sustentável, o que poderá motivar um prazo alargado para recuperação de investimentos. Se qualquer modo, se introdução de

⁶² Na verdade, ainda que não seja obrigatório que o prazo contratual seja equivalente ao prazo necessário a uma recuperação total de investimento, pois acrescendo à remuneração obtida com a prestação do serviço, poderia implicar uma sobrecompensação, o que não é permitido pelo artigo 413.º do CCP (sobre a partilha de riscos), no Regulamento e nas próprias recomendações da Comissão Europeia a este propósito, o nível de exigência do procedimento, e o investimento que é exigido, é sempre de ponderar o prazo contratual previsto. Por outro lado, é sempre de ponderar a previsão da possibilidade uma prorrogação “premier”, que pode não só basear-se no desempenho do operador no cumprimento de obrigações, mas também ter em conta a necessidade de ressarcir o operador de investimento não amortizado ou proteger o contrato de alterações ao modelo financeiro de base, não previsíveis e não cobertas por mecanismos de reequilíbrio económico financeiro. Desta forma, poder-se-á potenciar a atratividade do procedimento para todos os concorrentes, estejam ou não instalados no mesmo mercado, criando um verdadeiro ambiente concorrencial.

reduções tarifárias a nível nacional⁶³ podia perspetivar, a longo prazo, expectativas de evolução favorável da procura, não deverá deixar de se ter em conta impactos de curto prazo decorrentes da pandemia Covid-19.

127. Poderemos atentar nas projeções realizadas por entidades públicas independentes que publicaram os resultados das suas análises. Para a economia portuguesa foram, até à presente data, publicadas as projeções do Banco de Portugal (em 26-03-2020) e do Fundo Monetário Internacional (em 14-04-2020), conforme os quadros seguintes:

	2020	2021
Varição do PIB	-3,7% a -5,7%	0,7% a 1,4%
Taxa de desemprego	10,1% a 11,7%	9,5% a 10,7%

Projeção do Banco de Portugal para a Economia Portuguesa (26-03-2020)

	2020	2021
Varição do PIB	-8,0%	5,0%
Taxa de desemprego	13,9%	8,7%

Projeção do Fundo Monetário Internacional para a Economia Portuguesa (14-04-2020)

128. Compulsadas as referidas projeções, conclui-se que no ano de 2020 existirá quebra da atividade económica e no ano de 2021 poderemos ter recuperação da atividade económica.
129. De qualquer modo e considerando que o início da operação ocorrerá em meados de 2020, ou seja, no rescaldo da crise pandémica, poderá levar à revisão em baixa das estimativas relativas à procura/receita.
130. Refira-se que sendo a taxa de remuneração do capital em operações de transporte de passageiros e que deve ter em conta o risco incorrido pelo operador na realização dos serviços de transporte contratados e não existindo, relativamente ao transporte fluvial de passageiros em Portugal, informação suficiente que permita definir, de forma inequívoca, a taxa de remuneração de capital habitual na indústria, entendeu-se seguir utilizar a rentabilidade das vendas como indicador do lucro razoável, entendendo-se por rendimento o resultado antes de juros e impostos (EBIT), excluindo-se assim da análise os custos de financiamento⁶⁴

⁶³ Programa de Apoio à Redução tarifária nos Transportes Públicos (PART) – Decreto-Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março.

⁶⁴ Tendo em conta a Decisão da Comissão de 20 de dezembro de 2011 notificada com o número C(2011) 9380.

131. De qualquer modo, considera-se que face às estimativas de receitas, num cenário conservador, afigura-se que as concessões são sustentáveis e conferem adequada remuneração aos concessionários, sendo que a avaliação final do prazo final da concessão estará dependente das propostas a apresentar pelos mesmos.
132. No que se refere à Cláusula 20.^a, questionou-se se não existiriam limites para desdobramentos ou para as imposições de serviço público, uma vez que poderão dar origem a custos adicionais aos que são cobertos pelas receitas, sugerindo-se a referência expressa para o artigo 31.º do RJSPTP (ajustes pontuais que não conferem direito a pagamento de compensações).
133. Contudo, também foi considerado que as modificações que ocorram para lá destes limites deveriam seguir, no que se refere a atribuição de compensação direta (a) do n.º 3 do artigo 38.º) as regras habituais de compensações financeiras, previstas no RJSPTP e no Regulamento, ou seja, na generalidade, calcular se foram impostos custos que não são cobertos pelas receitas, pela prossecução daquela obrigações, e que o operador não efetuará caso considerasse apenas o seu interesse comercial (24.º do RJSPTP). Por outro lado, foi também considerado que seria estipular que cabe ao operador comprovar, com recurso a elementos documentais e contabilísticos, o dano infligido, seja para pagamento de compensação direta ou reposição de equilíbrio económico e financeiro.
134. Em resposta, referiu a Docapeca que os *“limites são os que a própria procura justificar. Estamos perante um transporte de características essencialmente turísticas com sazonalidade, situações estas que estão perfeitamente assimiladas pelos operadores”*.
135. No entanto, tratando-se um procedimento concursal, considera-se que devem ser transmitidas informações claras e precisas, num quadro de previsibilidade, para todos os concorrentes e não apenas para os atuais incumbentes. Importa evitar que futuros operadores aceitem um determinado contrato sem terem uma noção mínima da amplitude de possíveis intervenções da parte pública, sobretudo aquelas que poderão ter um impacto diretos nos seus custos e que poderão ser não ser cobertas pelas respetivas receitas.
136. Assim, considera-se ser de aplicar plenamente a cláusula 38.º, em que imposições de obrigações de serviço público adicionais devem estar sujeitas a comprovação dos gastos e rendimentos associados, no sentido de concluir, ou não, plena necessidade de adequada remuneração adicional por parte do Concedente. Aliás, foi referido pela AMT que na Cláusula 38.º, além de dever ser exposto que a eventual atribuição de

compensações por obrigações de serviço público dever seguir as regras do RJSPTP a atribuição direta de compensação deve cumprir as regras do RJSPTP e do Regulamento (CE) 1370/2007, a prorrogação do prazo de concessão, mesmo que para efeitos de reequilíbrio financeiro, não poderá ultrapassar os prazos máximos já referidos, tendo a Docapesca transmitido o seu assentimento.

Tarifários

137. Considera-se ser de inserir referência expressa quanto às regras de atualização tarifária, designadamente a Portaria n.º 298/2018, de 19 de novembro e regulamento n.º 430/2019, de 16 de maio ou outros instrumentos que lhes venham a suceder, de forma a tornar inequívoco de que os tarifários não estão na total disponibilidade dos concorrentes e operadores.
138. Ou seja, ainda que, inicialmente, seja o operador a propor o tarifário que pretende praticar, nos termos do daquele normativos e do RJSPTP, cabe à autoridade de transportes autorizar a criação, extinção e atualização das tarifas, tendo, naturalmente, em conta a sustentabilidade da operação e os impactos nos operadores e nos passageiros.
139. No caso concreto, a matéria tarifária assume especial relevância por diversas razões. Por um lado, é primordial na sustentabilidade financeira do operador, uma vez que é a sua principal remuneração e aquela que, na sua perspetiva, permite cobrir os gastos tidos com a exploração e ainda conferir-se um lucro razoável.
140. No caso concreto assume relevância o facto de apenas se submeter à concorrência as tarifas de títulos ocasionais, tornando facultativa a apresentação de outros títulos de transporte incluindo passes mensais.
141. Considera-se, conjunto, que o Município deverá avaliar a possibilidade de melhor articulação com os serviços públicos rodoviários existentes e que se estimam implementar, no sentido de implementar títulos de transporte intermodais que permitam a utilização conjunto dos transportes rodoviários e fluviais, e sem prejuízo da implementação de bonificações tarifárias, avaliando se tal implementação é compatível com a sustentabilidade da operação mas também comportável pelos utilizadores e tendo em conta o interesse público de salvaguardar deslocações essenciais da população.
142. Mas tal questão deve ser considerada de forma estrutural, tendo em conta que o Plano de Mobilidade do Município, já citado, conclui que cerca de 50% das deslocações tem

caráter pendular, ou seja, serve necessidades diárias de deslocação casa-trabalho-casa ou casa-escola-trabalho, o que poderá não ser compatível apenas com uma exigência de mera existência de títulos de transporte de utilização ocasional.

