

PARECER N.º 04/2017

I – DO OBJETO

1. Foi rececionada na Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT) uma comunicação da Secretaria Regional das Finanças e da Administração Pública da Região Autónoma da Madeira (RAM) (ofício n.º 3635 de 19 de abril de 2017) quanto à *“exploração e manutenção do Serviço Público constituído por serviços públicos de transporte rodoviário de passageiros de âmbito intermunicipal, na área geográfica da Região Autónoma da Madeira, e de âmbito municipal, nos Municípios da Calheta, Câmara de Lobos, Machico, Ponta do Sol, Porto Moniz, Porto Santo, Ribeira Brava, Santa Cruz, Santana e São Vicente, e fornecimento de passes escolares”*, acompanhada de um CD contendo o estudo de fundamentação da concessão, o Caderno de Encargos e respetivos 18 (dezoito) anexos bem como o Programa de Concurso e respetivos 13 (treze) anexos.
2. Por solicitação da AMT foram também enviadas cópia dos 8 contratos interadministrativos e 6 contratos de serviço público de transporte de passageiros em vigor/em aprovação na RAM, (ofício n.º 5518 de 8 de junho de 2017) reforçando o conhecimento do processo na sua plena integridade bem como dos elementos que sejam considerados relevantes, de forma direta ou indireta, designadamente de enquadramento. Por comunicação de 12 de junho de 2016 (mail) foi enviado o contrato de serviço público referente à empresa [confidencial]
3. O presente parecer inscreve-se no cumprimento da missão da AMT enquanto regulador económico independente, nos termos do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, que aprova os estatutos da AMT (Estatutos) e de acordo com as exigências que emanam da Lei-Quadro das Entidades Reguladoras independentes, aprovada pela Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto.
4. A sua emissão fundamenta-se, assim, nas atribuições da AMT, previstas no n.º 1 do artigo 5.º dos Estatutos, designadamente, de zelar pelo cumprimento do enquadramento legal, nacional, internacional e da União Europeia, aplicável à regulação, supervisão, promoção e defesa da concorrência, visando o bem público, a defesa dos interesses dos cidadãos e dos operadores económicos, e de monitorização e acompanhamento das atividades dos mercados da mobilidade e dos transportes terrestres e fluviais, mas também de apoio ao Governo na implementação e avaliação das políticas referentes ao *Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes*

e, mais especificamente, na atribuição concreta estabelecida na alínea b) do n.º 2 do artigo 34.º dos Estatutos.

5. Acrescem ainda nas atribuições da AMT:

- Definição das regras e dos princípios gerais aplicáveis às obrigações de serviço público no setor regulado, com respeito do princípio da igualdade, da transparência e da proporcionalidade das compensações financeiras, bem como ao estabelecimento dos níveis de serviço;¹
- Fiscalizar e auditar o cumprimento das obrigações legais, regulamentares e contratuais, assumidas pelos concessionários e pelos prestadores do serviço público sujeitos à sua jurisdição, propondo a aplicação de sanções contratuais;²
- Proceder ao controlo anual das compensações concedidas às entidades que asseguram os serviços de interesse económico geral nos setores regulados;³
- Promover a defesa dos direitos e interesses dos consumidores e utentes em relação aos preços, aos serviços e respetiva qualidade.⁴

6. Por outro lado, o presente parecer inscreve-se também no âmbito da reforma estrutural consubstanciada na Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, que aprovou o Regime Jurídico do Serviço Público de Transportes de Passageiros (RJSPTP), que veio alterar um sistema que vigorava desde 1945/1948, bem como do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho de 23 de outubro de 2007, alterado pelo Regulamento (EU) n.º 2016/2338, do Parlamento Europeu e do Conselho de 14 de dezembro de 2016 (Regulamento), relativo aos serviços públicos de transporte ferroviário e rodoviário de passageiros, e que é claramente uma reforma de enorme envergadura, designadamente pelas exigências relativas à necessidade de contratualização da prestação de serviços públicos de transporte de passageiros.

7. Nesta análise, procurar-se-á aprofundar e avaliar não apenas as diversas questões regulatórias subjacentes ao pedido de parecer, como também o que respeita aos instrumentos contratuais e legais enquadradores, para os efeitos da alínea b) do n.º 2 do artigo 34.º dos Estatutos, que estabelece que compete à AMT *“emitir parecer prévio vinculativo sobre peças de procedimento de formação dos contratos de*

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

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

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

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

concessão ou de prestação de serviços públicos nos setores regulados, ou sobre alterações promovidas aos contratos em vigor”.

