

## PARECER N.º 71/AMT/2021

[versão não confidencial]

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

#### I – DO OBJETO

1. A Docapesca, Portos e Lotas, S.A. (Docapesca), remeteu à Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT), em 01-03-2021, após pedido formulado em 18-02-2021, o Contrato de Concessão de Exploração do Serviços de Transporte Regular com Embarcações de Passageiros na Ria Formosa entre Olhão e a Ilha de Armona, e entre Olhão e a Ilha da Culatra
2. 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.
3. 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.
4. Acrescem, ainda, nas atribuições da AMT:
  - Definição das regras e dos princípios gerais aplicáveis às obrigações de serviço público no setor regulado, com respeito do princípio da igualdade, da transparência e da proporcionalidade das compensações financeiras, bem como ao estabelecimento dos níveis de serviço<sup>1</sup>;
  - Fiscalizar e auditar o cumprimento das obrigações legais, regulamentares e contratuais assumidas pelos concessionários e pelos prestadores do serviço

- público sujeitos à sua jurisdição, propondo, se for o caso, a aplicação de sanções contratuais<sup>2</sup>;
- Proceder ao controlo anual das compensações concedidas às entidades que asseguram os serviços de interesse económico geral nos setores regulados<sup>3</sup>;
  - Promover a defesa dos direitos e interesses dos consumidores e utentes em relação aos preços, aos serviços e respetiva qualidade<sup>4</sup>.
5. Por outro lado, o presente parecer inscreve-se também no âmbito da reforma estrutural consubstanciada na Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, que aprovou o Regime Jurídico do Serviço Público de Transportes de Passageiros (RJSPTP), bem como do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007<sup>5</sup> (Regulamento), relativo aos serviços públicos de transporte ferroviário e rodoviário de passageiros.
6. Para os efeitos do artigo 34.º do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, 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)<sup>6</sup> e subvenções públicas<sup>7</sup>;
  - 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.
7. 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 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.

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

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

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

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

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

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

## II - DO ENQUADRAMENTO

### Fundamentação

8. Em 18-02-2021, a AMT solicitou o envio do contrato de concessão celebrado com a empresa Guerreiro e Guadiana ACE para efetuar a travessia de Olhão para a ilha de Armona, bem como das peças procedimentais relevantes para a sua interpretação e compreensão integrada, nos termos do consignado na alínea a) do n.º 1 do artigo 5.º e no artigo 8.º, ambos do anexo ao Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio.
9. Em 22-02-2021, a AMT comunicou ao Município de Olhão que rececionou a seguinte comunicação por parte da Direção-Geral das Autarquias Locais:
  - *“O Decreto-Lei n.º 58/2019, de 30 de abril, aprovou a Concretização do quadro de transferência de competências para os órgãos municipais no domínio do transporte turístico de passageiros e do serviço público de transporte de passageiros regular em vias navegáveis interiores, previsto nos termos do n.º 3 do artigo 21.º da Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto, que aprovou a Lei-quadro da transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais.*
  - *A Lei-quadro previu um regime de transferência de competências pertencentes à administração direta e indireta do Estado para as autarquias locais e entidades intermunicipais de forma gradual entre os anos de 2018 a 2020, mediante expressa aceitação individualizada das diversas autarquias locais e entidades intermunicipais, de acordo com o procedimento estabelecido nos artigo 3.º, n.º 2 e 4.º, admitindo-se, contudo que: “Todas as competências previstas na presente lei consideram-se transferidas para as autarquias locais e entidades intermunicipais até 1 de janeiro de 2021...” (sublinhado nosso), segundo o disposto no n.º 3 do artigo 4.º da Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto.*
  - *Tendo em consideração que, nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 4.º da Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto, se determina que a concretização de transferências se efetua através da publicação de diplomas legais de âmbito setorial, o que na área prevista no n.º 3 do artigo 21.º do mesmo diploma, foi concretizado através da entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 58/2019, de 30 de abril, e que ao contrário de outros setores não foi estabelecida nenhuma prorrogação de prazo de assunção das novas competências, no domínio do*

*transporte turístico de passageiros e do serviço público de transporte de passageiros regular em vias navegáveis interiores mantém-se a imposição de que as competências previstas no supra identificado decreto-lei foram transferidas para os órgãos municipais a partir de 1 de janeiro de 2021.”.*

10. Face ao exposto, foi solicitada informação sobre que serviços de transporte em vias navegáveis interiores estão a ser prestados no Município, bem como o seu respetivo enquadramento contratual.
11. Tal como já era referido no Relatório da AMT<sup>8</sup> *“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 interiores<sup>9</sup>; (ii) transferência de competências para os órgãos municipais, no domínio do transporte turístico de passageiros em vias navegáveis interiores.
12. De acordo com o mesmo normativo, as competências transferidas compreendem, respetivamente:
  - O serviço público de transporte de passageiros regular, ainda que exercido em áreas sob a jurisdição de qualquer administração ou autoridade marítima ou portuária, designadamente quando tais serviços se encontrem integrados numa rede de transporte público de passageiros urbana, suburbana ou regional;
  - Os transportes turísticos locais entre municípios limítrofes ou no âmbito da mesma comunidade intermunicipal ou área metropolitana, excluindo-se o transporte turístico local que abranja mais do que uma comunidade intermunicipal;

---

<sup>8</sup> Serviços de transportes em vias navegáveis interiores - [http://www.amt-autoridade.pt/media/2209/relatorio\\_vias\\_navegaveis\\_interiores.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/2209/relatorio_vias_navegaveis_interiores.pdf)

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

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

13. 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.

14. No referido relatório da AMT, tal como oportunamente sinalizado no parecer dirigido ao Governo<sup>10</sup>, e no âmbito do Diagnóstico ao transporte de passageiros efetuado por agentes económicos licenciados para atividades turísticas e agências de viagens e turismo<sup>11</sup>, constatava-se o desconhecimento da totalidade do atual universo das empresas de serviços de transporte fluvial de passageiros, em transporte público regular ou transporte turístico, bem como do quadro contratual e legal preciso em que todos os serviços existentes são prestados e ainda das áreas geográficas de atuação, características e número de embarcações.
15. 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.
16. Acresce ainda o facto de a AMT ser a entidade responsável pela promoção e defesa dos direitos e interesses dos passageiros em serviços marítimos e fluviais e em vias navegáveis interiores, seja de transporte público, seja de transporte turístico, nos termos dos seus Estatutos e dos Decretos-Lei n.º 7/2014, de 15 de janeiro<sup>12</sup>, e n.º 74/2017, de 21 de junho, importando garantir a acessibilidade, em ambos os serviços, ao Livro de Reclamações<sup>13</sup> e à Resolução Extrajudicial de Conflitos<sup>14</sup>.
17. 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

---

<sup>10</sup> [https://www.amt-autoridade.pt/media/1707/parecer\\_01\\_dsmm\\_dpdc\\_3jan\\_2018.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/1707/parecer_01_dsmm_dpdc_3jan_2018.pdf).

<sup>11</sup> [https://www.amt-autoridade.pt/media/1742/acao\\_diagnostico\\_transporte\\_de\\_passageiros\\_ambito\\_turistico.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/1742/acao_diagnostico_transporte_de_passageiros_ambito_turistico.pdf).

<sup>12</sup> Tal como referido em anterior relatório da AMT ([https://www.amt-autoridade.pt/media/1615/relatorio\\_acao\\_diagnostico\\_-\\_condicoesgerais\\_transportepublicopassageiros.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/1615/relatorio_acao_diagnostico_-_condicoesgerais_transportepublicopassageiros.pdf)), diversos diplomas relativo a direitos dos passageiros, como por exemplo o Decreto-Lei n.º 7/2014, de 15 de janeiro, estabelecem o IMT como entidade competente nesta matéria. No entanto, deve ser tido em conta que: (i) as alíneas a) e m) do n.º 1 e a alínea k) do n.º 2, ambos do artigo 5.º, e o n.º 4 do artigo 38.º do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, estabelecem como atribuições da AMT a promoção da defesa dos direitos e interesses dos consumidores e utentes em relação aos preços, aos serviços e respetiva qualidade; (ii) os pontos v) e vi) da alínea c) do n.º 2 e a parte final do artigo 19.º do Decreto-Lei n.º 11/2014, de 22 de janeiro, que referiam a proteção dos direitos dos utilizadores como competência do IMT, foram precisamente revogados pelo artigo 7.º da parte preambular do Decreto-Lei n.º 78/2014 de 14 de maio; (iii) as alíneas f) e i) do n.º 4 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 236/2012, de 31 de outubro (anteriores estatutos do IMT), que se referiam à proteção dos direitos dos passageiros, foram revogados pelo Decreto-Lei n.º 77/2014, de 14 de maio, que aprova os novos estatutos do IMT. Desta forma, afigura-se claro que o IMT deixou de ter nas suas atribuições e competências a proteção dos direitos e interesses dos consumidores, sendo tal competência agora assumida pela AMT.

<sup>13</sup> Acessível para todos os modos de transporte em <https://www.livroreclamacoes.pt/inicio>.

<sup>14</sup> 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](https://www.amt-autoridade.pt/media/1757/regulamento-nº-565_2018-de-21-de-agosto.pdf)



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.<sup>15</sup>

18. 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 (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:
19. 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) o Decreto-Lei n.º 197/98, de 10 de julho, que estabelece o regime jurídico da atividade dos transportes com embarcações de tráfego local<sup>16</sup>; (ii) a Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, que aprova o

---

<sup>15</sup> Na pendência da elaboração do presente relatório, a Direção-geral das Autarquias Locais divulgou a lista de autarquias que declarou assumir as competências nesta matéria, estando disponível em: <http://www.portalautarquico.dgal.gov.pt/pt-PT/transferencia-de-competencias/>

<sup>16</sup> Densificando, o Decreto-Lei n.º 197/98, de 10 de julho, que estabeleceu o regime jurídico da atividade dos transportes com embarcação de tráfego local, considera: (i) Armador de tráfego local: aquele que efetua transportes de passageiros ou mercadorias, no âmbito da navegação local, com embarcações registadas no tráfego local; (ii) Navegação local: a navegação efetuada em águas lacustres fluviais ou em águas interiores da área de jurisdição da capitania ou da delegação marítima ou de outras entidades locais competentes; (iii) Embarcações de tráfego local: as embarcações de comércio registadas como embarcações de tráfego local, em conformidade com as normas de registo convencional ou ao abrigo do regime de registo temporário, e destinadas a operar dentro dos portos e respetivos rios, rias, lagos, lagoas e esteiros e, em geral, dentro das águas interiores da área de jurisdição da capitania ou da delegação marítima em que estão registadas ou de outras entidades locais competentes. O mesmo diploma estabelece que os armadores de tráfego local podem utilizar embarcações de tráfego local na área da navegação costeira nacional e em zonas diferentes das já legalmente permitidas na referida área de navegação, desde que sejam observadas todas as condições de segurança previstas na legislação aplicável. O Decreto-Lei n.º 197/98, de 10 de julho, estabelece, ainda, que o único requisito de acesso à atividade é a inscrição como armador de tráfego local, no âmbito da qual o interessado deve fornecer informação, entre outros, sobre a identificação das embarcações de que disponha e sobre os serviços que tenha intenção de prestar, e respetivas atualizações, assim como deve comunicar elementos de natureza estatística, relativos a passageiros e cargas transportados, com periodicidade trimestral. Finalmente, este diploma estabelece que a sua aplicação não prejudica a aplicação de regulamentos locais sobre transportes e carreiras, desde que os mesmos não lhe sejam contrários.

RJSPTP<sup>17</sup>; (iii) o Decreto-Lei n.º 7/2014, de 15 de janeiro<sup>18</sup>, que estabelece regras quanto a direitos dos passageiros dos serviços, públicos e turísticos, de transporte marítimo e por vias navegáveis interiores, (iv) o Decreto-Lei n.º 186/2015, de 3 de setembro, que estabelece as condições de acesso e de exercício da atividade das empresas de animação turística e dos operadores marítimo-turísticos;<sup>19</sup> (v) o Decreto-Lei n.º 49-A/2012, de 29 de fevereiro<sup>20</sup>.