143. Considera-se que focar a política tarifária unicamente na sustentabilidade da operação poderá ter um efeito negativo no serviço público, não acautelando impactos na população, aliás à semelhança do que se verifica, por exemplo na travessia fluvial do Rio Sado, onde o modelo contratual limita de forma relevante a intervenção pública na referida política e poderá não servir, na totalidade, as necessidades essenciais de deslocação.
144. Assim, julga-se que a intervenção dos concedentes na definição das tarifas deve estar devidamente acautelada, designadamente com a referência expressa aos normativos referidos e tendo em conta o anteriormente exposto.
145. De recordar que, no caso de se pretenderem introduzir descontos tarifários ou criar passes mensais, tal deverá ter em conta os termos da Portaria n.º 298/2018, de 19 de novembro e do Regulamento n.º 430/2019, de 16 de maio, ou seja, deve ser compensada, via decisão administrativa ou regulamento, a diferença imposta nesse desconto. Por exemplo, caso a autoridade pretenda introduzir descontos ou tarifários reduzidos, ao abrigo do PART – Programa de Apoio à Redução tarifária.

Penalidades

146. o que se refere a indicadores de performance, 65 bem como as penalidades contratuais, designadamente a nível operacional⁶⁶, a AMT tem considerado que as mesmas devem

⁶⁵ 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.

⁶⁶ 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

permitir isolar/identificar desvios e permitem encontrar as causas de disrupções, e, eventualmente, ajustar os horários e frequências afixadas, tornando mais transparente a oferta de transporte público que a empresa consegue efetivamente disponibilizar e não aquela que estimava disponibilizar. Estes indicadores podem servir de base à definição de incentivos à procura, à otimização da produção ou ao combate à fraude, sobretudo se existirem deduções associadas a indicadores de desempenho do operador (qualitativos e mensuráveis), pelo (in)cumprimento dos mesmos.

147. O Regulamento e as Orientações da Comissão Europeia para aplicação do mesmo, defendem que o contrato de serviço público deve incluir medidas de incentivo a uma operação eficaz e de qualidade⁶⁷, onde se incluem as regras de *enforcement* da sua aplicação, que devem ser efetivas ou dissuasoras.
148. Decorre das mesmas Orientações que uma adequada contratualização de obrigações de serviço público implica a definição objetiva, transparente e mensurável das obrigações contratuais, o que implica, igualmente, a existência de indicadores objetivos, transparentes e mensuráveis para aferir o cumprimento e o incumprimento das referidas obrigações. O enquadramento fica completo com a existência de mecanismos objetivos, transparentes e mensuráveis de aferição do cumprimento e incumprimento de obrigações, o que deve ter reflexos – na medida do possível e salvaguardando alguma latitude de atuação da autoridade competente - nas multas contratuais que possam ser aplicadas.
149. Por outro lado, no que se refere à Cláusula 42.º, e tal como tem sido recomendado pela AMT, foi sugerida a graduação de multas em leves, graves e muito graves, podendo ser estabelecida uma determinada amplitude de valores de coimas. Tal releva também para efeitos da Cláusula 46.º, uma vez que esta prevê que infrações graves possam levar à resolução do contrato, sendo de esclarecer que infrações graves levam apenas à aplicação de multa contratual e aquelas que implicam a resolução do contrato, de forma separada ou cumulativa.
150. Em resposta, a Docapesca procedeu à alteração das propostas contratuais:
151. Por outro lado, considerou-se ser de objetivar as obrigações contratuais, como sejam aquelas que têm impacto direto nos passageiros. A título de exemplo, e depois de ser

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."

⁶⁷ Será de esclarecer quais os critérios de qualidade e ambientais que o operador deverá cumprir, designadamente o decreto-lei que estabelece normas, critérios e objetivos de qualidade com a finalidade de proteger o meio aquático e melhorar a qualidade das águas em função dos seus principais usos – Decreto-Lei n.º 236/98, de 1 de agosto

aprovado o regime de exploração com as circulações e horários, seria de esclarecer como seria aferido o incumprimento dos mesmos: bastará o incumprimento de uma ligação para ser aplicada uma multa ou serão vários, no mesmo dia, na mesma semana, no mesmo mês? Em resposta, a Docapesca referiu que será efetuada uma aferição mensal, de acordo com os relatórios mencionados na cláusula 33.^a.

Informação

152. Foi também notada a não existência de obrigatoriedade do operador dispor de contabilidade organizada nos termos legais, designadamente de carácter analítico, nos termos previstos no anexo ao Regulamento, o que se afigura relevante para efeitos de auditoria aos gastos e rendimentos associados à prestação de serviços, para efeitos de monitorização, mas também de atualização tarifária, para avaliação e impactos concorrenciais em linhas sobrepostas com serviços de outras autoridades de transportes ou para outras vicissitudes contratuais.
153. Considera-se a inserção expressa da existência de contabilidade analítica tendo em conta que se afigura essencial para a economia global do contrato, uma vez que o mesmo prevê receitas para operador e para os concedentes e porque é permitida a realização, a título acessório, por sua conta e risco e destinando-se a contribuir para o equilíbrio comercial do contrato na sua globalidade de atividades e serviços conexos com a exploração
154. Por isso é relevante que os futuros operadores transmita os dados relativos a gastos e rendimentos de forma adequadamente desagregada⁶⁸, por gastos, rendimentos e linha, de forma a que se possa, ao longo da execução contratual avaliar o cumprimento de um serviço de qualidade e a maximização da recursos públicos, nos termos expostos supra

⁶⁹.

⁶⁸ 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(...)”.

⁶⁹ 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.”

155. Tal obrigação deverá ser devidamente auditada ou certificados nos termos exigidos pela legislação comercial e nos termos do Regulamento, seja para os efeitos de monitorização contratual, seja também para efeitos de pagamento de eventuais compensações financeiras por obrigações de serviço público adicionais ou para efeitos de reequilíbrio económico-financeiro, como sejam a prática de descontos tarifários (4.18, sub23, ou ao abrigo de decisões emitidas na sequência do PART) ou passes escolares.
156. Será também relevante que se possam apurar os impactos positivos e negativos das receitas acessórias (ao serviço público) dos operadores, como sejam a realização de serviços turísticos ou outros e ocasionais, ainda que se afigure que o modelo contratual não se encontra diretamente dependente daqueles.
157. Considera-se igualmente relevante que seja mandatário, no âmbito do procedimento, que os futuros operadores possuam um CAE principal relacionado com a atividade de transporte de passageiros por vias navegáveis interiores, independentemente de poder prosseguir outras atividades acessórias.
158. Caso contrário, no que se refere a informação financeira, e tal como constatado anteriormente no âmbito do Diagnóstico da AMT já referido, o volume de negócios refere-se à totalidade das atividades das empresas, não havendo separação contabilística por atividade, não sendo aferir se aquele diz respeito apenas à atividade do transporte ou inclui atividades relacionadas.
159. Além disso, considera-se da maior relevância o reforço da atualização contínua da informação de gestão da exploração e também quanto à informação financeira da exploração, para a correta monitorização e fiscalização da execução contratual⁷⁰, adequando as previsões à realidade dinâmica da exploração do serviço de transportes em causa.
160. Por outro lado, considera-se que na execução contrato deve existir uma adequada monitorização de todos os pressupostos e variáveis necessários ao cálculo de

⁷⁰ 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. (...)”*

indicadores de *performance* e suas penalizações, designadamente para avaliar a existência dos necessários incentivos a uma gestão eficaz por parte do operador e garantir um nível de qualidade suficientemente elevada⁷¹, bem como potenciar a maximização de recursos públicos^{72.73}

161. Sem prejuízo dos indicadores contantes do contrato, sugere-se ainda a adoção dos indicadores de monitorização e supervisão que constam da Informação às Autoridades de Transportes de 27 de setembro de 2018 produzida pela AMT, naturalmente adaptando aos diversos circunstancialismos locais, pois tal pode ser relevante para a potenciação das respetivas funções organizativas da autoridade de transportes⁷⁴.
162. Caberá ao Município adaptar, ao caso concreto, os indicadores que se considerem relevantes, devendo os operadores transmitir os mesmos, ao abrigo do dever geral de colaboração com a Docapesca e com o Município.
163. Por outro lado, deve por isso ser assegurado, expressamente, que os operadores devem transmitir os dados necessários, para a elaboração anual dos relatórios referidos no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento (CE) 1370/2007, bem como os constantes do Regulamento 430/2019, eventualmente pelo gestor do contrato, sob pena de autoridade de transportes não poder cumprir tal obrigação⁷⁵.
164. Nesse sentido, os relatórios de execução contratual previstos também poderão servir de base ao cumprimento do cumprimento do n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento ⁷⁶mas também de confirmação de que os pressupostos tidos para o modelo contratual têm aderência à realidade e cumprem os princípios para o efeito previstos no RJSPTP e no Regulamento, devendo neste caso, esta informação, ser transmitida à AMT.