8. Em primeiro lugar, o enquadramento e a *compliance* com, entre outros:
 - O estabelecido na Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, no Regulamento e na demais legislação aplicável à descentralização administrativa e subvenções públicas, designadamente, no Decreto-Lei n.º 167/2008, de 26 de agosto, alterado pela Lei n.º 64/2013, de 27 de agosto⁵;
 - A política de descentralização administrativa de competências prevista no RJSPPT e no Regulamento, na Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, e na Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro⁶, que estabelecem o regime jurídico e financeiro das autarquias locais, comunidades intermunicipais e áreas metropolitanas;
 - O Decreto-Lei n.º 60/2016, de 8 de setembro, que estabelece as regras específicas aplicáveis à prestação de serviço público de transporte de passageiros flexível e regulamenta o artigo 34.º e seguintes do RJSPPT.
9. Note-se que este quesito de conformidade com todas as disposições legais aplicáveis no ordenamento jurídico resulta linearmente do facto inilidível de a AMT, tal como outros reguladores económicos, ainda que independentes, não serem micro legisladores. Nesse sentido, é condição necessária e, só depois da sua verificação positiva, se torna legítimo a AMT prosseguir a análise para as questões regulatórias subsequentes.
10. Em segundo lugar, através do modelo de regulação da AMT que se pretende de elevada qualidade pretende-se contribuir para o suprimento de falhas de mercado, sem gerar falhas de Estado ou de entidades e/ou atos normativos que, de algum modo, o representam e construir um paradigma de concorrência não falseada, sem restrições ou distorções, protegendo o bem público da mobilidade eficiente e sustentável, promovendo ainda a confluência dos paradigmas sociais subjacentes às diferentes racionalidades plurais e não aditivas, cada qual na sua autonomia própria e de verificação cumulativa: a dos investidores; a dos profissionais/ utilizadores/ utentes/ consumidores e/ou cidadãos; e a dos contribuintes.

⁵ Adaptado à RAM pelo Decreto Legislativo Regional n.º 11/2014/M, de 20 de agosto.

⁶ Decreto Legislativo Regional n.º 37/2016/M de 17 de agosto de 2016, que adapta à RAM a Lei n.º 52/2015, de 9 de junho e concretiza a política de descentralização administrativa e de contratualização de obrigações de serviço público.

11. Note-se que os fatores determinantes destes equilíbrios são de tal modo diferenciados, quer no objeto, quer nas metodologias, quer ainda nos contextos relevantes, que cada uma daquelas racionalidades possui uma autonomia muito vincada.
12. Daqui decorre que a qualidade intrínseca dos atos regulatórios da AMT é a visão integrada daqueles equilíbrios, e de forma alguma, qualquer mecanismo aditivo que dissolvesse as especificidades de uma racionalidade em prejuízo de qualquer uma das outras.
13. De referir, finalmente, que o presente parecer se encontra estruturado da seguinte forma:

I – DO OBJETO

II – DO ENQUADRAMENTO DO PEDIDO DE PARECER – FUNDAMENTAÇÃO DA OPERAÇÃO

III – DO CADERNO DE ENCARGOS

IV – DO PROGRAMA DE CONCURSO

V – DOS INSTRUMENTOS CONTRATUAIS DE ENQUADRAMENTO

VI – DA ANÁLISE

- Da Autoridade de Transportes
- Do operador interno
- Do procedimento concursal e contrato de serviço público
- Compensações por prestação de serviço público
- Organização/Articulação Intermodal
- Prazo da concessão/subcontratação de serviços
- Recurso humanos
- Transportes flexíveis
- Obrigações de informação
- Direitos dos passageiros
- Sistema tarifário
- Racionalidades basilares da regulação económica independente

VII – DAS CONCLUSÕES

II – DO ENQUADRAMENTO DO PEDIDO DE PARECER – FUNDAMENTAÇÃO DA OPERAÇÃO

14. A RAM enviou um documento denominado “Serviço público de transporte rodoviário de passageiros na Região Autónoma da Madeira (RAM) - estudo da concessão” que se encontra dividido na análise das seguintes matérias:

- Novo Regime Jurídico;
- Situação atual;
- PIETRAM - Plano Integrado e Estratégico de Transportes da RAM;
- Governance e transportes municipais;
- Objetivos da concessão;
- Comparador público vs privado;
- Estimativas de indemnizações compensatórias;
- Análise de Sensibilidade;
- Custo vs benefícios;
- Participação do operador Companhia de Carros de São Gonçalo (CCSG);
- Modelo de rede e oferta;
- Modelo de remuneração e risco;
- Frota;
- Recursos humanos;
- Duração do contrato;
- Reequilíbrio financeiro e partilha de benefícios;
- Matriz de risco;
- Critérios de seleção;
- Pré-anúncio Jornal Oficial da União Europeia;
- Anexo – Modelo Financeiro previsional.

15. De acordo com Decreto Legislativo Regional n.º 37/2016/M de 17 de agosto de 2016, que adapta à RAM a Lei n.º 52/2015, de 9 de junho:

- Perante a inexistência de Comunidades Intermunicipais, nos termos do n.º 1 do artigo 138.º da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, o Governo Regional da Madeira é a autoridade de transportes competente relativamente aos serviços públicos de transporte de passageiros de âmbito intermunicipal;
- Os municípios, tendo em conta princípios de eficácia, unidade de ação e articulação a nível regional na organização dos serviços públicos de transporte de passageiros, podem optar por não assumir, transitóriamente, as competências e as atribuições que lhes são concedidas por aquele regime, a nível municipal, continuando nesse caso os direitos, poderes e

deveres que às mesmas cabem a ser assegurados supletivamente pelo Governo Regional;

- São ajustados os níveis mínimos de serviço, tendo em conta as especificidades da orografia e dispersão populacional da RAM e o PIETRAM;
- Compete à Direção Regional de Economia e Transportes determinar o prazo e o modo da prestação, pelo operador de serviço público, de informação atualizada e detalhada sobre a exploração do serviço público.

16. O documento apresenta diagramas de carga, tendo em conta as circulações dos serviços de transporte prestados pelos 4 operadores interurbanos e 1 urbano na RAM, apresentando valores desagregados por operador, num total de 11,1 milhões de veículos.km (VK) e 3.174 km de rede para um procura de 208,6MPax.km e 25,6MPax, concentrada sobretudo na zona urbana do Funchal, onde se encontra o designado operador interno Horários do Funchal, representando este a maior parte dos serviços e passageiros transportados.
17. São apresentados os valores das indemnizações compensatórias despendidas com todos os operadores da RAM, ascendendo um valor total, em 2015, de [confidencial] €⁷, sendo que, de acordo com a documentação, tais valores cobriram os custos de cada operação daquelas empresas, tendo também em conta os proveitos.
18. De referir que, na análise efetuada, os serviços urbanos têm um custo/VK médio mais elevado e uma receita/VK média mais elevada num total de 11,1 milhões de VK e [confidencial] euros, respetivamente, apresentando todos custos/RH (embora os transportes urbanos tenham um peso administrativo superior) e baixa produtividade da frota semelhantes.
19. Por outro lado, é feito o enquadramento do PIETRAM, aprovado pela Resolução n.º 154/2016, de 31 de março, que estabelece como objetivo uma rede integrada de transportes, permitindo melhorar o desempenho e aumentar a atratividade do sistema de transportes públicos rodoviários, através de uma proposta de hierarquização da rede com base nos seguintes princípios: não reduzir a cobertura atualmente existente; aumentar a competitividade face ao transporte individual; e garantir ligações entre sedes de concelho e dos lugares à sua sede de concelho.