20. 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;

---

<sup>17</sup> Por sua vez, o já referido RJSPTP veio aprovar e estabelecer o regime aplicável ao planeamento, organização, operação, atribuição, fiscalização, investimento, financiamento, divulgação e desenvolvimento do serviço público de transporte de passageiros, por modo rodoviário, via navegável interior, ferroviário e outros sistemas guiados, incluindo o regime das obrigações de serviço público e respetiva compensação. Nos termos do previsto naquele diploma, o serviço público de transporte de passageiros é “o serviço de transporte de passageiros de interesse económico geral, prestado ao público numa base não discriminatória, nos termos do qual os veículos são colocados à disposição de múltiplas pessoas em simultâneo, que os utilizam mediante retribuição, segundo um regime de exploração previamente aprovado, não ficando ao serviço exclusivo de nenhuma delas”, sendo contratualizado por municípios, comunidades intermunicipais e áreas metropolitanas, na qualidade de autoridades de transportes, com operadores de transporte público de passageiros. Em rigor, o RJSPTP estabeleceu inicialmente a exclusão do serviço de transporte de passageiros regular em vias navegáveis interiores nas áreas de jurisdição da Docapesca, mas a Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto, e o Decreto-Lei n.º 58/2019, de 30 de abril, determinam que passa a ser competência dos municípios o transporte em vias navegáveis interiores, seja ele transporte turístico de passageiros ou serviço público de transporte de passageiros regular, sem prejuízo das competências cometidas às entidades reguladoras e fiscalizadoras de âmbito nacional.

<sup>18</sup> Por fim, o Decreto-Lei n.º 7/2014, de 15 de janeiro, veio acomodar o Regulamento (UE) n.º 1177/2010, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de novembro, relativo aos direitos dos passageiros dos serviços de transporte marítimo e por vias navegáveis interiores, aplicando-se, essencialmente, ao transporte de passageiros entre Estados-Membros da União Europeia e a cruzeiros, e não a transporte interno, não estando assim expresso e adequadamente acomodado o transporte em vias navegáveis interiores, sobretudo de carácter urbano quando integrado em redes locais e regionais.

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

<sup>20</sup> Do mesmo passo, de acordo com o vertido no Decreto-Lei n.º 49-A/2012, de 29 de fevereiro, a Direção-Geral de Recursos Naturais, Segurança e Serviços Marítimos (DGRM), sucedeu nas suas funções ao Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos, I.P. (IPTM), nomeadamente nas matérias diretamente relacionadas com as áreas de regulamentação, supervisão e fiscalização do setor marítimo-portuário e da náutica de recreio. Da mesma forma, o Decreto-Lei n.º 280/2001, de 23 de outubro, na redação que lhe foi dada pelo Decreto-Lei n.º 206/2005, de 28 de novembro, estabelece que compete ao IPTM a fixação da lotação e emissão do respetivo certificado no caso de embarcações de tráfego local, competência hoje assumida pela DGRM. As administrações portuárias do Continente<sup>20</sup> detêm igualmente competências de licenciamento de todas as atividades que se desenvolvam nas respetivas áreas de jurisdição, incluindo navegação e acostagem e utilização de infraestruturas marítimas e fluviais.



- 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.

21. 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 que:

- 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;
- Existem diversas situações quanto ao CAE<sup>21</sup> 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%.

22. No que se refere ao transporte fluvial na área geográfica<sup>22</sup> em causa foi apurado o seguinte quanto à empresa [confidencial]:

- 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

<sup>21</sup> CAE - Classificação Portuguesa das Atividades Económicas.

<sup>22</sup> Quanto a todas as linhas em operação no Algarve, ver os dados globais no anexo ao presente parecer.

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 2 no transporte marítimo-turístico; (ii) as 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 IMT<sup>23</sup> para os anos de 2016 e 2017 foram coincidentes com os números divulgados pelo INE; (iii) para o ano de 2015, o IMT não divulgou dados relativos ao número de passageiros transportados. O INE divulgou que foram transportados, neste mesmo ano, 469 372 passageiros; (iv) comparando os dados divulgados pelo INE e os dados reportados à AMT, também se verificam diferenças 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

---

<sup>23</sup> 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.

desembarque têm acesso para pessoas com mobilidade reduzida, assim como bilheteiras guarnecidas com pessoal, sendo que 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

23. Contudo, de referir que, quanto à [confidencial], foi sublinhado que:

- A mesma explora uma linha internacional entre Vila Real de Santo António e Aiamonte, em regime de exploração anual, e explora três linhas nacionais (Olhão- Ilha do Farol, Olhão-Ilha da Culatra e Olhão-Ilha da Armona) na ria Formosa, também em regime de exploração anual. Segundo declarado pela empresa, a partir de 1 de janeiro de 2019, a concessão das carreiras entre Olhão e ilhas barreira foi atribuída ao agrupamento de empresas Guerreiro & Guadiana, ACE.
- Relativamente à exploração de serviço regular entre Olhão e as três ilhas barreira, a empresa informou que utiliza duas embarcações, uma com capacidade para transporte de 393 passageiros e outra para 140 passageiros, ambas movidas a gasóleo;
- A embarcação de maior capacidade tem uma idade de 37 anos e a sua tripulação é constituída por 4 pessoas. A outra embarcação tem 55 anos.
- As respetivas tarifas são: €5,50 euros para veículos, €3,50 euros para motociclos e €1,20 para bicicletas
- Quanto a passageiros transportados, nas 3 linhas na Ria Formosa (Olhão-Ilha do Farol; Olhão-Ilha da Culatra; Olhão Ilha da Armona), constata-se que os números de passageiros divulgados pelo IMT para os anos de 2016 (539.176) e de 2017 (645.353) são coincidentes com os valores divulgados pelo INE. No ano de 2015, o INE divulgou que tinham sido transportados 469.372 passageiros e o IMT não divulgou estes dados;
- Verificou-se um aumento de 50% no número de passageiros transportados durante o triénio. Neste mesmo período, esta empresa transportou 17% do total dos passageiros transportados na área de jurisdição da AMAL;
- Comparando os dados divulgados pelo INE e os reportados à AMT, verificam-se diferenças para todos os anos em análise (2015, 2016 e 2017), sendo os

números reportados à AMT muito inferiores aos divulgados pelo IMT e pelo INE. Estas diferenças situam-se na ordem dos 400.000 passageiros por ano.

24. Por outro lado, segundo o Município de Faro existem 10 entidades<sup>24</sup> a desenvolver atividade no âmbito do transporte marítimo-turístico de transporte de passageiros<sup>25 26</sup>
25. De referir que segundo o Boletim Mensal de Estatística – 2020 do INE<sup>27</sup>, 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.
26. Do referido relatório resultaram diversas conclusões, importando destacar que:
  - 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.
27. 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,

---

<sup>24</sup> Das quais fazem parte as empresas Silnido – Transportes Fluviais, Lda. e Animaris, Lda.

<sup>25</sup> Anexo I ao referido Relatório.

<sup>26</sup> 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.

<sup>27</sup>

[https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine\\_publicacoes&PUBLICACOESpub\\_boui=430023502&PUBLICACOESmo do=2](https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_publicacoes&PUBLICACOESpub_boui=430023502&PUBLICACOESmo do=2)

devendo ser enquadrado naqueles diplomas. A importância da existência de regras harmonizadas entre agentes económicos, que 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 as empresas licenciadas para o transporte turístico de passageiros não efetuem, de facto, transporte público sem o cumprimento dos requisitos a este associado, tal como anteriormente referido pela AMT<sup>28</sup>;
- Adaptar, clarificar ou criar mecanismos de reporte, transmissão e tratamento de informação relativa ao transporte turístico e de mercadorias em vias navegáveis interiores, entre os operadores e as entidades públicas envolvidas (Administrações portuárias, IMT, Turismo de Portugal e AMT);
- No que se refere aos direitos dos passageiros, (i) caminhar para a aplicação do Regulamento (UE) n.º 1177/2010, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de novembro, do 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 (ii) para harmonização das cláusulas contratuais/gerais/contrato de transporte/termos de utilização das diversas empresas.

28. No Plano de Mobilidade e Transportes do Município de Olhão<sup>29</sup> é referido:

- *“A cidade de Olhão tem ligação fluvial a duas das ilhas da Ria Formosa: Ilha da Armona e a Ilha da Culatra/Farol (apesar de esta se localizar a Sul de Olhão, pertence administrativamente ao concelho de Faro). A oferta entre Olhão e*

<sup>28</sup> [https://www.amt-autoridade.pt/media/1741/diagnostico\\_transporte\\_passageiros\\_ambito-turistico.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/1741/diagnostico_transporte_passageiros_ambito-turistico.pdf).

<sup>29</sup> <https://www.cm-olhao.pt/areasatuacao/mobilidade-e-transportes/planomobilidadetrans>

*estas duas ilhas varia consoante o período do ano, como se observa na Tabela 42.*

- *É naturalmente, superior o número de circulações no período de verão (especialmente entre 1 de julho e 31 de agosto), sendo sempre inferior o número de circulações para a Ilha da Culatra/Farol. Por sua vez, existem também ligações fluviais entre a Fuseta e a Ilha da Armona (Núcleo da Fuseta), cuja frequência varia igualmente durante o período do ano: de abril a maio, a sua frequência é, geralmente, horária; no verão, não existem horários estabelecidos, estando a oferta condicionada pelo movimento de passageiros a chegar ao cais; em outubro, a frequência reduz-se substancialmente, tendo sido de 4 ligações diárias por sentido no ano 2011; de novembro a março, a ligação não se realiza.*
- *Como importante alternativa ao transporte coletivo para as ilhas, destacam-se ainda os táxis marítimos, que ligam os terminais de Olhão e Fuseta às mesmas ilhas (ligações a “Ilha da Armona”, “Ilha Deserta”, “Ilha da Culatra”, “Angares” e “Ilha do Farol”).”*
- *“No concelho de Olhão existem dois terminais fluviais, respetivamente em Olhão e na Fuseta. O terminal fluvial de Olhão oferece algumas comodidades aos passageiros (bancos e cobertura), mas a arquitetura do espaço e sobretudo das bilheteiras não dignifica esta opção de transporte, tanto mais que corresponde a uma interface muito utilizada pelos turistas.*
- *No âmbito do Programa Polis Litoral Ria Formosa, está a ser projetada a requalificação do cais de acostagem de Olhão, sendo de esperar que venha a dotar-se de condições de atendimento ao público semelhantes às do terminal fluvial da Fuseta. Com efeito, o terminal fluvial da Fuseta apresenta ótimas condições de estadia e atendimento aos passageiros, e constitui-se uma mais-valia na qualificação do espaço público deste lugar.*
- *As bilheteiras na Fuseta apresentam boas condições, ao contrário das de Olhão (que apresentam um aspeto mal cuidado e onde a imagem da informação é pouco cuidada, os horários estão afixados e os preços estão escritos à mão.”*

29. No que se refere à análise swot da Rede de transporte coletivo e táxis, é considerado como ponte forte *“TC fluvial inserido num contexto turístico e com potencial, face à*



*renovação da orla costeira da zona da Ria Formosa.” e como ponto fraco “Estruturas de apoio ao TC fluvial muito degradadas e poucas dignas.”.*

30. A 01-03-2021, a Docapesca remeteu o contrato de concessão assinado com a empresa em 2017, na sequência de procedimento concursal, tendo remetido o Programa de Concurso e o Caderno de Encargos.