⁷¹ Segundo as Orientações da Comissão, já citadas, "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".

⁷² 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".

⁷³ 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.

⁷⁴ Disponível em: https://www.amt-autoridade.pt/media/1777/csite_indicadores_monitorizacao_supervisao_at.pdf

⁷⁵ A AMT emitiu orientações a este respeito (http://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes_amt_obrigacoes_reporte_relatorios_publicos.pdf).

⁷⁶ ⁷⁶ Também para aferir as condições previstas no Acórdão Altmark, como sejam: *É necessário efetuar um juízo de proporcionalidade entre o montante da compensação atribuída e o custo suplementar suportado com o cumprimento das obrigações de serviço público com o intuito de evitar casos de compensação excessiva. Assim, a compensação não pode ultrapassar o que é necessário para cobrir total ou parcialmente os custos ocasionados pelo cumprimento das obrigações de serviço público, tendo em conta as receitas obtidas, assim como um lucro razoável pela execução destas obrigações.*"

165. A Docapeca veio referir que *“O Regulamento n.º 430/2019, de 16 de maio não se aplica ao transporte em apreço (conforme refere). O Regulamento (CE) 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho de 23 de outubro de 2007 também é só relativo aos serviços de transporte público ferroviário e rodoviário de passageiros. Acresce que a concessão em causa não é com um caráter igual a um transporte público rodoviário ou ferroviário, pois para além desta diferença trata-se de um serviço eminentemente turístico e sazonal”*.

166. No entanto, há que ter em conta o seguinte:

- O n.º 2 do artigo 1.º do Regulamento refere que: *“O presente regulamento é aplicável à exploração nacional e internacional de serviços públicos de transporte de passageiros por caminho- de-ferro propriamente dito e outros sistemas guiados e por estrada, com exceção dos serviços explorados essencialmente por razões históricas ou de interesse turístico. Os Estados-Membros podem aplicar o presente regulamento ao transporte público de passageiros por via navegável interior”*.
- Neste sentido, o RJSPTP dispõe que *“o Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros (RJSPTP) estabelece o regime aplicável ao planeamento, organização, operação, atribuição, fiscalização, investimento, financiamento, divulgação e desenvolvimento do serviço público de transporte de passageiros, por modo rodoviário, fluvial, ferroviário e outros sistemas guiados, incluindo o regime das obrigações de serviço público e respetiva compensação”*;
- O artigo 1.º, 9.º e 10.º do Decreto-Lei n.º 58/2019, de 30 de abril, estabelece a transferência de competências para as autoridades de transporte previstas no RJSPTP, no domínio do serviço público de transporte de passageiros regular em vias navegáveis interior, aplicando-se o RJSPTP e o Regulamento.

167. Ou seja, não obstante a sua componente turística, trata-se de transporte público de passageiros, ou seja, *“o serviço de transporte de passageiros de interesse económico geral, prestado ao público numa base não discriminatória, nos termos do qual os veículos são colocados à disposição de múltiplas pessoas em simultâneo, que os utilizam mediante retribuição, segundo um regime de exploração previamente aprovado,*

não ficando ao serviço exclusivo de nenhuma delas”⁷⁷, tendo o Estado português optado pela aplicação do regulamento.

168. Acresce que, tal como resulta do Plano de Mobilidade do Município, uma parte muito relevante dos utilizadores destes serviços, recorre aos mesmos para deslocações pendulares.
169. Assim sendo, o operador deverá cumprir o Regulamento bem como o Regulamento n.º 430/2019, adaptando-se as suas obrigações, naturalmente ao caso específico, não aplicando as normas que apenas se aplicaria, especificamente, a outros modos de transporte.
170. Por outro lado, ainda que o sistema de informação nacional não esteja adaptado ao transporte fluvial, considera-se que deve ser expresso o cumprimento artigo 22.º do RJSPTP, devendo a informação ali prevista ser transmitida à autoridade de transportes, podendo ser inserida posteriormente, quando o sistema esteja preparado.
171. No que se refere às Cláusulas 33.º e 34.º, foi recomendada a obrigatoriedade do operador transmitir os dados necessários, adaptando ao caso concreto, para a elaboração dos reportes e relatórios previstos no Regulamento n.º 430/2019, de 16 de Maio e no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento n.º 1370/2007, sob pena de aplicação de multa contratual. Nos termos do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 58/2019, de 30 de abril, sugeriu-se a introdução da obrigação de cumprimento dos deveres de informação e comunicação a que se reporta o artigo 22.º do RJSPTP, tendo a Docapesca transmitido o seu acordo.
172. Importa garantir que não existam informações disparens enviadas para o INE, IMT, AMT e autoridade de transportes, designadamente no que se refere aos passageiros transportados, tal como foi constatado e que a informação de natureza estatística transmitida ao abrigo do Decreto-Lei n.º 197/98, de 10 de julho, para o IMT e a relativa a embarcações, para a DGRM seja uniforme e diretamente comparável.
173. 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

⁷⁷ Alínea n) do artigo 3.º do RJSPTP.

certeza, também os dados que possam a ser vir transmitidos para a AMT, ou outras entidades fiscalizadoras, estarão sujeitos a tais imperativos.

174. Por isso, sublinhamos que a aferição da *compliance* dos instrumentos pré contratuais e contratuais é efetuada formalmente, *ab initio*, mas também se estende à execução das mesmas, pois devem ser aferidas à medida da sua aplicação.
175. Por outro lado, sem prejuízo das atribuições e competências próprias da AMT, enquanto regulador económico independente, cabe também às autoridades de transportes criar e implementar as condições legais e contratuais de base que permitam a disponibilização de serviços de transportes enquadrados em termos equitativos, concorrenciais e organizativos⁷⁸, seja na preparação seja na execução de instrumentos contratuais.
176. Finalmente, no que se refere ao acesso a infraestrutura, o Município e a Docapesca⁷⁹ dever-se-á garantir o acesso em condições equitativas, não discriminatórias e transparentes àquela, a todos os operadores de serviços de transporte de passageiros, sujeito à capacidade, que deve ser clara e pública, constante de regulamento de exploração e publicitada, sem prejuízo de dever ser dada prioridade ao serviço público de transporte de passageiros.
177. Neste último aspeto será de esclarecer, para os concorrentes e operadores, se o ponto 2 do ponto A do Edital - Marítimo-Turísticas 01-2017⁸⁰ está em vigor e se é aplicável ao caso concreto, seja quanto à prioridade do serviço público seja quanto às restantes condições constantes daquele edital.

Direitos dos Passageiros

178. No que se refere à relação com o passageiro, considera-se que é essencial⁸¹, igualmente, garantir que o operador procede à elaboração e divulgação de todas as regras gerais de utilização, cláusulas contratuais gerais e contratuais de adesão, relativas à sua relação com o passageiro, preferencialmente, num único suporte documental, sem prejuízo das ações de divulgação, suportes ou mensagens simples (na forma e conteúdo) que sejam divulgadas.

⁷⁸ A título de exemplo, o artigo 13.º do RJSPTP estabelece que o planeamento e a coordenação do serviço público de transporte de passageiros, por cada autoridade de transportes, devem ser articulados com o serviço público de transporte de passageiros existente ou planeado na respetiva área geográfica e pressupor a articulação e otimização da exploração, visando a eficiência e eficácia do serviço público de transporte de passageiros no seu conjunto, independentemente da sua finalidade, natureza ou tipo de exploração.