### **Caderno de Encargos**

31. De acordo com a Cláusula 5.<sup>a</sup>, a concessão tem por objeto a exploração regular e contínua dos serviços de transportes com embarcações de passageiros, na área de jurisdição da Docapesca entre Olhão e a Ilha da Armona e Olhão e a ilha da Culatra/Núcleo do Farol.
32. De acordo com a mesma cláusula, integram ainda o objeto da concessão as atividades de manutenção e conservação dos bens móveis e imóveis afetos à Concessão, incluindo a utilização de área em terra para instalação de apoios á exploração, nomeadamente de bilheteira.
33. De acordo com a Cláusula 6.<sup>a</sup>, o concessionário detém 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.
34. Ainda na mesma cláusula estipula-se 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.
35. Nos termos das Cláusulas 7.<sup>a</sup> e 8.<sup>a</sup>, o concessionário assume expressa, integral e exclusivamente a responsabilidade pelos riscos inerentes às concessões durante o prazo da sua duração, sendo responsável pela obtenção dos financiamentos necessários ao desenvolvimento de todas as atividades.
36. Segundo a Cláusula 9.<sup>a</sup>, a concessão terá o prazo de 25 anos, a contar do início da exploração das carreiras que as integram.
37. Estabelecem as Cláusulas 11.<sup>a</sup> a 13.<sup>a</sup>, que o concessionário deve manter, ao longo de todo o período de duração da concessão, 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.

38. Constituem, segundo a Cláusula 14.<sup>a</sup>, obrigações e responsabilidades gerais do concessionário:

- 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;
- 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.

39. Segundo a Cláusula 15.<sup>a</sup>, como contrapartida financeira pela utilização das infraestruturas, o concessionário paga uma taxa fixa anual até ao máximo de €[confidencial] e uma taxa trimestral variável não inferior a 5% da receita arrecadada trimestralmente com a venda de títulos de transporte, sob pena de resolução do contrato.
40. De acordo com a Cláusula 16.<sup>a</sup>, o concessionário deve evitar a poluição do domínio público marítimo e adotar todos os procedimentos que visem o cumprimento das normas e regulamentos em vigor que garantam a salvaguarda e proteção do meio ambiente, devendo ainda ter um programa de gestão ambiental.
41. De acordo com as Cláusulas 19.<sup>a</sup> e 20.<sup>a</sup>:
- O serviço de transportes coletivos deve estar em funcionamento durante todo o ano.
  - A concedente pode, 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;
  - O concessionário deve efetuar os desdobramentos que as necessidades do tráfego em cada momento exigirem, desde que o intervalo para a ligação imediata da mesma carreira exceda duas horas 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 do concedente, os quais poderão igualmente impor-lhe a realização desses transportes, quando os considere de interesse público.
42. No que se refere à ligação Olhão -Núcleo da Culatra/Farol, nos termos da Cláusula 19.<sup>a</sup>, deve ser garantida:
- Uma capacidade de transporte de pelo menos 500 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 31 de agosto, a par de

uma capacidade de transporte de 50% daqueles valores de 1 de junho a 30 de setembro e nos restantes meses de 25% da capacidade;

- Um mínimo de 7 viagens<sup>30</sup> por dia de ida e de 6 viagens por dia de regresso entre junho e setembro e 4 viagens de outubro a maio;

43. Quanto à ligação Olhão – Ilha da Armona, nos termos da Cláusula 19.<sup>a</sup>, deve ser garantida:

- Uma capacidade de transporte de pelo menos 500 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 julho a 31 de agosto, bem como uma capacidade de transporte de 50% daqueles valores de 1 de junho a 30 de setembro, e nos restantes meses de 25% da capacidade;

44. Um mínimo de 14 viagens por dia, entre julho e agosto, 9 viagens entre junho e setembro e 4 viagens entre outubro e maio.

45. Segundo a Cláusula 21.<sup>a</sup>, as instalações terrestres indispensáveis à exploração das carreiras que integram a concessão<sup>31</sup> 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.

46. Nos termos das Cláusulas 22.<sup>a</sup>, 24.<sup>a</sup> e 39.<sup>a</sup>, 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 9 metros e máximo de 15 metros, (iv) embarcações a utilizar diariamente: conforme proposta adjudicada, não devendo ter sido construídas

---

<sup>30</sup> 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).

<sup>31</sup> 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.

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 acorrer 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 retirada<sup>32</sup>, modificação ou substituição das embarcações ou outro equipamento afeto à Concessão, sem prejuízo de quaisquer outras licenças da competência de outras entidades<sup>33</sup>;
- Empregar tripulação que detenha a certificação e experiência profissional adequadas e devidamente documentadas, 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;

---

<sup>32</sup> 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.

<sup>33</sup> Incluindo DGRM.

- 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.
47. Nos termos da Cláusula 25.<sup>a</sup>, 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.
48. Quanto a matéria tarifária, estabelecem as Cláusula 26.<sup>a</sup> e 27.<sup>a</sup> que:
- A venda e revisão dos bilhetes, sujeito a autorização do concedente, será feita de forma a permitir o mais rápido escoamento do tráfego e a maior comodidade dos passageiros;
  - 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, sendo estabelecidos preços máximos
  - A tabela de preços será publicitada com a antecedência mínima de 60 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.
49. Nos termos da Cláusula 28.<sup>o</sup>, no que se refere a horários:
- No ano de início da exploração vigorará o horário constante da proposta adjudicada, não podendo prever um número de carreiras inferior ao estipulado;
  - Nos anos seguintes, os horários são os aprovados pelo concedente sob proposta do concessionário, 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.



50. Segundo a Cláusula 29.<sup>a</sup>, antes do início da exploração das carreiras, o concessionário deve elaborar e propor à aprovação o regulamento necessário à sua exploração<sup>34</sup>, de 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.
51. Nos termos da Cláusula 30.<sup>a</sup>, carecem de autorização quaisquer decisões do concessionário 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.
52. No que se refere ao acompanhamento e fiscalização da concessão, estabelecem as Cláusulas 31.<sup>o</sup> a 34.<sup>a</sup> que:
- A concessão está sujeita à fiscalização pela concedente e demais autoridades competentes;
  - O concessionário está sujeito ao dever de colaboração permanente a tal acompanhamento e fiscalização;
  - O concessionário devem facultar ao concedente 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 de 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

---

<sup>34</sup> O regulamento de exploração deve ser divulgado aos utentes e demais interessados, em local facilmente acessível, nos terminais portuários escalados e em cada embarcação.

serviços de transporte ocasionais; (vi) e outros elementos considerados relevantes;<sup>35</sup>

- 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;
- 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.

53. No que se refere à sustentabilidade da concessão, nos termos das Cláusulas 37.<sup>a</sup> a 38.<sup>o</sup>:

- O concessionário é exclusivamente remunerado 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 do concessionário 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.

54. No que se refere ao cumprimento do contrato, estabelecem as Cláusulas 42.<sup>a</sup> e 43.<sup>a</sup> que, sem prejuízo da possibilidade de sequestro ou resolução do Contrato de Concessão, nos termos do artigo 333.<sup>o</sup> do Código dos Contratos Públicos, e do n.<sup>os</sup> 1 e 2 do artigo 325.<sup>o</sup> e no artigo 329.<sup>o</sup> do mesmo Código, podem ser aplicadas sanções

---

<sup>35</sup> Poderá ser estabelecido que as informações sejam prestadas em suporte eletrónico, em formato estruturado padrão, aprovado pelos Concedentes.

pecuniárias em caso de incumprimento de obrigações contratuais, em montante que pode variar, em função da gravidade da falta e da culpa, entre 500,00€ 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.<sup>36</sup>

55. Quanto à extinção ou suspensão da concessão, estabelecem as Cláusulas 44.<sup>a</sup> a 47.<sup>a</sup> que:

- A concessão pode ser resgatada, 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 o concessionário ser indemnizado 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 à concessão, quando ocorrer, entre outros:
  - O desvio do objeto da concessão;
  - 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;

---

<sup>36</sup> Reformulada, posteriormente, como adiante se explicitará.

- 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.

56. Nos termos das Cláusulas 47.<sup>a</sup> e 49.<sup>a</sup><sup>37</sup>:

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

### **Programa de Concurso**

57. Nos termos do artigo 7.<sup>o</sup>, 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.
58. Segundo o artigo 8.<sup>o</sup>, 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.
59. Estabelece o artigo 9.<sup>o</sup> 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.
60. De acordo com ao artigo 20.<sup>o</sup> deve ser prestada uma caução, destinada a garantir a celebração do Contrato de Concessão, bem como o exato e pontual cumprimento de

---

<sup>37</sup> 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.

61. 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; (iv) horários; (v) taxa fixa anual por contrapartida financeira pela utilização das infraestruturas disponibilizadas; (vi) 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.
62. 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 seguinte:

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

63. 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).
64. Em 2017, no âmbito do procedimento concursal, o concorrente apresentou a respetiva proposta, incluindo, designadamente:
- Pagar à Docapesca, [confidencial] da receita arrecadada trimestralmente;
  - Pagar à Docapesca €[confidencial] /ano como contrapartida da utilização das infraestruturas.
65. Foi ainda apresentado um estudo de viabilidade económico-financeira, de onde consta o seguinte:
- Para efeitos de cumprimento do caderno de encargos, prevê-se a necessidade de investir em mais barcos, equipamento informativo para venda de bilhética e melhoria dos sistemas de gestão e sistemas de controlo de entrada e saídas e criem bases estáticas para enviar relatórios mensais ao concedente;
  - O investimento estimado é de €[confidencial] a realizar no início da concessão e €[confidencial] para manutenção e renovação das embarcações em 2028 e 2038;
  - Foi considerado o crescimento de passageiros na ordem de 3% a 5% entre 2018 e 2022, e o crescimento do volume de negócios entre 2018 e 2021 e estabilização nos anos seguintes.
  - O EBITDA atinge um valor superior a €[confidencial] no primeiro ano, sendo crescente nos exercícios seguintes.
  - A análise de viabilidade é efetuada com recurso ao mapa de *cash-flows*, obtidos com base nos resultados operacionais, deduzidas do impactos das amortizações do exercício, bem como do impacto dos subsídios ao investimento a reconhecer pela parte dos investimentos subsidiados e amortizados,
  - Conforme os resultados obtidos, *“considera-se que o projeto apresenta sustentabilidade e que é inteiramente viável oferecendo um retorno de investimento a 7 anos e um valor atualizado líquido no ano de conclusão da concessão de €[confidencial].”*

- *“Por fim e a título de conclusão conseguimos apurar que os investimentos têm uma rentabilidade classificável como muito confortável, tendo em conta que o investimento é muito elevado numa fase inicial, o período de concessão permite aos investidores de serem ressarcidos do seu risco”.*

### III – DA ANÁLISE

#### Ponto prévio

66. A título de introito cumpre, antes de mais, referir que com a entrada em vigor do RJSPPT, bem como do Regulamento se produziu uma profunda reforma a nível nacional e europeu, em que todos os operadores do mercado de transporte sujeitos a obrigações de serviço público (OSP) e com compensação financeira em razão da OSP e/ou atribuição de direito exclusivo passaram a estar abrangidos pela obrigação de celebração de contrato de serviço público entre o operador e a Autoridade de Transportes competente, tendo como regra a atribuição desse contrato através de procedimento de contratação pública (modelo comumente designado como “concorrência-regulada”).
67. Decorre do artigo 8.º do Regulamento e das Orientações da Comissão que *“a obrigação de dar gradualmente cumprimento ao disposto no artigo 5.º, imposta aos Estados-Membros, é razoável apenas se disser respeito à obrigação de aplicar procedimentos abertos, transparentes, não-discriminatórios e imparciais na adjudicação de contratos de serviço público”* e *“aplicar a regra geral de adjudicação dos contratos de serviço público por concurso, aberto a todos os operadores em condições equitativas, transparentes e imparciais”*.
68. Neste contexto, foi emitida uma informação sob a epígrafe *“Regulamento (CE) n.º 1370/2007, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007 – Obrigatoriedade de Submissão à Concorrência”*<sup>38</sup>, na qual se recorda que a adoção de um procedimento de atribuição de serviços de transporte público de passageiros diferente do concurso público (*maxime*, ajuste direto) é limitada.
69. O Regulamento (CE) n.º 1370/2007, aplica-se expressamente ao modo rodoviário e ferroviário, podendo ser aplicado, nos termos do n.º 2 do artigo 1.º ao transporte de passageiros por via navegável interior, por opção dos Estados-membros, o que se veio

---

<sup>38</sup> Disponível em: <https://www.amt-autoridade.pt/media/1739/informação-regulamento-ajustes-diretos.pdf>

a verificar com o RJSPTP, embora excecionado os serviços fluviais na zona de jurisdição da Docapesca, nos termos do ponto vi) da alínea b) do n.º 2 do artigo 2.º do RJSPTP.

70. Com o Decreto-Lei n.º 58/2019, de 30 de abril, foram transferidas as competências relativas a transporte de passageiros, da Docapesca, para as autarquias, passando aplicar-se plenamente o RJSPTP e o Regulamento, ainda que tais competências apenas de consideraram transferidas para as autarquias locais e entidades intermunicipais, independentemente de aceitação a 1 de janeiro de 2021.
71. Portanto, a Docapesca despoletou o procedimento concursal, de acordo com o CCP, ainda antes de tal transferência de competências.
72. No entanto, independentemente de tal transferência de competências, nos termos do artigo 34.º do Anexo ao Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, a AMT emite parecer prévio vinculativo sobre peças de procedimento de formação dos contratos de concessão ou de prestação de serviços públicos nos setores regulados, ou sobre alterações promovidas aos contratos em vigor, o que abrange o contrato em causa, estivesse ou não abrangido pelo RJSPTP e o Regulamento.
73. Nos termos do artigo 91.º do Código do Procedimento Administrativo (CPA), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro, o parecer da AMT, é: (i) obrigatório, por ser exigível nos termos legais; (ii) vinculativo, por as respetivas conclusões terem de ser seguidas pelo órgão competente para a decisão; (iii) prévio, por ter de ser emitido previamente à decisão do órgão competente.
74. Nos termos do disposto no artigo 163.º e seguintes do CPA, os atos administrativos praticados sem a prévia emissão daquele parecer são *anuláveis*, sem prejuízo dos demais poderes da AMT, de âmbito sancionatório, estatuídos no Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio.
75. O mesmo artigo também estabelece que não se produz o efeito anulatório, se o fim visado pela exigência procedimental ou formal preterida tenha sido alcançado por outra via ou se comprove, sem margem para dúvidas, que, mesmo sem o vício, o ato teria sido praticado com o mesmo conteúdo.
76. Ou seja, no caso concreto, e numa ótica de proporcionalidade, é necessário considerar os dois interesses públicos em presença – por um lado, um vetor relacionado com a promoção e defesa da concorrência, assegurando o acesso ao mercado do transporte rodoviário de passageiros de todos operadores que entendam procurar esse acesso,

tendo em conta os princípios da imparcialidade, transparência e não discriminação (via procedimento concorrencial), bem como a necessidade de notificação prévia da AMT para avaliação da *compliance* legal face ao enquadramento citado e, por outro, o vetor relacionado com o acesso ao sistema de transporte público por parte de todos os cidadãos, evitando situações de rutura ou risco de rutura iminente de serviços, que possam conduzir a situações de emergência.

77. Aliás, haverá que relevar que o serviço público de transportes de passageiros é um serviço público essencial, nos termos da Lei n.º 23/96, de 26 de julho, alterada pela Lei n.º 51/2019, de 29 de junho, não podendo ser interrompido, designadamente por questões formais.
78. Tal equivale a dizer que a obrigatoriedade de submissão a parecer e o estabelecimento de consequências legais para a sua inobservância, destinam-se a salvaguardar que não são iniciados e desenvolvidos procedimentos sem que seja garantida a *compliance* legal dos mesmos.
79. Não obstante, caso tal parecer não tenha sido emitido, haverá que verificar se tal *compliance* legal se encontra assegurada, pois se assim for, a anulação de um ato administrativo perde o seu efeito e pode provocar um dano no interesse público que se pretendia evitar desde o início, e que se revele superior a qualquer benefício.
80. E no caso concreto, afigura-se estar em causa o interesse público relacionado com a mobilidade dos cidadãos, sendo que, por outro lado, foi cumprida a regra geral de submissão à concorrência..
81. De referir também que a capacidade de intervenção da AMT não se esgota na emissão de pareceres prévios, detendo poderes de supervisão, fiscalização, inspeção e auditoria, que podem ser exercidos a todo o tempo, como aliás tem vindo a acontecer, de forma consistente, no âmbito do mercado do transporte rodoviário de passageiros.
82. Neste contexto, em diversos casos de não submissão de peças procedimentais a parecer prévio vinculativo, a AMT tem, por iniciativa própria, analisado tais procedimentos, tendo emitido, mesmo que *a posteriori*, pareceres positivos – quando, após análise se verifica que existe *compliance* legal – e pareceres negativos – quando tal *compliance* não existe, dando origem a determinações vinculativas de alteração contratuais ou mesmo suspensão de pagamentos.
83. No caso concreto, efetivamente o procedimento não foi sujeito a parecer prévio da AMT, sendo por isso impositivo que se proceda à sua análise, para se comprovar a sua

*compliance* legal, que se pretende garantir com a emissão de parecer prévio e sem prejuízo das determinações vinculativas a que haja lugar para garantir aquela *compliance*, e, ainda, sem prejudicar o interesse público da mobilidade dos cidadãos.

### **Autoridade de transportes**

84. Face ao exposto, 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, no sentido de dar o devido enquadramento ao serviço público de transporte de passageiros em vias navegáveis interiores.
85. Contudo, como referido supra com o Decreto-Lei n.º 58/2019, de 30 de abril, foram transferidas as competências relativas a transporte de passageiros, da Docapesca, para as autarquias, passando aplicar-se plenamente o RJSPTP e o Regulamento, considerando-se transferidas para as autarquias locais e entidades intermunicipais, independentemente de aceitação, a 1 de janeiro de 2021.
86. A 21-09-2020, a AMT comunicou ao Município o seguinte *“atento o relatório publicado por esta Autoridade, e atenta a existência de serviços de transporte regular de passageiros, por via navegável interior, somos a solicitar informação a V. Exas sobre que diligências foram ou estão a ser tomadas no sentido de adequar a prestação dos serviços identificados ao Decreto-Lei n.º 58/2019, de 30 de abril, que concretiza o quadro de transferência de competências para os órgãos municipais no domínio do transporte turístico de passageiros e do serviço público de transporte de passageiros regular em vias navegáveis interiores, ao Regulamento (CE) n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro e à Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, que aprovou o Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros”*, não tendo sido obtida resposta.
87. De qualquer modo, e no cumprimento do enquadramento legal citado, deverá a Docapesca e Município de Olhão, este enquanto autoridade de transportes para este serviço de transportes de âmbito municipal, nos termos dos artigos 3.º e 6.º do RJSPTP, e em estrita consonância com o artigo 2.º do Regulamento, operacionalizar a mudança de titularidade do contrato, sem prejuízo de acordar mecanismos de articulação entre as duas entidades, aliás como se verificou em casos semelhantes<sup>39</sup>.

---

<sup>39</sup> Parecer n.º 43/2020 – Prestação de três serviços públicos de transporte de passageiros por via navegável interior no Município de Faro/Ria Formosa - <https://www.amt-autoridade.pt/pron%C3%Bancias-e-pareceres/pareceres/parecer-n%C2%BA-432020-presta%C3%A7%C3%A3o-de-tr%C3%AAs-servi%C3%A7os-p%C3%BAblicos-de-transporte-de-passageiros-por-via-naveg%C3%A1vel-interior-no-munic%C3%ADpio-de-faroria-formosa/>

88. De referir também que, 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 acometidas, 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.
89. Neste âmbito, o artigo 13.º do RJSPTP estabelece que o planeamento<sup>40</sup> e a coordenação do serviço público de transporte de passageiros, por cada autoridade de transportes, devem: (i) *“Ser articulados com o serviço público de transporte de passageiros existente ou planeado na respetiva área geográfica; (ii) Pressupor a articulação e otimização da exploração, visando a eficiência e eficácia do serviço público de transporte de passageiros no seu conjunto, independentemente da sua finalidade, natureza ou tipo de exploração, considerando, designadamente: o serviço público de transporte de passageiros regular; ii) o serviço público de transporte de passageiros flexível; iii) o transporte em táxi; iv) os serviços de transporte escolar; v) outras soluções de mobilidade.”*
90. Neste contexto, tem-se vindo a considerar que a adequada articulação entre autoridades de transportes<sup>41</sup> pode potenciar o aumento da eficiência e da eficácia na gestão de recursos públicos, bem como a otimização administrativa, aproximação de decisões aos cidadãos, promoção da coesão territorial, reforço da solidariedade territorial e melhoria dos serviços prestados às populações.<sup>42,43, 44</sup>
91. Assim, a celebração de instrumentos de articulação entre o Município e a Docapesca e/ou outras autoridades de transportes pode ser da maior relevância para assegurar a

<sup>40</sup> Imperativo de planeamento reforçado no recente Regulamento (UE) 2016/2338, do Parlamento Europeu e do Conselho de 14 de dezembro de 2016 que altera o Regulamento (CE) n.º 1370/2007, no que respeita à abertura do mercado nacional de serviços de transporte ferroviário de passageiros.

<sup>41</sup> Tal como refere o Guião do IMT disponível em [http://www.imt-ip.pt/sites/IMTT/Portugues/RJSPTP/Documents/GuiaoRJSPTP\\_01-04-2016.pdf](http://www.imt-ip.pt/sites/IMTT/Portugues/RJSPTP/Documents/GuiaoRJSPTP_01-04-2016.pdf), "Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros - A Definição da Competência Territorial e a Importância da Gestão em Rede" (que segue "As Orientações para a interpretação do Regulamento (CE) n.º 1370/2007), *“no estudo de impacto do implementação do Regulamento n.º 1370/2007, o planeamento do território e da mobilidade é essencial em várias perspetivas, designadamente, apurar e definir o serviço que se pretende e a que custo, ou aquele que é possível suportar, bem como os prazos adequados, capacitação das autoridades de transportes, evitar sobrecompensação ou compensação insuficiente, promover intermodalidade, permitir uma efetiva monitorização e evitar a captura por operadores. Serve também para avaliar que tipo de contrato escolher e o balanceamento do risco, uma vez que a total transferência de riscos para a parte privada pode não ser, necessariamente, o mais vantajoso. Segundo a Comissão, esta é a forma de ultrapassar a falta de recursos públicos e as dificuldades de financiamento.”*

<sup>42</sup> Princípios estes também decorrentes da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, e Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro.

<sup>43</sup> 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>

<sup>44</sup> Também por esta razão, para os efeitos do artigo 290.º-A do Código dos Contratos Públicos, será de estipular a existência de pontos focais nas duas entidades, de forma a garantir a adequada articulação entre ambas na gestão do contrato.



integração e articulação de todos os serviços de transporte existentes<sup>45</sup>, 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:

- Da boa relação custo-eficácia e da 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 público<sup>46</sup>;
- Da maximização de economias de escala, profissionalizando a gestão dos contratos públicos e otimizando os custos administrativos necessários à gestão do sistema, diminuindo o risco de intervenção descoordenada, incoerente e impreparada no mercado.

92. 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, acautelando efeitos negativos e injustificados na sustentabilidade das respetivas operações.

93. Por outro lado, 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, 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*

---

<sup>45</sup> 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-pc3babolicos-de-transportes.pdf>

<sup>46</sup> De acordo com as Orientações da Comissão Europeia: “O âmbito geográfico dos contratos de serviço público deverá permitir às autoridades competentes otimizar os aspetos económicos dos serviços de transporte público explorados sob a sua responsabilidade, incluindo, se for o caso, os efeitos de rede aos níveis local, regional e infranacional. Estes efeitos propiciam a prestação economicamente eficiente dos serviços de transporte público, graças ao financiamento cruzado entre os serviços rentáveis e os não-rentáveis. As autoridades competentes ficam assim em melhor situação para realizar os objetivos da política de transportes e garantir ao mesmo tempo, quando necessário, condições que possibilitem uma concorrência efetiva e leal na rede, designadamente para alguns serviços de alta velocidade.” Acrescenta que “A prestação de serviços de transporte público de passageiros, no âmbito de um contrato de serviço público, por uma empresa que também exerce atividades de transporte comercial pode induzir efeitos de rede positivos. Por exemplo, ao servir, no âmbito de um contrato de serviço público, uma determinada rede que assegura ligações a itinerários explorados em condições comerciais, o operador poderá alargar a sua clientela. A Comissão vê com bons olhos os efeitos de rede induzidos, como os resultantes da bilhética e horários integrados, desde que beneficiem os passageiros.”