⁷⁹ À semelhança do Decreto-Lei n.º 140/2019, de 18 de setembro.

⁸⁰ <http://www.docapesca.pt/pt/editais-e-avisos.html>

⁸¹ Tal como consta do relatório da AMT sobre este mesmo assunto: <http://www.amt-autoridade.pt/noticias-e-comunicados/comunicados>

179. 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.
180. 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.⁸²
181. É certo que o Decreto-Lei n.º 7/2014, de 15 de janeiro, que veio acomodar o Regulamento (UE) n.º 1177/2010, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de novembro, relativo aos direitos dos passageiros dos serviços de transporte marítimo e por vias navegáveis interiores, aplica-se, essencialmente, ao transporte de passageiros entre Estados-Membros da União Europeia e a cruzeiros, e não a transporte interno, não estando assim totalmente acomodado o transporte em vias navegáveis interiores, sobretudo de carácter urbano quando integrado em redes locais e regionais.
182. Contudo, considera-se que deverá existir referência expressa aos mesmos, uma vez que se é intenção do Governo proceder a uma atualização do enquadramento legal, no sentido de uniformizar as regras aplicáveis ao transporte público de passageiros, aliás, tal como vem recomendando a AMT.⁸³
183. Quanto ao livro de reclamações, foi recomendada a referência expressa da obrigatoriedade de detenção de livro de reclamações físico e eletrónico (desde que existam meios digitais, o livro eletrónico deve sempre existir) e de forma que não se confunda com os meios de reclamação próprios ⁸⁴, tendo tal sido acolhido pela Docapesca.
184. Acresce que sendo obrigação dos concessionários adotar medidas adequadas à prevenção de danos pessoais e materiais, elaborando, um plano de segurança, que

⁸² Naturalmente que será sempre possível a divulgação de informação parcelar ou de forma simplificada, em ações de divulgação ou de marketing do operador. A título de exemplo, um operador pode ter um separador *FAQ - Frequently Asked Questions/Perguntas frequentes* no seu sítio da internet sobre as condições de utilização.

⁸³ Relatório de Ação de Diagnóstico quanto à Divulgação de Condições Gerais de Prestação e utilização de Serviços de Transporte Público de Passageiros - http://www.amt-autoridade.pt/media/1615/relatorio_acao_diagnostico_condicoesgerais_transportepublicopassageiros.pdf

⁸⁴ <http://www.amt-autoridade.pt/media/2162/disponibilizacaoalre.pdf>

deve sujeitar à aprovação da concedente antes do início da exploração das carreiras e devendo as embarcações também cumprir todos os requisitos de segurança, recomenda-se que se preveja a intervenção da DGRM na validação do cumprimento de tais requisitos. O mesmo se aplicará aos planos de natureza ambiental.

185. Tal justifica-se pelo facto de o próprio Município reconhecer, no Plano de Mobilidade, que nem todos os operadores da Ria Formosa cumprirão todas as regras de segurança até porque diversos deles terão carácter “informal.”
186. Ora, já aqui foi abordada a questão da concorrência entre os operadores de serviço público e outros transportadores de passageiros naquela região, que poderão ser operadores marítimo-turísticos, incluindo táxis fluviais e “operadores informais”.
187. Considera-se que as entidade competentes – onde se inclui a Docapesca e o Município - devem pugnar por uma uniformização das regras aplicáveis a todos os operadores, sob pena de se induzirem custos de contexto e regras ao serviço público e não a outro tipo de serviços, colocando aquele em desvantagem e podendo comprometer a sustentabilidade do serviço.
188. Recordamos, para este efeito, as conclusões do Plano de Mobilidade do Município de Faro:
 - Fragilidades: Défice das ligações fluviais às ilhas barreira; Ligações fluviais economicamente pouco atrativas o que obriga ao uso das ligações existentes no concelho de Olhão; Fruição pouco regrada do transporte marítimo; Dificuldade de fiscalização do transporte marítimo;
 - É necessário: Melhoria da intermodalidade entre os distintos modos de transporte coletivo (rodoviário, ferroviário, fluvial e aéreo); criar um passe urbano que integre todos os modos de transporte; Melhoria do transporte rodoviário e fluvial, entre Faro e as ilhas; promover a maior organização e regulação dos transportes marítimos/fluviais.

Direitos dos trabalhadores

189. Por outro lado, no que se refere ao ponto 2.2.8. das Orientações da Comissão já mencionadas, “o artigo 4.º, n.º 5, do regulamento estabelece o seguinte: «Sem prejuízo do direito nacional e comunitário, incluindo os acordos coletivos celebrados entre os parceiros sociais, as autoridades competentes podem exigir aos operadores selecionados que proporcionem ao pessoal previamente contratado para a prestação dos serviços os direitos que teriam sido concedidos a esse pessoal caso tivesse sido

efetuada uma transferência na aceção da Diretiva 2001/23/CE (do Conselho, de 12 de Março de 2001, relativa à (...) transferência de empresas ou de estabelecimentos, ou de partes de empresas ou de estabelecimentos). Sempre que as autoridades competentes exijam dos operadores de serviço público o cumprimento de determinados padrões sociais, os documentos relativos aos concursos e os contratos de serviço público devem incluir uma lista dos membros do pessoal em causa e fornecer informações transparentes relativas aos seus direitos contratuais e às condições nas quais os trabalhadores são considerados vinculados aos serviços”.

190. Referem também aquelas Orientações⁸⁵ que as autoridades competentes dispõem das diversas opções para proteção do pessoal em caso de mudança do operador, como seja (i) nada fazer, relegando para as regras gerais aplicáveis à transmissão de estabelecimento, (ii) Exigir a transferência do pessoal anteriormente contratado para prestar os serviços, com os direitos que este teria caso se tivesse efetuado uma transferência (iii) Exigir ao operador que respeite normas sociais relativamente a todo o pessoal envolvido na prestação dos serviços de transporte público.
191. Ainda segundo as mesmas Orientações, *“de acordo com a jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia, a Diretiva 2001/23/CE aplica-se a transferências de empresas subsequentes a concursos para adjudicação de contratos de serviços público. Nos setores de atividade assentes em ativos corpóreos, como o transporte rodoviário ou ferroviário, a diretiva é aplicável se forem transferidos ativos corpóreos importantes.”*
192. A AMT considera que garantia de cumprimento de legislação e regulamentação laboral (incluindo transmissão de empresa, estabelecimento e pessoal) se traduz num fator da maior relevância, em ordem a assegurar o cumprimento de diversos princípios de sustentabilidade social no seio do *Ecossistema da Mobilidade e dos Transportes*. Na verdade, a integração dos trabalhadores da anterior “concessão” não é obrigatória, a

⁸⁵ *“Para garantir a transparência das condições de emprego, as autoridades competentes que exijam a transferência do pessoal ou imponham o respeito de determinadas normas sociais estão obrigadas a especificar essas exigências no caderno de encargos do concurso e no contrato de serviço público e que considerando o princípio da subsidiariedade, (...) autoridades competentes dispõem das seguintes opções para proteção do pessoal em caso de mudança do operador: (i) Não tomar nenhuma medida específica. Nesse caso, os direitos dos trabalhadores, nomeadamente à transferência, só têm de ser salvaguardados se estiverem preenchidas as condições de aplicabilidade da Diretiva 2011/23/CE, por exemplo quando são transferidos ativos corpóreos importantes, como material circulante; (ii) Exigir a transferência do pessoal anteriormente contratado para prestar os serviços, com os direitos que este teria caso se tivesse efetuado uma transferência na aceção da Diretiva 2011/23/CE, fosse esta aplicável ou não. O considerando 16 do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 precisa que «essa diretiva não obsta a que os Estados-Membros mantenham as condições de transferência dos direitos dos trabalhadores que não sejam abrangidos pela diretiva [...] e que tomem assim em consideração, se for caso disso, as normas sociais estabelecidas pelas disposições legislativas, regulamentares ou administrativas nacionais ou por acordos coletivos ou acordos celebrados entre os parceiros sociais». (iii) Exigir ao operador que respeite determinadas normas sociais relativamente a todo o pessoal envolvido na prestação dos serviços de transporte público, «para garantir a existência de condições de concorrência transparentes e comparáveis entre os operadores e para evitar o risco de dumping social», como indica o considerando 17 do regulamento (CE) n.º 1370/2007. Tais normas poderão, designadamente, fazer parte de um acordo de empresa ou de um acordo coletivo para o segmento de mercado em causa. (iv) Combinar as opções ii e iii.”*

não ser que se verifique a transmissão de estabelecimento, ou seja, nos termos do artigo 318.º do Código do Trabalho (CT), a transmissão, por qualquer título, da titularidade da empresa, do estabelecimento ou de parte da empresa ou *estabelecimento que constitua uma unidade económica, isto é, unidade económica o conjunto de meios organizados com o objetivo de exercer uma atividade económica, principal ou acessória, sem prejuízo do direito de oposição do trabalhador previsto no CT.*