*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”.*

94. 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.
95. Em 01-03-2021, a AMT solicitou informação à Docapesca sobre que forma será/foi efetuada a conformação do imperativo de transferência de competências para o Município, tendo a Docapesca respondido a 29-03-2021, sublinhando que:
- *“Quanto a esta matéria, notamos que o Decreto-Lei n.º 58/2019, de 30 de abril (“DL 58/2019”), em concretização da Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto, preconiza que, nos casos em que o serviço público regular de transporte é assegurado ao abrigo de um contrato de concessão detido “pelo Estado ou por entidade do setor empresarial do Estado”, a transferência é objeto de um processo negocial específico desencadeado ou por iniciativa do concedente ou por iniciativa da entidade local territorialmente competente (cf. o n.º 2 do artigo 2.º do DL 58/2019).*
  - *Atendendo ao contexto descrito, já foram iniciadas as negociações com a Câmara Municipal de Tavira tendo em vista a transferência relativamente às carreiras de Tavira (Cidade) - Ilha de Tavira, Tavira (Quatro Águas) - Ilha de Tavira, Santa Luzia - Terra Estreita, Cabanas de Tavira – Praia de Cabanas de Tavira. A Docapesca já enviou, inclusivamente, uma minuta de protocolo para que a Câmara Municipal se pronuncie sobre a operacionalização da transferência.*
  - *Relativamente a Olhão e Faro, foi enviado um e-mail pelo mandatário de ambos a solicitar marcação de uma reunião com vista a negociar a operacionalização da transferência (Faro – Ilha de Faro, Faro – Núcleo da Culatra e Núcleo do Farol, Faro – Ilha Deserta, Olhão - Núcleo da Culatra e Núcleo do Farol, Olhão – Ilha de Armona), encontrando-se a Docapesca a aguardar a indicação da data.”*

## Obrigações de serviço público

96. 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 concorrência<sup>47</sup> para serviços prestados por operadores que venham ser selecionados.
97. Quanto a esta matéria, o artigo 3.º do RJSPTP estabelece que:
- «Contrato de serviço público» é um ou vários atos juridicamente vinculativos que estabelecem o acordo entre uma autoridade de transportes competente e um operador de serviço público, para atribuir a este último a gestão e a exploração de determinado serviço público de transporte de passageiros sujeito a obrigações de serviço público;
  - «Obrigação de serviço público» é a imposição definida ou determinada por uma autoridade de transportes, com vista a assegurar determinado serviço público de transporte de passageiros de interesse geral que um operador, caso considerasse o seu próprio interesse comercial, não assumiria, ou não assumiria na mesma medida ou nas mesmas condições, sem contrapartidas;
  - «Compensação por obrigação de serviço público» é uma qualquer vantagem, nomeadamente financeira, concedida, direta ou indiretamente, por uma autoridade de transportes a um operador de serviço público, através de recursos públicos, durante o período de execução de uma obrigação de serviço público ou por referência a esse período.
98. O artigo 23.º do RJSPTP estabelece, por seu turno, que *"as autoridades de transportes competentes podem impor obrigações de serviço público<sup>48</sup> ao operador de serviço*

---

<sup>47</sup> Conforme referido em <https://www.amt-autoridade.pt/media/1739/informação-regulamento-ajustes-diretos.pdf>

<sup>48</sup> 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

*público, as quais devem ser formuladas de forma expressa e detalhada, por referência a elementos específicos, objetivos e quantificáveis".*

99. 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.

100. 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".*

101. 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;

---

*Estados-Membros beneficiam de uma ampla margem de discricionariedade na definição das obrigações de serviço público em sintonia com as necessidades dos utentes.*

- 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.

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

103. 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"*<sup>49,50</sup>

104. 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*

---

<sup>49</sup> Processo C-280/00, Altmark Trans GmbH e Regierungspräsidium Magdeburg contra Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH (Coletânea 2003, p. I-7747). Ver também a secção 3 da comunicação da Comissão relativa à aplicação das regras em matéria de auxílios estatais da União Europeia à compensação concedida pela prestação de serviços de interesse económico geral (JO C 8 de 11.1.2012, p. 4).

<sup>50</sup> 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 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.

*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*".<sup>51</sup>~

105. 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”*.
106. No mesmo sentido dita o Anexo ao Regulamento que *“para calcular as incidências financeiras líquidas, a autoridade competente deve tomar como referencial as seguintes regras: custos incorridos em relação a uma obrigação de serviço público ou a um conjunto de obrigações de serviço público impostas pela autoridade ou autoridades competentes, incluídas num contrato de serviço público e/ou numa regra geral, menos as incidências financeiras positivas geradas na rede explorada ao abrigo da obrigação ou obrigações de serviço público em causa, menos as receitas decorrentes da aplicação do tarifário ou quaisquer outras receitas decorrentes do cumprimento da obrigação ou obrigações de serviço público em causa, mais um lucro razoável<sup>52</sup>, igual ao efeito financeiro líquido”*.
107. 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*

---

<sup>51</sup> 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”*.

<sup>52</sup> Segundo o Regulamento, *“Por «lucro razoável» entende-se uma taxa de remuneração do capital que seja habitual no setor num determinado Estado-Membro, e que deve ter em conta o risco, ou a inexistência de risco, incorrido pelo operador de serviço público devido à intervenção da autoridade pública”*.



*conta, ao proceder ao cálculo da incidência financeira líquida, os efeitos financeiros quantificáveis sobre as redes do operador”.*

108. 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 público<sup>53</sup>”.*

109. 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”.*

110. 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.

111. Contudo, é atribuída a exclusividade da exploração. Neste contexto, referem as Orientações da Comissão<sup>54</sup> 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*

---

<sup>53</sup> No mesmo sentido, as disposições já mencionadas na Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto.

<sup>54</sup> 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



*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.ª, 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 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.»*

112. 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 perspectiva 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.

113. 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 Docapesca, de forma a que o operador possa cumprir as obrigações que lhe são impostas.

114. Por outro lado, referem igualmente, as Orientações da Comissão<sup>55</sup>

- (...) *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 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 exceçãoalmente longos.*
- *Normalmente, a autoridade competente decidirá da prorrogação do contrato antes do lançamento do processo de concurso para um novo contrato. Se a*

---

<sup>55</sup> 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

*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.*

115. Importa também avaliar da conformidade do estabelecimento de um prazo de 25 anos para a concessão.

116. [confidencial]

117. [confidencial]

118. Ora, recordando:

- O Regulamento aplica-se expressamente ao modo rodoviário e ferroviário, podendo ser aplicado ao modo fluvial por opção dos Estados-membros;
- O RJSPTP, com a Lei n.º 52/205, de 9 de junho, aplicou as regras do Regulamento ao modo fluvial mas excluiu os serviços fluviais na zona de jurisdição da Docapesca;
- Com o Decreto-Lei n.º 58/2019, de 30 de abril, que transfere competências da Docapesca em matéria de transporte fluvial para as autarquias, passa a aplicar-se o RJSPTP e o Regulamento;
- Todas as competências previstas na presente lei apenas se consideraram transferidas para as autarquias locais e entidades intermunicipais a 1 de janeiro de 2021, segundo a Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto.

119. Ora, a Docapesca lançou em 2017 um concurso para a concessão de exploração de serviço público de transporte regular de embarcações de passageiros entre Olhão e as Ilhas da Armona e da Culatra, com duração de 25 anos.

120. Ou seja, afigura-se que o prazo máximo de 10 anos aplicável aos outros modos, com eventual extensão por 5 anos, caso seja necessário para amortizar investimento, não se aplicará a este procedimento, uma vez que o Estado optou por aplicar o regulamento a estes serviços apenas em 2018/2019 e com efeitos plenos em 2021.

121. Nesta sequência, será de aferir da aplicação das regras relativas à fixação do prazo contratual, de acordo com o CCP:

- Artigo 48.º do CCP, sob a epígrafe «*Fundamentação do prazo de vigência*», dita que «*No caso de contratos de locação ou de aquisição de bens móveis ou de aquisição de serviços, a fixação no caderno de encargos de um prazo de vigência do contrato a celebrar superior a três anos deve ser fundamentada*».
- Artigo 410.º do CCP, no capítulo sobre «*Concessões de obras públicas e de serviços públicos*» estabelece que: «*1- O prazo de vigência do contrato é fixado em função do período de tempo necessário para amortização e remuneração, em normais condições de rendibilidade da exploração, do capital investido pelo concessionário. 2- Na falta de estipulação contratual, o prazo a que se refere o número anterior é de 30 anos, nele se incluindo a duração de qualquer prorrogação contratualmente prevista*».
- Artigo 432.º do CCP, no capítulo sobre «*Locação de bens móveis*» prevê que «*Em tudo quanto não estiver regulado no presente capítulo, é aplicável aos contratos de locação de bens móveis, com as necessárias adaptações, o disposto no capítulo sobre contratos de aquisição de bens móveis*».
- Artigo 440.º do CCP, no capítulo sobre «*Aquisição de bens móveis*», estatui que: «*O prazo de vigência do contrato não pode ser superior a três anos, incluindo quaisquer prorrogações expressas ou tácitas do prazo de execução das prestações que constituem o seu objeto, salvo se tal se revelar necessário ou conveniente em função da natureza das prestações objeto do contrato ou das condições da sua execução*».
- Artigo 451.º do CCP no capítulo sobre «*Aquisição de serviços*», consagra que «*Em tudo quanto não estiver regulado no presente capítulo, é aplicável aos contratos de aquisição de serviços, com as necessárias adaptações, o disposto no capítulo sobre contratos de aquisição de bens móveis*».