193. No caso específico não previstas normas especiais. De qualquer modo, deverão os Concedentes e os operadores pugnar, a todo o tempo, pelo integral cumprimento da legislação laboral⁸⁶, prestando toda a informação que seja necessária, e, se solicitada, à Autoridade para as Condições do Trabalho, tendo em conta as suas atribuições, designadamente de colaborar com outros organismos da administração pública com vista ao respeito integral das normas laborais nos termos previstos na legislação europeia e nas convenções da Organização Internacional do Trabalho, ratificadas por Portugal⁸⁷, bem como em instrumentos de contratação coletiva de trabalho celebrados.

Procedimento concursal

194. Existe também um dever e uma imposição de assegurar a existência de um procedimento equitativo, aberto e transparente. De acordo com o artigo 1.º -A do CCP:

- *“1 - Na formação e na execução dos contratos públicos devem ser respeitados os princípios gerais decorrentes da Constituição, dos Tratados da União Europeia e do Código do Procedimento Administrativo, em especial os princípios da legalidade, da prossecução do interesse público, da*

⁸⁶ Conforme referem as Orientações da Comissão: “O considerando 17 do regulamento precisa que «as autoridades competentes têm a liberdade de estabelecer critérios sociais e de qualidade, a fim de manter e elevar os padrões de qualidade para as obrigações de serviço público, nomeadamente no que se refere às condições mínimas de trabalho, aos direitos dos passageiros, às necessidades das pessoas com mobilidade reduzida, à proteção do ambiente, à segurança dos passageiros e dos trabalhadores e às obrigações decorrentes de acordos coletivos e de outras normas e acordos relativos aos locais de trabalho e à proteção social no local em que o serviço é prestado» e que «para garantir a existência de condições de concorrência transparentes e comparáveis entre os operadores e para evitar o risco de dumping social, as autoridades competentes deverão poder impor padrões de qualidade específicos no plano social e em matéria de serviços”.

⁸⁷ Referem os considerandos 13 e 14 do Regulamento (UE) 2016/2338 do Parlamento Europeu e do Conselho de 14 de dezembro de 2016 que altera o Regulamento (CE) n.º 1370/2007 no que respeita à abertura do mercado nacional de serviços de transporte ferroviário de passageiros, que “(13) Tendo em vista a integração adequada dos requisitos sociais e laborais nos procedimentos de adjudicação de contratos de serviço público para a prestação de serviços públicos de transporte de passageiros, os operadores de serviço público deverão cumprir, no âmbito da execução de contratos de serviço público, as obrigações no domínio da legislação social e laboral que se apliquem no Estado-Membro em que o contrato de serviço público é adjudicado e que decorram de disposições legislativas e regulamentares e de decisões, tanto a nível nacional como a nível da União. (14) Caso os Estados-Membros exijam que o pessoal contratado pelo operador anterior seja transferido para o novo operador de serviço público, deverão ser conferidos ao referido pessoal os direitos de que beneficiariam se tivesse sido realizada uma transferência na aceção da Diretiva 2001/23/CE do Conselho (1). Os Estados-Membros deverão ter a liberdade de adotar essas disposições.”

imparcialidade, da proporcionalidade, da boa-fé, da tutela da confiança, da sustentabilidade e da responsabilidade, bem como os princípios da concorrência, da publicidade e da transparência, da igualdade de tratamento e da não-discriminação. (...)

- *3 - Sem prejuízo da aplicação das garantias de imparcialidade previstas no Código do Procedimento Administrativo, as entidades adjudicantes devem adotar as medidas adequadas para impedir, identificar e resolver eficazmente os conflitos de interesses que surjam na condução dos procedimentos de formação de contratos públicos, de modo a evitar qualquer distorção da concorrência e garantir a igualdade de tratamento dos operadores económicos.”⁸⁸*

195. Assim, foi questionada a razão da não previsão de informação histórica e mínima quanto ao território (planos de mobilidade, etc.) e rede (procura, oferta, etc.), de forma a fornecer informação mínima, de forma equitativa, a qualquer possível concorrente.

196. É certo que os atuais operadores possuem uma vantagem inerente, decorrente do melhor conhecimento do território, e que não é possível de eliminar, mas haverá que garantir que qualquer potencial concorrente consegue apurar o potencial do serviço de transportes e formular a sua proposta, garantindo que existe uma concorrência efetiva no mercado.

197. Considera-se, por isso, recomendável que seja divulgada informação suficiente e atualizada para todos os concorrentes⁸⁹, designadamente no que se refere a planos de mobilidade (por referência ao link da internet), bem como dados de procura, receitas e contrapartidas públicas, salvaguardando dados confidenciais ou segredo de negócio, que permitam a um concorrente poder ponderar concorrer e elaborar a sua proposta, e caso não o contenham deverão constar de informação disponibilizada à partida ou fornecida a pedido.

198. De referir que, por exemplo, a a informação sobre procura é relevante, pois é pressuposto com implicações diretas em quase todas as componentes de uma conta de

⁸⁸ De acordo com as Orientações da Comissão já citadas “Para satisfazerem o disposto no artigo 5.º, n.º 3, [do Regulamento] os procedimentos de celebração de contratos públicos devem ser organizados por forma a criar condições para uma real concorrência”. A Comissão considera (...) a obrigação de aplicar procedimentos abertos, transparentes, não-discriminatórios e imparciais na adjudicação de contratos de serviço público.”

⁸⁹ Tal como referem as Orientações da Comissão já citadas “Para tornar o processo de concurso mais transparente, as autoridades competentes deverão fornecer aos concorrentes potenciais todos os dados técnicos e financeiros pertinentes, incluindo as informações sobre a repartição de custos e receitas, para os ajudar a prepararem as suas propostas.”

exploração⁹⁰ de um serviço de transportes, independentemente da responsabilidade da sua gestão poder ser repartida, para cada uma delas, entre a parte pública e o operador.

199. Por outro lado, para efeitos da Cláusula 25.^a do Caderno de Encargos, e uma vez é obrigação dos concessionários, na escolha das características das embarcações a afetar ao tráfego, satisfazer o melhor compromisso entre os condicionamentos naturais, hidráulicos e fisiográficos, na área de manobra e nos canais de navegação, e as exigências da exploração das carreiras, considera-se que a Docapesca deverá fornecer informação suficiente⁹¹ a este respeito até porque é sua a responsabilidade de promover a manutenção das necessárias profundidades de água nos canais de navegação e nos pontos terminais ou de escala das carreiras e, bem assim, promover a sua conveniente balizagem e sinalização.
200. Finalmente, a 16-03-2019 a AMT comunicou às autoridades de transportes que *“atentas as limitações às atividades de entidades públicas e privadas, decorrentes das restrições impostas e/ou recomendadas pelo Governo e Direção-Geral da Saúde, no contexto de natureza excecional de prevenção e contenção da pandemia COVID -19, somos a sugerir a V. Exas, nos termos do Código dos Contratos Públicos, e sempre que possível, a ponderação de alargamento ou prorrogação de prazos inerentes ao cumprimento de obrigações no âmbito de procedimentos de contratação de serviços públicos de transporte de passageiros, que estejam em preparação ou a decorrer. Entre tais obrigações, poderá estar em causa o prazo para a apresentação das propostas, de forma a garantir que as mesmas são elaboradas e avaliadas em condições adequadas e de efetiva concorrência”*, devendo tal ser ponderado quanto aos prazos inerentes ao presente procedimento.