122. De acordo com a jurisprudência<sup>56</sup> :

- “*Apesar de o CCP não conter uma regra geral a proibir a celebração de contratos por tempo indeterminado, certo é que a temporalidade dos contratos públicos domina todo o respetivo regime jurídico, e desde logo por imposição dos princípios da concorrência e da prossecução do interesse público.*”

---

<sup>56</sup> Designadamente o Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, Processo n.º 0122/14.0BEFUN, de 05-03-2020, <http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/317b516facd99de88025852700437906?OpenDocument&ExpandSection=1>

- *Efectivamente, a eternização da vigência de um contrato público traduz-se numa séria compressão do princípio da concorrência, e põe em causa –ou pode pôr– a possibilidade de alteração do resultado financeiro do contrato, pois nada garante que, após certo período de tempo, não aparecessem propostas mais atrativas para a prestação duradoura em causa.*
- *Como decorre das normas legais citadas, a determinação do «prazo máximo» aplicável – se existente – varia conforme o tipo de contrato em causa. Enquanto os de concessão de obras públicas e de serviços públicos têm uma duração supletiva relativamente longa – 30 anos -, os de locação e de aquisição de bens móveis, e os de aquisição de serviços, já têm um prazo máximo de vigência muito menor: 3 anos.*
- *Aquele prazo relativamente longo, seja o supletivo, seja outro expressamente previsto, deverá justificar-se sempre em função do tempo necessário para amortização e remuneração do capital investido pelo concessionário [artigo 410º do CCP].*
- *Já a superação do prazo máximo de 3 anos – aplicável aos contratos de locação e de aquisição de bens móveis, e aos de aquisição de serviços – apenas será possível quando um prazo superior se revelar necessário ou conveniente em função da natureza das prestações objecto do contrato ou das condições da sua execução [artigos 440.º, 432.º, e 451.º, do CCP].*
- *E, neste caso, a fixação de prazo de vigência do contrato superior a 3 anos deve ser fundamentada [artigo 48.º do CCP]. Caso o não seja, findo o prazo máximo torna-se imperativa a abertura de novo concurso.*
- *Estamos perante a exigência de uma fundamentação acrescida e reforçada, a qual deverá, pois, justificar a necessidade ou a conveniência de um prazo superior a 3 anos em função ora da natureza das prestações objeto do contrato – como a aquisição de serviços que se desenvolvam ao longo de «um ciclo com princípio meio e fim de maior duração» – ora das condições da sua execução – o que abrange a hipótese da prestação do cocontratante envolver «um investimento relevante» só amortizável em prazo superior.*
- *A fixação de um prazo de vigência superior a 3 anos constitui um limite muito forte à concorrência, na medida em que impede as empresas, que operam na área do negócio em concurso, de poderem fornecer aqueles bens e/ou serviços*

*durante o período em que o mesmo vigorar para além dos 3 anos legalmente previstos.*

- *A fiscalização judicial do cumprimento desse «dever de fundamentação» específica não pode ir ao ponto de avaliar o mérito da oportunidade ou a da conveniência invocada pela entidade adjudicante, mas apenas o cumprimento objetivo daquela obrigação [artigos 2.º da CRP e 3.º n.º1 do CPTA].*
- *Atente-se, porém, que avaliação deste cumprimento objetivo não se limita à verificação da existência ou não de uma fundamentação, mas vai ao ponto de apreciar a congruência e racionalidade da mesma, bem como da sua capacidade, ou sua potencialidade, para fundamentar aquela decisão.”*

123. 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/fundamentar o prazo contratual previsto.
124. Por outro lado, e para efeitos da Cláusula 48.<sup>a</sup>, 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.
125. 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.
126. Em 27-04-2021, no que se refere ao prazo contratual foram solicitados esclarecimentos adicionais, tendo em conta a especial necessidade de fundamentação do mesmo, atenta a jurisprudência nacional relativa à fundamentação de prazo contratual nos termos do Código dos Contratos Públicos.
127. É certo que (i) existem obrigações de pagamento do operador ao concedente; (ii) não são previstos pagamentos do concedente ao operador; e que (iii) o operador tem um investimento previsto na ordem dos [confidencial] € euros, mas também é certo que o operador apresentou a sua análise de viabilidade económica em função do prazo estipulado, desde logo, no caderno de encargos.



128. Nesse sentido, foi solicitada informação sobre o que terá fundamentado a escolha do prazo de 25 anos pela Docapesca antes do lançamento do procedimento e se considera que o investimento em causa poderia, por hipótese e eventualmente, ser contido em prazo menor e, nesse caso, que impactos poderiam existir no modelo concessório, eventualmente, na possibilidade de pagamentos públicos para assegurar a sustentabilidade da concessão ou na diminuição da rentabilidade da mesma (e consequente falta de atratividade para o mercado). Quanto a estas últimas possibilidades, foi questionada a existência de dados dados para asseverar tais cenários.
129. Em 07-06-2021, veio a Docapesca referir que: [confidencial]
130. Em 15-07-2021, a Docapesca acrescentou o seguinte: [confidencial]
131. Face ao exposto, considera-se aceitável a fundamentação, afigurando-se que o prazo máximo de 10 anos aplicável aos outros modos, com eventual extensão por 5 anos, caso seja necessário para amortizar investimento, não se aplicará a este procedimento, uma vez que o Estado optou por aplicar o Regulamento a estes serviços apenas em 2018/2019 e com efeitos plenos em 2021.
132. Contudo, quanto a procedimentos iniciados após 2018/2019 será impreterível a aplicação das regras previstas no Regulamento, no sentido indicado.
133. No que se refere à Cláusula 22.<sup>a</sup> foi questionado que custos poderão estar associados à compra, aluguer ou amortizações das embarcações (incluindo reserva), tendo sido ainda solicitados 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).<sup>57</sup>
134. Por outro lado, considerou-se relevante aferir 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.

---

<sup>57</sup> Por outro lado, é sempre de ponderar a previsão da possibilidade uma prorrogação "premiada", 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.



135. 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, sejam conhecidos pelos potenciais concorrentes.
136. 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. De qualquer modo, se a introdução de reduções tarifárias a nível nacional<sup>58</sup> podia perspetivar, a longo prazo, expectativas de evolução favorável da procura, não deverá deixar de se ter em conta os impactos de curto prazo decorrentes da pandemia Covid-19.
137. Poderemos atentar nas projeções realizadas por entidades públicas independentes que publicaram os resultados das suas análises, que ditam que nos anos de 2020 e 2021 existirá quebra da atividade económica e no ano de 2021 e 2022 poderemos ter recuperação da atividade económica. Tendo a concessão sido iniciada antes de 2020, tal poderá levar à revisão em baixa das estimativas relativas à procura/receita nos primeiros anos.
138. De qualquer modo, considera-se que face às estimativas de receitas, num cenário conservador, afigura-se que a concessão não será sustentável, face à procura e receitas, e sem pagamento de compensações e conferem adequada remuneração aos concessionários, tendo em conta que<sup>59</sup> o valor de referência para um lucro razoável considerado pela AMT corresponde ao valor médio da taxa de rendibilidade do ativo em 2019 do setor (H) das empresas de transportes e armazenagem<sup>60</sup>, que é de 10%.
139. De sublinhar que no que se refere à Cláusula 20.<sup>a</sup>, sublinha-se a ausência de 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, devendo considerar-se o artigo 31.º do RJSPTP (ajustes pontuais que não conferem direito a pagamento de compensações).
140. 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

---

<sup>58</sup> Programa de Apoio à Redução tarifária nos Transportes Públicos (PART) – Decreto-Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março.

<sup>59</sup> Segundo o Regulamento, “Por «lucro razoável» entende-se uma taxa de remuneração do capital que seja habitual no setor num determinado Estado-Membro, e que deve ter em conta o risco, ou a inexistência de risco, incorrido pelo operador de serviço público devido à intervenção da autoridade pública”.

<sup>60</sup> Publicada pelo Banco de Portugal, nas estatísticas dos quadros do setor (setor H), disponível no site do BP, em <https://www.bportugal.pt/QS/qsweb/Dashboards>.

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 daquelas obrigações, e que o operador não efetuará caso considerasse apenas o seu interesse comercial (24.º do RJSPTP). Por outro lado, considera-se 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.

141. Considera-se que os operadores devem ter uma noção mínima da amplitude de possíveis intervenções da parte pública, sobretudo aquelas que poderão ter um impacto direto nos seus custos e que poderão não ser cobertas pelas respetivas receitas.
142. Assim, considera-se que as 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.

### **Tarifários**

143. Apesar de não existir referência expressa, considera-se ser de aplicar as regras de atualização tarifária, designadamente a Portaria n.º 298/2018, de 19 de novembro e o 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 operadores.
144. 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 competente autorizar a criação, extinção e atualização das tarifas, tendo, naturalmente, em conta a sustentabilidade da operação e os impactos nos operadores e nos passageiros.
145. 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 um lucro razoável.
146. Por outro lado, considera-se nada obstará que sejam avaliadas possibilidades 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 conjunta 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.

147. 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.

148. A 19-04-2021, a Docapesca referiu que:

- *“(...) para além do preço dos bilhetes ter constituído um dos fatores de avaliação das propostas no âmbito do concurso público, o contrato de concessão regula a forma de atualização das tarifas.*
- *A cláusula 28.ª do contrato de concessão prevê um mecanismo de atualização das tarifas de acordo com o qual, entre outros aspetos, a tabela de preços dos bilhetes deve ser aprovada anualmente pela Docapesca mediante proposta da concessionária e deve ter como limite o valor da inflação, sem habitação, para Portugal continental. Assim, sempre que os concessionários pretendem proceder a alterações do tarifário, enviam atempadamente para a Docapesca as propostas com a respetiva fundamentação para poderem ser autorizados a fazê-lo.*
- *Neste sentido, no caso do contrato de concessão entre Olhão e a Ilha da Armona e Ilha da Culatra, o concessionário propôs tarifas para vigorarem no início do contrato de acordo com os critérios mencionados, não tendo os respetivos valores sofrido qualquer alteração nos anos subsequentes (2019, 2020 e 2021). Na análise efetuada pelos serviços é sempre tida em consideração a taxa de atualização tarifária, no âmbito da atualização tarifária regular para o transporte público coletivo de passageiros, que tem como base o valor da taxa de variação média do Índice de Preços no Consumidor, a que alude também a Portaria n.º 298/2018, de 19 de novembro.”.*

## **Penalidades**

149. No que se refere a indicadores de performance,<sup>61</sup> bem como a penalidades contratuais, designadamente a nível operacional<sup>62</sup>, a AMT tem considerado que as mesmas devem permitir isolar/identificar desvios e permitem encontrar as causas de interrupções, 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.
150. 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 qualidade<sup>63</sup>, onde se incluem as regras de *enforcement* da sua aplicação, que devem ser efetivas ou dissuasoras.
151. 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,

---

<sup>61</sup> Tal como referem as Orientações da Comissão “Conforme dispõe o artigo 14.º do TFUE, «a União e os seus Estados-Membros, dentro do limite das respetivas competências e no âmbito de aplicação dos Tratados, zelarão por que esses serviços [de interesse económico geral] funcionem com base em condições, nomeadamente económicas e financeiras, que lhes permitam cumprir as suas missões». De acordo com o Protocolo n.º 26, as autoridades nacionais, regionais e locais têm um papel essencial e gozam de um amplo poder de apreciação na prestação, execução e organização de serviços de interesse económico geral de uma forma que atenda tanto quanto possível às necessidades dos utilizadores. (...) A prestação, execução e organização de serviços de interesse económico geral pelos Estado-Membros no setor do transporte público ferroviário e rodoviário de passageiros regem-se pelo Regulamento (CE) n.º 1370/2007. O artigo 1.º do regulamento estabelece que o objetivo deste é «definir o modo como, no respeito das regras do direito [da UE], as autoridades competentes podem intervir no domínio do transporte público de passageiros para assegurar a prestação de serviços de interesse geral que sejam, designadamente, mais numerosos, mais seguros, de melhor qualidade e mais baratos do que aqueles que seria possível prestar apenas com base nas leis do mercado.» Conforme definido no artigo 2.º, alínea e), do Regulamento, obrigações de serviço público são imposições destinadas a assegurar, no interesse geral, a prestação de serviços de transporte público de passageiros que um operador, pesando os seus interesses comerciais, não assumiria, pelo menos no mesmo grau e nas mesmas condições, sem contrapartidas. Assim, no quadro definido pelo regulamento (CE) n.º 1370/2007, os Estados-Membros beneficiam de uma ampla margem de discricionariedade na definição das obrigações de serviço público em sintonia com as necessidades dos utentes.

<sup>62</sup> Tal como referido nas Orientações da Comissão: “O contrato de serviço público deve também, por princípio, estipular verificações regulares durante a sua vigência, para se detetarem precocemente situações evidentes de sobrecompensação e lhes pôr termo, em particular se o contrato for de longa duração. As autoridades competentes são obrigadas a verificar a observância das condições contratuais durante a vigência dos contratos de serviço público. Para ajudar a efetuar estas verificações de forma normalizada, poderão criar-se ferramentas informáticas. A existência de sobrecompensação deve ser avaliada separadamente para cada contrato de serviço público, a fim de evitar que lucros excessivos de um serviço público se diluam na média de vários contratos. No caso da investigação *ex post*, a eventualidade de as compensações recebidas excederem o efeito financeiro líquido do serviço público, conforme definido no anexo do regulamento, pode ser avaliada com base nos dados financeiros relativos às receitas e custos reais, uma vez que os regimes de compensação já estarão criados. O método, contudo, não muda: a compensação não deve exceder o montante a que a empresa teria direito de acordo com os parâmetros estabelecidos no contrato, ainda que esse montante não seja suficiente para cobrir os custos líquidos reais.”