Avaliação Global

201. Assim, de recordar que o agrupamento de entidades adjudicantes:

- Fixou os níveis de exploração que devem ser cumpridos no âmbito contratual;
- Procedeu à quantificação dos principais indicadores de exploração quanto a gastos e rendimentos associados, no pressuposto de determinada matriz tarifária, e ainda a oportunidade de negócio do operador;

⁹⁰ A introdução de reduções tarifárias a nível nacional pode perspetivar, a longo prazo, expectativas de evolução favorável da procura, não devendo deixar de se ter em conta impactos de curto prazo decorrentes da pandemia Covid-19.

⁹¹ Por exemplo, dados relativos a receitas, taxas recebidas pela Docapesca nos últimos anos ou passageiros (Dados do INE https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_indicadores&userLoadSave=Load&userTableOrder=224&tipoSelecao=0&contexto=pq&selTab=tab1&submitLoad=true&xlang=pt e/ou AMT http://www.amt-autoridade.pt/media/2209/relatorio_vias_navegaveis_interiores.pdf).

- Teve em conta o esforço financeiro já hoje existente para aquela rede de transportes, que se destina a satisfazer necessidades globais, mas também específicas de alguns grupos determinados, como sejam estudantes;
- Estabeleceu o valor do esforço financeiro acordo com as obrigações de serviço público fixadas, não descurando o investimento a apurar em sede de propostas, permitindo que tal seja submetido à concorrência, ainda que dentro de determinados limites, tendo em conta gastos e rendimentos associados e as receitas obtidas, bem como a remuneração da atividade;
- Estabeleceu mecanismos de incentivo à eficiência, designadamente através de estabelecimento de sanções contratuais.

202. Considerando os dados disponibilizados e exposto supra – valor do contrato e critérios de adjudicação -, estamos, na generalidade, perante o permitido pelo Direito e pela Jurisprudência Europeia, existindo obrigações contratuais definidas, afigurando-se não se conferir vantagem económica suscetível de favorecer a empresa beneficiária em relação a empresas concorrentes em igualdade de circunstâncias (desde logo porque o benefício — exclusividade e direito de exploração – não é atribuído diretamente ou imposto mas na sequência de procedimento concursal).

203. Por outro lado, na generalidade, afigura-se e estamos perante vantagens que não ultrapassam o necessário para cobrir os custos ocasionados com o serviço público (sem prejuízo da margem de lucro razoável), e que existem incentivos para procurar a eficiência na prestação de serviços, diminuindo os custos, potenciando receitas indiretas e evitando o pagamento de penalizações.

204. De referir que a imposição destas obrigações, por si só, é relevante para o preenchimento do conceito de obrigação de serviço público, uma vez que os operadores incumbentes têm explorado a atual rede de transportes considerando sobretudo próprio interesse comercial. Efetivamente existe atualmente, a nível nacional uma falha de mercado no mercado atual, que é a assimetria de informação entre operadores⁹², de um lado, e autoridade de transportes e utilizadores do outro, que permite àqueles um exercício de “poder de mercado”. Por outro lado, a ausência de contratos vinculativos e

⁹² Que tem vindo a ser mitigada por intervenção da AMT: Ação de Supervisão - Cumprimento das Obrigações Legais de Transmissão de Informação por Parte de Operadores de Transportes - http://www.amt-autoridade.pt/media/2273/obrigacoes_legais_reporte_informacao_operadores_transportes.pdf; Orientações - Obrigações de Reporte e Publicitação - Regulamento n.º 430/2019 e Regulamento (CE) n.º 1370/2007 - http://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes_amt_obrigacoes_reporte_relatorios_publicos.pdf; Obrigações Legais de Transmissão de Informação por Parte de Operadores de Transportes - http://www.amt-autoridade.pt/media/2118/obrigacoes_legais_transmissao_informacao.pdf

com obrigações claras potenciaria essa falha de Estado e de mercado, que ora se mitiga e será eliminada com a adjudicação do procedimento concursal..

Racionalidades basilares

205. Tendo em conta o vertido nos pontos precedentes, considera-se que a operação em causa apresenta diversas vantagens e dá resposta favorável a cada uma das racionalidades basilares e estruturantes da metodologia de regulação económica independente da AMT (a dos investidores; a dos profissionais/ utilizadores/ utentes/ consumidores e/ou cidadãos; e a dos contribuintes), sem prejuízo do reforço deste quadro através do cumprimento das recomendações feitas pela AMT e da verificação da manutenção destes benefícios através do necessário acompanhamento da execução contratual.
206. Quanto aos investidores, tendo em conta os elementos disponibilizados, afigura-se que esta operação cria adequadas condições para a manutenção sustentável da prestação de serviço de transporte de passageiros na área geográfica do Município e na jurisdição da Docapesca, com condições de estabilidade necessárias ao investimento na rede de transportes e promoção do transporte público de passageiros. Atentos os pressupostos considerados, para efeitos de elaboração do cenário económico-financeiro que serviu de referência, perspetiva-se que é possível garantir o cumprimento das obrigações de serviço público com cobertura dos custos operacionais, bem como a remuneração adequada do capital investido.
207. Por outro lado, o facto de se especificarem condições de exploração de um operador de transportes bem como as suas relações com a respetiva autoridade de transportes confere um quadro de transparência, estabilidade e previsibilidade, sendo de reforçar o adequado relacionamento com outros operadores de transportes no mesmo mercado, o efetivo cumprimento regras contratuais e legais, nacionais e europeias, e viabilizando um exercício de regulação, supervisão e organização de sistema atento a eventuais distorções concorrenciais.
208. Acresce que resulta da operação a garantia de uma partilha objetiva e justificada de benefícios, riscos e responsabilidades, oferecendo, ainda, incentivos para o investidor/operador ser eficiente, esperando-se que se possa assistir a uma evolução favorável da procura, após a recuperação económica que se seguirá às restrições causadas pela Pandemia Covid19.

209. O reforço e aplicação rigorosos de mecanismos de monitorização e fiscalização devem servir para dissuadir o incumprimento dos requisitos contratuais, e evitar que se traduzam numa eventual deterioração da qualidade do serviço prestado aos consumidores, pelo que, em conclusão, a aplicação da racionalidade ancorada nos contribuintes conduz à perceção de que os balanços finais, em termos dos benefícios líquidos globais para os contribuintes, são positivos.
210. No que tange a utilizadores/ utentes/ consumidores e/ou cidadãos, o facto de o sistema ser gerido por uma entidade com maior proximidade e com melhor conhecimento das reais necessidades dos utilizadores, poderá potenciar a oferta de um melhor serviço, adequando de forma mais profícua a oferta à procura, de uma forma dinâmica e eficaz, atento ao facto de os municípios e as autoridades portuárias deterem, por exemplo, competências na gestão do espaço público e no planeamento e ordenamento do território.
211. Ademais, o exercício dos poderes regulatórios da AMT em articulação com os poderes organizacionais do Município – e da Docapesca - poderá promover, potencialmente, uma melhor promoção dos direitos e interesses dos consumidores, utilizadores do transporte público, mas também, indiretamente, daqueles que possam beneficiar, direta ou indiretamente, da existência de uma rede de transportes públicos eficiente na sua região.
212. Também no interesse daqueles, como dos contribuintes, a prestação do serviço público de transporte de passageiros, com base numa definição transparente e objetiva de obrigações contratuais, sem pagamento de compensações, pode potenciar uma maximização da utilização dos dinheiros públicos e, conseqüentemente, assegurar a sustentabilidade atual e futura da oferta de transportes à população.
213. Atenta a realidade deste caso específico, poder-se-á inferir que um dos segmentos mais interessados, em primeira linha, e num contexto global desta racionalidade, são os consumidores, sendo que a imposição de obrigações contratuais e indicadores de performance e qualidade permite garantir níveis de continuidade, regularidade, pontualidade e acesso ao transporte a preços acessíveis que não seriam alcançáveis, caso os investidores privados atendessem apenas ao seu interesse comercial. No caso concreto, releva a assunção de custos relevantes por parte das entidades públicas, como sejam assegurar a manutenção de infraestrutura e canais de navegação.
214. Na perspetiva dos profissionais também se afigura existirem resultados positivos, na medida em que se promove a manutenção e a criação de emprego de forma sustentada,

e, no que concerne ao cidadão em geral, cumpre invariavelmente assinalar os reflexos positivos no reforço dos seus direitos de Cidadania e da coesão social e territorial, designadamente das populações locais.