<sup>63</sup> 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

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.

152. Por outro lado, no que se refere à Cláusula 42.º, considera-se que é dado cumprimento aos artigos 44.º e 45.º do RJSPTP, ainda que fosse preferível a graduação de multas em leves, graves e muito graves, pois releva também para efeitos da Cláusula 46.º, uma vez que esta prevê que as infrações graves podem levar à resolução do contrato.
153. Por outro lado, considera-se ser possível objetivar as obrigações contratuais, como sejam aquelas que têm impacto direto nos passageiros. A título meramente exemplificativo, através da adequada aprovação do regime de exploração, onde poderá ser esclarecido como será aferido o incumprimento dos mesmos, ou seja, se bastará o incumprimento de uma ligação para ser aplicada uma multa ou se serão vários, no mesmo dia, na mesma semana ou no mesmo mês.

### Informação

154. Considera-se igualmente ser de assegurar que o operador dispõe de contabilidade organizada nos termos legais, designadamente de caráter analítico, nos termos previstos no anexo ao Regulamento, o que se afigura relevante, caso necessário, 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.
155. A existência de contabilidade analítica pode ser relevante para a economia global do contrato, uma vez que o mesmo prevê receitas para operador e para o concedente 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
156. É por isso relevante que o operador transmita os dados relativos a gastos e rendimentos de forma adequadamente desagregada<sup>64</sup>, por gastos, rendimentos e linha, de forma a

---

<sup>64</sup> Como refere a Comunicação da Comissão “Quando o prestador do serviço público exerce também atividades comerciais, é necessário assegurar que a compensação pública que ele recebe não é utilizada para reforçar a sua posição concorrencial nas atividades comerciais. O anexo do regulamento estabelece regras destinadas a prevenir a subsidiação 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

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<sup>65</sup>.

157. 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.
158. Será também relevante que se possam apurar os impactos positivos e negativos das receitas acessórias (ao serviço público) do operador, 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.
159. Considera-se igualmente relevante que o operador possua um CAE principal relacionado com a atividade de transporte de passageiros por vias navegáveis interiores, independentemente de poder prosseguir outras atividades acessórias.
160. 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 da empresa, não havendo separação contabilística por atividade, não sendo possível aferir se aquele diz respeito apenas à atividade do transporte ou se inclui atividades relacionadas.
161. 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 contratual<sup>66</sup>,

---

*respetivamente à prestação dos serviços no âmbito do contrato de serviço público e à atividade comercial, no intuito de possibilitar a monitorização eficaz da utilização dada à compensação pública e da eventual subsídio cruzada. (...). Por exemplo, quando o serviço público e a atividade comercial compartilham os meios de transporte (material circulante ou autocarros) ou outros ativos ou serviços necessários à prestação do serviço público (escritórios, pessoal ou estações), os custos conexos devem ser imputados aos dois tipos de atividade na proporção do seu peso relativo no total das prestações de transporte fornecidas pela empresa(...)*”.

<sup>65</sup>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.”

<sup>66</sup>Também desta forma se dá cumprimento ao n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento e ao ponto 2.5.1. das Orientações da Comissão: “o artigo 7.º, n.º 1, do regulamento prevê que cada autoridade competente publique um relatório anual circunstanciado sobre as obrigações de serviço público que são da sua competência, os operadores de serviços públicos selecionados e as compensações e os direitos exclusivos concedidos a estes como contrapartida. 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



adequando as previsões à realidade dinâmica da exploração do serviço de transportes em causa.

162. Por outro lado, considera-se que na execução do contrato deve existir uma adequada monitorização de todos os pressupostos e variáveis necessários ao cálculo de 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 elevada<sup>67</sup>, bem como potenciar a maximização de recursos públicos<sup>68.69</sup>
163. Sem prejuízo dos indicadores contantes do contrato, sugere-se ainda ter em conta o 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 transportes<sup>70</sup>.
164. Caberá ao concedente adaptar, ao caso concreto, os indicadores que se considerem relevantes, devendo o operador transmitir os mesmos, ao abrigo do dever geral de colaboração com o concedente.
165. Por outro lado, deve por isso ser assegurado, expressamente, que o operador deve 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<sup>71</sup>, eventualmente pelo gestor do contrato, sobe pena de autoridade de transportes/concedente não poder cumprir tal obrigação<sup>72</sup>.

---

*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. (...)*

<sup>67</sup> 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".

<sup>68</sup> 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".

<sup>69</sup> Como refere a Comunicação da Comissão Europeia, "o nível de lucro razoável deve ser avaliado, sempre que possível, ao longo do período de vigência do contrato". No entanto, "Em qualquer caso, dependendo das circunstâncias específicas de cada contrato de serviço público, impõe-se uma avaliação casuística pela autoridade competente, para determinar o nível adequado de lucro razoável", ou seja, tudo depende dos circunstancialismos concretos.

<sup>70</sup> Disponível em: [https://www.amt-autoridade.pt/media/1777/csite\\_indicadores\\_monitorizacao\\_supervisao\\_at.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/1777/csite_indicadores_monitorizacao_supervisao_at.pdf)

<sup>71</sup> Alteração ao Regulamento n.º 430/2019, de 16 de maio, que aprova regras gerais tarifárias e procedimentos de recolha e transmissão de informação à Autoridade da Mobilidade e dos Transportes - [https://www.amt-autoridade.pt/media/2971/1%C2%AA-altera%C3%A7%C3%A3o\\_regulamento\\_430-2019.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/2971/1%C2%AA-altera%C3%A7%C3%A3o_regulamento_430-2019.pdf)

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



166. 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 <sup>73</sup>mas 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.

167. Destarte, 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.

168. Nesta linha, 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,*

---

<sup>73</sup> <sup>73</sup> Também para aferir as condições previstas no Acórdão Altmak, 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.”*

*não ficando ao serviço exclusivo de nenhuma delas*<sup>74</sup>, tendo o Estado português optado pela aplicação do regulamento.

169. A 01-04-2021, a AMT referiu à Docapesca que emitiu, anteriormente, orientações quanto a dois reportes anuais de informação<sup>75</sup> São eles: (i) Os reportes de informação relativos ao artigo 18.º do Regulamento 430/2019, de 16 de maio, que não são públicos – por conter mais informação e mais especificidades - e são apenas dirigidos à AMT (para evitar divulgação de informação confidencial ou de segredo de negócio (que deve ser protegido); (ii) Os relatórios públicos relativos ao n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento (CE) 1370/2007, sobre as obrigações de serviço público da competência/responsabilidade de cada Autoridade de Transportes, que devem ser publicitados no sítio da internet da autoridade competente).
170. No que se refere a este segundo relatório, o anexo em Excel contém recomendações quanto ao conteúdo mínimo podendo do relatório<sup>76</sup>, podendo este relatório incluir tal conteúdo mínimo, mais genérico, bem como adotar a forma que seja melhor entendida e toda a informação adicional que seja reputada de relevante (evitando divulgação de informação confidencial ou de segredo de negócio). Após a sua publicitação no sítio da internet da Autoridade de Transportes/concedente, será de remeter à AMT o *link* e o relatório. De referir que os indicadores base de ambos os relatórios são os mesmos, pelo que poderão ser, em parte, (re)utilizados em ambos os reportes.
171. Uma vez que em cumprimento daquela norma se deve disponibilizar um acesso centralizado aos relatórios das autoridades, a AMT disponibilizou tal acesso no respetivo sítio da internet, onde já constam alguns desses relatórios.<sup>77</sup> Mais foi referido que se tratam de obrigações anuais, a cumprir até ao final do primeiro semestre de cada ano, tal como consta de anteriores recomendações e do Regulamento 430/2019, alterado pelo Regulamento 273/2021.<sup>78</sup>
172. Assim sendo, o operador deverá cumprir o Regulamento, bem como o Regulamento n.º 430/2019, adaptando as suas obrigações, naturalmente, ao caso específico, não aplicando as normas que apenas se aplicariam, especificamente, a outros modos de transporte.

---

<sup>74</sup> Alínea n) do artigo 3.º do RJSPTP.

<sup>75</sup> Que se encontram disponíveis [http://www.amt-autoridade.pt/media/2452/covid-19\\_obrigacoes\\_reporte\\_publicitacao\\_osp.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/2452/covid-19_obrigacoes_reporte_publicitacao_osp.pdf) e [http://www.amt-autoridade.pt/media/2452/covid-19\\_obrigacoes\\_reporte\\_publicitacao\\_osp.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/2452/covid-19_obrigacoes_reporte_publicitacao_osp.pdf).

<sup>76</sup> Referenciado no Guião para a Fase de Execução dos Contratos de Serviço Público de Transporte de Passageiros - <https://gtat.pt/guiao-para-a-fase-de-execucao-dos-contratos-de-servico-publico-de-transporte-de-passageiros/>

<sup>77</sup> <https://www.amt-autoridade.pt/gest%C3%A3o-do-conhecimento/conhecimento-transversal/relatorioobrigacoesservicopublico>

<sup>78</sup> [https://www.amt-autoridade.pt/media/2971/1%C2%AA-altera%C3%A7%C3%A3o\\_regulamento\\_430-2019.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/2971/1%C2%AA-altera%C3%A7%C3%A3o_regulamento_430-2019.pdf).

173. Por outro lado, o sistema de informação nacional (STePP – ex-SIGGESC) já se encontra adaptado ao transporte de passageiros em vias navegáveis interiores, pelo que deve ser dado cumprimento artigo 22.º do RJSPTP<sup>79</sup>, devendo a informação ali prevista ser transmitida à autoridade de transportes/concedente em caso de indisponibilidade do sistema.
174. Quanto a este aspeto, a Docapesca referiu que “(...) *essa obrigação se encontra a cargo do operador (tal como se encontra a cargo deste a obrigação de registo e de atualização da informação referida no n.º 4 do mesmo artigo), pelo que a Docapesca irá verificar estas situações e implementar mecanismos de monitorização de cumprimento destas obrigações por parte dos operadores.*”
175. Importa também 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.
176. Desta forma, propicia-se uma eficaz supervisão e fiscalização do serviço de transportes, designadamente pela AMT, no âmbito, entre outros, da alínea c) do n.º 3 do artigo 34.º do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, no que se refere, a título de exemplo, ao controlo anual das compensações concedidas às entidades que asseguram os serviços de interesse económico geral nos setores regulados. Se os dados relativos à gestão contratual forem sempre sujeitos a imperativos de maior especificidade, atualidade e certeza, também os dados que possam vir a ser transmitidos para a AMT ou para outras entidades fiscalizadoras, estarão sujeitos a tais imperativos.
177. 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.
178. 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

---

<sup>79</sup> Deliberação do CD do IMT, de 05 de agosto de 2020 – Registo de informação e dados a serem reportados anualmente pelos operadores de transporte fluvial no STePP (antigo sistema SIGGESC) - <http://www.imt-ip.pt/sites/IMTT/Portugues/Noticias/Paginas/DeliberacoesIMTnoportalSTePP.aspx>

de serviços de transportes enquadrados em termos equitativos, concorrenciais e organizativos<sup>80</sup>, seja na preparação seja na execução de instrumentos contratuais.

179. Por isso, mais se sublinha que, no que se refere ao acompanhamento e fiscalização da concessão, estabelecendo as Cláusulas 31.º a 34.ª que a concessão está sujeita à fiscalização pela concedente e demais autoridades competentes, tal implica que por “autoridades competentes” se inclui “*nomeadamente a 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*” e que o Concessionário se obriga a colaborar com a AMT na prestação e comunicação da informação que lhe for solicitada, nos termos do consignado nos 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.
180. De referir que a imposição de obrigações de serviço público (diretamente no contrato ou no regulamento de exploração), inclusive de informação, 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 o seu próprio interesse comercial. Efetivamente existe atualmente, a nível nacional uma falha de mercado no mercado atual, que é a assimetria de informação entre operadores<sup>81</sup>, 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 com obrigações claras potenciaria essa falha de Estado e de mercado, que ora se mitiga e será eliminada com a adjudicação do procedimento concursal..
181. Finalmente, no que se refere ao acesso a infraestrutura,<sup>82</sup> 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.