IV – DAS DETERMINAÇÕES RECOMENDAÇÕES

215. De sublinhar que não cumpre à AMT, enquanto regulador económico independente, impor a opção por quaisquer cenários e/ou modelos, competindo-lhe, antes, refletir sobre os Modelos propostos e escolhidos pelas Autoridades de Transportes, tendo em conta a sua *compliance* com o enquadramento jurídico e jurisprudencial em vigor, bem como as suas consequências no mercado, tendo em conta as racionalidades supra referidas e eventuais impactos jus concorrenciais, diretos e indiretos.
216. Os contratos de serviço público celebrados no âmbito do RJSPTP, estão condicionados pelo circunstancialismos locais relativos aos múltiplos sistemas de transportes públicos de passageiros, são muito diversos ou com uma grande amplitude/ cambiantes, sendo necessário ter em conta a maturidade do mercado (também numa perspetiva de concorrência não falseada) e os modelos contratuais adotados por cada autoridade de transportes nos diversos casos concretos, incluindo, nomeadamente, uma análise ponderada sobre a alocação e partilha de risco operacional.
217. Os dados utilizados para a definição de obrigações de serviço público baseiam-se em levantamento dos indicadores relevantes do sistema de transportes e do território em causa – ainda que não totalmente abrangentes ou especificados⁹³ -, o que permite concluir, com alguma razoabilidade, por uma adequada aderência à realidade.
218. De referir quanto a este aspeto que o lançamento do procedimento concursal também será outra sede idónea para aferir da adequação à realidade do que é proposto, ainda que seja de mitigar o risco de lançar procedimentos que possam não ser atrativos para o mercado.
219. Face ao exposto, e sem prejuízo das observações e recomendações efetuadas ao longo do parecer, considera-se ser de determinar que:
- Inserir a disponibilização de contabilidade analítica, com informação desagregada relativos a gastos e rendimentos associados ao serviço público e separando das restantes atividades;

⁹³ https://www.amt-autoridade.pt/media/2273/obrigacoes_legais_reporte_informacao_operadores_transporte.pdf

- Divulgar informação suficiente para todos os concorrentes, designadamente no que se refere a instrumentos de planeamento, dados de procura, receitas e custos associados estimados (que não apenas taxas a pagar ao concedente), salvaguardando dados confidenciais ou segredo de negócio. Deve igualmente se transmitida toda a informação necessária para a elaboração de planeamento em termos de segurança e matérias ambientais .;
- Garantir a transmissão dos dados operacionais previstos no Regulamento n.º 430/2019, publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 94, de 16 de maio de 2019 e que também permitirá a elaboração dos relatórios públicos sobre o serviço público de transporte de passageiros, previstos no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento ^{94 95};
- Estipular o prazo contratual, incluindo eventual prorrogação, nos futuros contratos, tendo em conta o investimento proposto pelos concorrentes e as respetivas necessidades de amortização, garantindo que o investimento é efetuado na primeira parte do prazo contratual e não na sua prorrogação nos termos do Regulamento;
- Os contratos deverão incluir a designação do gestor do contrato, para os efeitos do artigo 290.º-A do Código dos Contratos Públicos, prevendo a existência de pontos focais nas duas entidades, de forma a garantir a adequada articulação entre ambas na gestão do contrato;

220. Outrossim, recomenda-se:

- Garantir que imposições públicas que comprometam a viabilidade económica dos contratos devem ser avaliadas e os respetivos impactos contabilizados e comprovados, nos termos do RJSPTP e do Regulamento, para efeitos de eventual compensação, se necessário;

⁹⁴ Segundo o 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. (...)”.

⁹⁵ http://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes_amt_obrigacoes_reporte_relatorios_publicos.pdf

- Ponderação da possibilidade de introdução de títulos de transportes mensais, atentas as necessidades da população identificadas no plano de mobilidade do Município;
- Identificar ou fazer corresponder os dados transmitidos e indicadores do contrato, com as obrigações contratuais, deixando claro aqueles que serão utilizados para aferir do seu cumprimento⁹⁶.
- Ter em conta os indicadores de monitorização e supervisão que constam da Informação às Autoridades de Transportes de 27 de setembro de 2018^{97, 98}
- Da execução contratual, resulte a avaliação e informação, anual, seguindo o ciclo dos relatórios anuais referidos no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento e no Regulamento 430/2019, contendo informação sobre: (i) as especificações técnicas e contratuais foram as adequadas ao serviço estimado e contratado, face às necessidades reais e efetivamente praticadas; (ii) demonstração de todos os eventuais incumprimentos, ponto a ponto, bem como que sanções foram efetivamente aplicadas, bem como a justificação para a sua não aplicação; (iii) confirmação de que os pressupostos contratuais têm aderência à realidade e que cumprem os princípios para o efeito previstos no RJSPTP e no Regulamento, sendo relevante apurar se os custos foram incorridos com a prestação de serviços são efetivamente cobertos pela remuneração contratada.
- Dos indicadores recomendados e dos relatórios a efetuar, deverá resultar a elaboração de uma conta de exploração anual, contendo gastos e rendimentos associados à exploração daqueles serviços, na vertente pública e privada, ou seja, por referência ao que será imputável às partes contratantes.

221. Finalmente, será de ter em conta:

- Ter em conta as orientações da Autoridade da Concorrência constantes do Guia do Combate ao Conluio na Contratação Pública⁹⁹, na perspectiva de concorrentes, mas também da entidade adjudicante;
- Pugnar, a todo o tempo, pelo integral cumprimento da legislação laboral, incluindo o cumprimento das regras relativas a transmissão e estabelecimento, previstas no

⁹⁶ Tais dados devem ser remetidos para a AMT no âmbito do relatório de execução contratual;

⁹⁷ Disponível em: https://www.amt-autoridade.pt/media/1777/csite_indicadores_monitorizacao_supervisao_at.pdf

⁹⁸ Tais dados devem ser remetidos para a AMT no âmbito do relatório de execução contratual;

⁹⁹ http://www.concorrencia.pt/vPT/Praticas_Proibidas/Documents/Guia%20de%20Boas%20Praticas%20-%20Combate%20ao%20Conluio%20na%20Contratacao%20Publica.pdf

Código do Trabalho, se esta se verificar prestando toda a informação que seja necessária, e, se solicitada, à Autoridade para as Condições do Trabalho;

- Garantir o cumprimento aos competentes requisitos de autorização de despesa e garantia da sua comportabilidade, bem como a competente fundamentação, designadamente nos termos da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro e Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, do CCP e do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho.

222. Naturalmente que a ponderação e introdução das seguintes ações deve ser balanceada e justificada em função da gestão dinâmica e flexível do serviço público, da exequibilidade de uma monitorização eficaz não indutora de custos administrativos incomportáveis para a economia do contrato ou limitadora, para além do aceitável, do normal grau de discricionariedade dos concedentes na defesa do interesse público e no cumprimento estrito da legalidade.

223. Nesse sentido, considera-se que as presentes determinações e recomendações deverão ser ponderadas e introduzidas no procedimento, antes do seu lançamento, fundamentado as opções tomadas, garantindo-se a existência de um procedimento equitativo, aberto e transparente e verdadeiramente concorrencial e a clareza e transparência das obrigações contratuais e da aferição do seu cumprimento, de forma a que não exista a vantagem económica suscetível de favorecer a empresa beneficiária em relação às empresas concorrentes.

V – DAS CONCLUSÕES

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

- a) No que concerne ao objeto específico deste parecer, está assegurada a *compliance* com a Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, bem como com o Regulamento (CE) n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho de 23 de outubro de 2007 e demais legislação e jurisprudência nacional e europeia referenciada;
- b) No entanto, o caráter positivo do parecer está condicionado ao cumprimento das determinações e recomendações efetuadas, sendo convolado em negativo caso se verifique um incumprimento não fundamentado;

- c) Posteriormente, seguir-se-á um acompanhamento contratual sistemático, no sentido de aferir, a todo o tempo, a conformidade com as normas legais nacionais e europeias, bem como das disposições contratuais;
- d) Quanto à análise das diferentes racionalidades plurais: a dos investidores; a dos profissionais/utilizadores/utentes/consumidores elou cidadãos; e a dos contribuintes, é de parecer favorável porquanto e entre outros argumentos, pode contribuir para a sustentabilidade económica e de funcionamento do mercado da mobilidade, assegurando uma mobilidade eficiente e sustentável e permite a manutenção da cobertura da oferta de transportes público.

Em ritmo de conclusão, afigura-se-nos ser relevante a existência de uma salutar cooperação institucional entre a AMT, o Município e a Docapesca, cada um naturalmente no exercício da Missão específica e diferenciada que a Lei lhes consagra, o que pode promover a competitividade, a coesão, o investimento e o Emprego.

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

Lisboa, 07 de maio de 2020.

O Presidente do Conselho de Administração

João Carvalho

Anexos

Caraterização do transporte fluvial na Comunidade Intermunicipal do Algarve (AMAL)

FONTE: RELATÓRIO DA AMT¹⁰⁰ “DIAGNÓSTICO PRELIMINAR - SERVIÇOS DE TRANSPORTES EM VIAS NAVEGÁVEIS INTERIORES”

TABELA 1. CARACTERIZAÇÃO DAS EMPRESAS QUE OPERAM NA AMAL

Designação social	Macieira Coelho Investimentos, Lda.	Silnido - Transportes Fluviais, Lda.	Harmonia - Atividades Turístico Marítimas, Lda.	Ricardo Badalo Unipessoal, Lda.	Empresa de Transportes do Rio Guadiana, Lda.	Tavares & Guerreiro, Lda.
NUTS3	CIM-Algarve	CIM-Algarve	CIM-Algarve	CIM-Algarve	CIM-Algarve	CIM-Algarve
Sede da empresa	Lisboa	Luz de Tavira	Faro	Moncarapacho	Vila Real de Santo António	Olhão
CAE principal	70220	77340	50102	50101	50102	50300
Designação do CAE principal	Outras atividades de consultoria para os negócios e a gestão	Aluguer de meios de transporte marítimo e fluvial	Transportes costeiros e locais de passageiros	Transportes marítimos não costeiros de passageiros	Transportes costeiros e locais de passageiros	Transportes de passageiros por vias navegáveis interiores
Inscrito como armador de tráfego local no IMT	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Entidade emissora da licença de acesso à atividade	IPTM	IMT	Docapesca	IPTM e Turismo de Portugal	--	--
Atividade marítimo-turística	--	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Serviço de táxi fluvial	--	Não	Não	Sim	Não	Não
N.º de trabalhadores a 31.12.2017	--	6	9	16	24	16
Taxa de crescimento anual média do volume de negócios entre 2015 e 2017	2,9%	--	9,7%	17,1%	16,4%	18,1%

¹⁰⁰ Serviços de transportes em vias navegáveis interiores - http://www.amt-autoridade.pt/media/2209/relatorio_vias_navegaveis_interiores.pdf

TABELA 2. CARACTERIZAÇÃO DA EXPLORAÇÃO DO SERVIÇO PÚBLICO DE TRANSPORTE DE PASSAGEIROS REGULAR NA AMAL (1)

Designação social	Macieira Coelho Investimentos, Lda.	Silnido - Transportes Fluviais, Lda.	Harmonia - Atividades Turístico Marítimas, Lda.	Ricardo Badalo Unipessoal, Lda.	Empresa de Transportes do Rio Guadiana, Lda.	Tavares & Guerreiro, Lda.
N.º de linhas exploradas em serviço público regular	1	5	1	1	1 + 3	3
Designação das linhas exploradas em serviço público regular	Cabanas-Ilha de Tavira	Tavira Cidade- Ilha de Tavira 4 águas-Ilha de Tavira Portas de Mar-Praia Faro Portas do Mar-Ilha do Farol Portas do Mar-Ilha da Culatra	Fuseta-Ilha da Armona	Santa Luzia-Terra Estreita	V Real Stº António-Ayamonte Olhão-Ilha do Farol Olhão-Ilha da Culatra Olhão-Ilha da Armona	Olhão-Ilha do Farol Olhão-Ilha da Culatra Olhão-Ilha da Armona
Localização onde se realiza a exploração	Formosa	Formosa	Formosa	Formosa	Guadiana Formosa	Formosa
Extensão da travessia (km)	0,5	4 / 1 / 9 / 10 / 12	2	0,3	3 / 9 / 8 / 5	11 / 7,6 / 5,4
Duração da travessia (minutos)	3	15 / 5 / 30 / 40 / 50	10	15	15 / 15 / 15 / 30	45 / 35 / 25
Regime de exploração	Sazonal	Sazonal	Sazonal	Sazonal	Anual	Anual
Horários definidos	?	Sim	Sim	Sim	Sim	--
Tipo de contrato de exploração a 31.12.2017	Autorização	Concessão	Concessão	Concessão	Concessão	--
Data de início do contrato/exploração-Data de fim do contrato	06/07/2007 a ...	2008/-	31-07-2017 a 31-07-2042	04-01-2010 a 31-03-2019	25/04/1936 a	--
Designação da entidade concedente	Docapesca	Docapesca	Docapesca	Docapesca	Docapesca	--

TABELA 3. CARACTERIZAÇÃO DA EXPLORAÇÃO DO SERVIÇO PÚBLICO DE TRANSPORTE DE PASSAGEIROS REGULAR NA AMAL (2)

Designação social	Macieira Coelho Investimentos, Lda.	Silnido - Transportes Fluviais, Lda.	Harmonia - Atividades Turístico Marítimas, Lda.	Ricardo Badalo Unipessoal, Lda.	Empresa de Transportes do Rio Guadiana, Lda.	Tavares & Guerreiro, Lda.
Obrigações de serviço público	--	Não	Sim	Sim	Sim	--
Compensações financeiras	5% da faturação entregue à Docapesca	Não	Não	Pagamento de taxa à Docapesca	Não	--
Várias tarifas	Não	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Bilheteiras guarnecidas com pessoal	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Máquinas para venda automática de bilhetes	Não	Não	Não	Não	Não	Não
Acessos para pessoas com mobilidade reduzida	Sim	Não	Sim	Sim	Sim	Sim
Lotação de passageiros das embarcações (com e sem mobilidade reduzida)	12	NR	70-90	carreira 65-82 turístico-min 7; máx 27	77-393	43-404
Passageiros transportados 2015	113000	218633	224621	104935	181200	277798
Passageiros transportados 2016	115000	427500	244953	125619	209740	282436
Passageiros transportados 2017	120000	438653	206315	127162	272151	321942
Total de passageiros transportados no triénio 2015-2017	348000	1084786	675889	357716	663091	882176
Taxa de crescimento anual média do número de passageiros transportados entre 2015 e 2017	3,1%	41,6%	-4,2%	10,1%	22,6%	7,7%
Peso da empresa (em termos do número de passageiros transportados) no total das empresas da CIM	8,7%	27,0%	16,8%	8,9%	16,5%	22,0%

TABELA 4. CARACTERIZAÇÃO DA EXPLORAÇÃO DO SERVIÇO PÚBLICO DE TRANSPORTE DE PASSAGEIROS REGULAR NA AMAL (3)

Designação social	Macieira Coelho Investimentos, Lda.	Silnido - Transportes Fluviais, Lda.	Harmonia - Atividades Turístico Marítimas, Lda.	Ricardo Badalo Unipessoal, Lda.	Empresa de Transportes do Rio Guadiana, Lda.	Tavares & Guerreiro, Lda.
N.º de livros de reclamações	1	7	1	8	2	--
Entidade a quem são enviadas as reclamações	ASAE	IMT	ASAE	ASAE e IMT	IMT	--
Reclamações no triénio 2015-2017	Não	--	Sim	Sim	Sim	--
N.º de embarcações	6	10	4	3	3	4
Idade média da frota	17	22,6	14,5	6,7	55	50,5
N.º de tripulantes por embarcação	--	2-4	2-3	2	3-4	3-4
Tipo de combustível utilizado	Gasolina	Gasóleo	Gasóleo	Gasóleo	Gásleo	Gasóleo