---

<sup>80</sup> A título de exemplo, o artigo 13.º do RJSPTP estabelece que o planeamento e a coordenação do serviço público de transporte de passageiros, por cada autoridade de transportes, devem ser articulados com o serviço público de transporte de passageiros existente ou planeado na respetiva área geográfica e pressupor a articulação e otimização da exploração, visando a eficiência e eficácia do serviço público de transporte de passageiros no seu conjunto, independentemente da sua finalidade, natureza ou tipo de exploração.

<sup>81</sup> 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\\_transporte.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/2273/obrigacoes_legais_reporte_informacao_operadores_transporte.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](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](http://www.amt-autoridade.pt/media/2118/obrigacoes_legais_transmissao_informacao.pdf)

<sup>82</sup> À semelhança do Decreto-Lei n.º 140/2019, de 18 de setembro.

## Direitos dos Passageiros

182. No que se refere à relação com o passageiro, considera-se que é essencial<sup>83</sup>, 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.
183. 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.
184. 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.<sup>84</sup>
185. 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, se aplica, 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.
186. Contudo, considera-se que deverá existir referência expressa aos mesmos, uma vez que é intenção do Governo proceder a uma atualização do enquadramento legal, no

---

<sup>83</sup> Tal como consta do relatório da AMT sobre este mesmo assunto: <http://www.amt-autoridade.pt/noticias-e-comunicados/comunicados>

<sup>84</sup> Naturalmente que será sempre possível a divulgação de informação parcelar ou de forma simplificada, em ações de divulgação ou de marketing do operador. A título de exemplo, um operador pode ter um separador *FAQ - Frequently Asked Questions/Perguntas frequentes* no seu sítio da internet sobre as condições de utilização.

sentido de uniformizar as regras aplicáveis ao transporte público de passageiros, aliás, tal como vem recomendando a AMT.<sup>85</sup>

187. De qualquer modo, na aprovação das cláusulas contratuais gerais/condições gerais de utilização, poderá igualmente atentar-se ao Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro, ainda que dirigido ao transporte terrestre, mas incluindo normas que poderão ser extensíveis/replicáveis em qualquer transporte de passageiros de âmbito local.
188. Quanto ao livro de reclamações, a 19-04-2021, a Docapesca referiu que “(...) *para além da informação sobre essa matéria constante no Regulamento de Utilização e Exploração da Carreira Fluvial entre Olhão e a Ilha da Armona e entre Olhão e a Ilha da Culatra (proposto pela concessionária à Docapesca antes do início da exploração, de acordo com a cláusula 30.ª do contrato de concessão, e que foi aprovado por esta empresa e que se encontra para publicação), sempre que os utentes formulam uma reclamação escrita, o concessionário procede de acordo com o disposto no Decreto-Lei n.º 156/2005, de 15 de setembro, enviando a reclamação para os serviços da Docapesca, para verificação e seguimento*”.
189. Não obstante, será de sublinhar que deve ser garantida a 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 <sup>86</sup>, recordando que nos termos do Decreto-Lei n.º 156/2005, de 15 de setembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 74/2017, de 21 de junho, que institui a obrigatoriedade de existência e disponibilização do livro de reclamações, nos formatos físico e eletrónico, a fiscalização do cumprimento do ali disposto, bem como a instrução dos respetivos processos e a aplicação das coimas e sanções acessórias compete à AMT quando praticadas em serviços de transporte Rodoviário, Ferroviário, Marítimo e Fluvial.
190. 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”.
191. Considera-se que as entidade competentes – onde se inclui a Docapesca e o Município de Olhão - 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

---

<sup>85</sup> 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](http://www.amt-autoridade.pt/media/1615/relatorio_acao_diagnostico_condicoesgerais_transportepublicopassageiros.pdf)

<sup>86</sup> <http://www.amt-autoridade.pt/media/2162/disponibilizacaolre.pdf>



não a outro tipo de serviços, colocando aquele em desvantagem e podendo comprometer a sustentabilidade do serviço.

192. Por outro lado, deverá a Concedente e o operador pugnar, a todo o tempo, pelo integral cumprimento da legislação laboral<sup>87</sup>, prestando toda a informação que seja necessária, e, se solicitada, à Autoridade para as Condições do Trabalho, tendo em conta as suas atribuições, designadamente de colaborar com outros organismos da administração pública com vista ao respeito integral das normas laborais nos termos previstos na legislação europeia e nas convenções da Organização Internacional do Trabalho, ratificadas por Portugal<sup>88</sup>, bem como em instrumentos de contratação coletiva de trabalho celebrados.

### Avaliação Global

193. Assim, de recordar que:

- Foram fixados níveis de exploração que devem ser cumpridos no âmbito contratual;
- Se 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;
- Se teve em conta o esforço financeiro já hoje existente para aquela rede de transportes, que se destina a satisfazer necessidade globais, mas também específicas de alguns grupos determinados, como sejam estudantes;
- Se estabeleceu o valor do esforço financeiro acordo com as obrigações de serviço público fixadas, não descurando o investimento, permitindo que tal seja

---

<sup>87</sup> Conforme referem as Orientações da Comissão: “O considerando 17 do regulamento precisa que «as autoridades competentes têm a liberdade de estabelecer critérios sociais e de qualidade, a fim de manter e elevar os padrões de qualidade para as obrigações de serviço público, nomeadamente no que se refere às condições mínimas de trabalho, aos direitos dos passageiros, às necessidades das pessoas com mobilidade reduzida, à proteção do ambiente, à segurança dos passageiros e dos trabalhadores e às obrigações decorrentes de acordos coletivos e de outras normas e acordos relativos aos locais de trabalho e à proteção social no local em que o serviço é prestado» e que «para garantir a existência de condições de concorrência transparentes e comparáveis entre os operadores e para evitar o risco de dumping social, as autoridades competentes deverão poder impor padrões de qualidade específicos no plano social e em matéria de serviços”.

<sup>88</sup> Referem os considerandos 13 e 14 do Regulamento (UE) 2016/2338 do Parlamento Europeu e do Conselho de 14 de dezembro de 2016 que altera o Regulamento (CE) n.º 1370/2007 no que respeita à abertura do mercado nacional de serviços de transporte ferroviário de passageiros, que “(13) Tendo em vista a integração adequada dos requisitos sociais e laborais nos procedimentos de adjudicação de contratos de serviço público para a prestação de serviços públicos de transporte de passageiros, os operadores de serviço público deverão cumprir, no âmbito da execução de contratos de serviço público, as obrigações no domínio da legislação social e laboral que se apliquem no Estado-Membro em que o contrato de serviço público é adjudicado e que decorram de disposições legislativas e regulamentares e de decisões, tanto a nível nacional como a nível da União. (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.”



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.

194. Considerando os dados disponibilizados e expostos 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 foi atribuído diretamente ou imposto mas na sequência de procedimento concursal).

195. Por outro lado, na generalidade, afigura-se e estamos perante vantagens que não ultrapassam 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.

### **Racionalidades basilares**

196. 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.

197. 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, perspectiva-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.

198. 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.
199. 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.
200. 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.
201. 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.
202. 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.

203. 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.
204. 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.
205. 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**

206. 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 conseqüências no mercado, tendo em conta as racionalidades supra referidas e eventuais impactos jus concorrenciais, diretos e indiretos.
207. 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.

208. 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 especificados<sup>89</sup> -, o que permite concluir, com alguma razoabilidade, por uma adequada aderência à realidade.
209. De referir quanto a este aspeto que o lançamento do procedimento concursal é sede idónea para aferir da adequação à realidade do modelo contratual, sendo de mitigar o risco de lançar procedimentos que possam não ser atrativos para o mercado.
210. Face ao exposto, e sem prejuízo das observações e recomendações efetuadas ao longo do parecer, de forma a assegurar a conformidade legal do procedimento e da execução contratual, **determina-se**:
- Nos termos do Decreto-Lei n.º 58/2019, de 30 de abril, deverá a Docapesca e Município de Olhão, este enquanto autoridade de transportes, operacionalizar a mudança de titularidade do contrato, sem prejuízo de acordar mecanismos de articulação entre as duas entidades;
  - Se garanta a disponibilização de sistema contabilístico que permita a transmissão de informação desagregada relativos a gastos e rendimentos associados ao serviço público e separando das restantes atividades;
  - Se garanta a transmissão dos dados operacionais previstos no Regulamento n.º 430/2019, 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 <sup>90 91 92</sup>;

---

<sup>89</sup> [https://www.amt-autoridade.pt/media/2273/obrigacoes\\_legais\\_reporte\\_informacao\\_operadores\\_transporte.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/2273/obrigacoes_legais_reporte_informacao_operadores_transporte.pdf)

<sup>90</sup> 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. (...)”.

<sup>91</sup> [http://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes\\_amt\\_obrigacoes\\_reporte\\_relatorios\\_publicos.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes_amt_obrigacoes_reporte_relatorios_publicos.pdf)

<sup>92</sup> Alteração ao Regulamento n.º 430/2019, de 16 de maio, que aprova regras gerais tarifárias e procedimentos de recolha e transmissão de informação à Autoridade da Mobilidade e dos Transportes - [https://www.amt-autoridade.pt/media/2971/1%C2%AA-altera%C3%A7%C3%A3o\\_regulamento\\_430-2019.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/2971/1%C2%AA-altera%C3%A7%C3%A3o_regulamento_430-2019.pdf)

- Se garanta o cumprimento das obrigações de informação previstas no artigo 22.º do RJSPTP;
- Nos termos do Decreto-Lei n.º 74/2017, de 21 de junho, se garanta a existência e disponibilização do livro de reclamações, nos formatos físico e eletrónico, sendo a entidade competente para os efeitos daquele diploma, a AMT, sem prejuízo dos meios próprios de reclamações do operador;
- Se garanta uma fiscalização rigorosa ao cumprimento de regras de segurança, previstas no contrato ou em legislação específica, pela concedente e em articulação com outras entidades competentes<sup>93</sup>.

211. Recomenda-se ainda que:

- Se salvguarde que as 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;
- Se pondere a possibilidade de introdução de títulos de transportes mensais, atentas as necessidades da população identificadas no plano de mobilidade do Município;
- Se tenham em conta os indicadores de monitorização e supervisão que constam da Informação às Autoridades de Transportes de 27 de setembro de 2018<sup>94, 95</sup>;
- Que 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

---

<sup>93</sup> [confidencial].

<sup>94</sup> Disponível em: [https://www.amt-autoridade.pt/media/1777/csite\\_indicadores\\_monitorizacao\\_supervisao\\_at.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/1777/csite_indicadores_monitorizacao_supervisao_at.pdf)

<sup>95</sup> Tais dados devem ser remetidos para a AMT no âmbito do relatório de execução contratual;

no RJSPTP e no Regulamento, sendo relevante apurar se os custos foram incorridos com a prestação de serviços são efetivamente cobertos pela remuneração contratada.

- Que 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;
- Se pugne, a todo o tempo, pelo integral cumprimento da legislação laboral, incluindo o cumprimento das regras relativas a transmissão e estabelecimento, previstas no Código do Trabalho, se esta se verificar prestando toda a informação que seja necessária, e, se solicitada, à Autoridade para as Condições do Trabalho.

212. 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 inoportáveis para a economia do contrato ou limitadora, para além do aceitável, do normal grau de discricionariedade dos concedentes na defesa do superior interesse público e no cumprimento estrito da legalidade.

## V – DAS CONCLUSÕES

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

- 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;
- No entanto, o caráter positivo do parecer está condicionado ao cumprimento das determinações efetuadas;
- 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;



- Quanto à análise das diferentes racionalidades plurais: a dos investidores; a dos profissionais/utilizadores/utentes/consumidores e 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, 22 de julho de 2021.

O Presidente do Conselho de Administração

João Carvalho