⁷ Em sintonia com os valores pagos em 2016 e 2017, de acordo com os contratos de serviço público que foram celebrados.
Sede: Palácio Coimbra – Rua de Santa Apolónia, n.º 53 – 1100-468 Lisboa - Portugal
Contribuinte n.º 513 637 257

20. Para o efeito pretende-se estabelecer:
- Rede Estruturante da Região (Nível 1), responsável pela interligação dos vários concelhos da RAM, estabelecendo assim, sempre que justificável, a requerida conexão entre sedes de concelho da região e tirando, sempre que possível, partido das infraestruturas rodoviárias existentes.
 - Rede Complementar (Nível 2), com um âmbito territorial mais restrito e responsável pela distribuição mais fina da procura.
21. Acresce que, no sentido de aumentar a atratividade do sistema de transporte público, tanto para residentes como para visitantes, pretende-se implementar um sistema tarifário e bilhética multimodal que abranja toda a RAM e todos os operadores, com uma base tarifária idêntica para todos os operadores e títulos de transporte, sendo que o preço dos mesmos deve ser determinado em função da origem e destino da viagem e independentemente do modo e operador utilizados, não penalizando o transbordo.
22. Quanto ao modelo do *governance*, de acordo com a documentação, foram ponderados dois cenários, em que os municípios assumem integralmente competências de autoridade de transportes e outro em que tais competências são assumidas pelo Governo Regional.⁸
23. Neste sentido, com exceção das ligações municipais do Município do Funchal, disponibilizadas pela [confidencial] – e que será tratado em outra sede - todos os restantes municípios da RAM já celebraram/aprovaram contratos interadministrativos com esta no sentido de lhe delegar a gestão integrada do sistema de transportes intermunicipal (incluindo as ligações que entram no concelho do Funchal) e municipal.
24. Assim:
- A RAM organiza o procedimento concursal para a concessão do serviço público e gere o contrato de concessão com o operador de serviço público que vier a ser selecionado;
 - O nível estratégico compete à RAM, em articulação com os municípios (nos termos dos contratos interadministrativos);

⁸ Seguindo as recomendações do “Guião para o período transitório do Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros e Linhas Orientadoras” do IMT (<http://www.imt.pt/sites/IMTT/Portugues/RJSPTP/Paginas/RJSPTP.aspx>)

- O nível operacional compete ao operador;
 - O nível tático fica regulado no futuro contrato de concessão, sendo exercido em articulação entre o operador e a RAM (exemplo: o operador elabora o Plano de Oferta, nos termos das orientações da RAM e sujeito à aprovação desta).
25. Neste enquadramento, o objetivo da futura concessão é o de melhorar a sustentabilidade financeira e a qualidade do serviço, visando para tal:
- Reduzir os custos da prestação do serviço público de transporte rodoviário de passageiros, através de: pressão competitiva (em fase do concurso), ganhos de escala e ganhos de eficiência na gestão da rede; e da canalização das poupanças obtidas para, por um lado, a redução do esforço financeiro da RAM (via indemnizações compensatórias - ICs) e, por outro, a redução do esforço financeiro dos passageiros (via preços/tarifas);
 - Aumentar a procura do sistema de transportes públicos de passageiros através da introdução de um novo modelo de rede (em linha com o estabelecido no PIETRAM) e da criação de incentivos aos operadores para contribuírem para um aumento da procura do sistema;
 - Melhorar a qualidade e níveis de serviço dos transportes, através da renovação progressiva da frota (de acordo com o documento, muito envelhecida) e da definição de níveis mínimos de oferta em zonas com baixa densidade populacional.
26. A RAM efetuou ainda uma comparação entre modelos regulados (com intervenção da autoridade de transportes) e desregulados (com intervenção predominante do operador), comparando vantagens e desvantagens de um modelo assente em gestão pública, em concursos, em autorizações e em regime liberalizado.
27. Nesta sequência, considerou-se que o modelo concursal (e que ora se propõe) apresentou maiores vantagens, seguindo, segundo o proponente, a experiência europeia onde os estudos realizados mostram que os países que introduziram mecanismos de concorrência regulada no setor dos transportes públicos de passageiros terão conseguido obter melhores resultados, assegurando que os níveis de serviço, acessibilidade, comportabilidade e integração entre redes são implementados em conjunto com a introdução de incentivos de mercado para o aumento da qualidade e redução de custos.

28. A RAM baseia-se ainda numa comparação da *performance* de sistemas públicos de transportes de passageiros em 30 cidades da União Europeia⁹, em função dos diferentes tipos de concorrência nelas verificados, tendo sido possível constatar que onde existe concorrência regulada existe também um maior crescimento do número de passageiros, bem como uma maior sustentabilidade financeira do sistema de transportes.
29. Assim, o proponente conclui que o modelo de exploração através de concurso apresenta maiores vantagens para a exploração de serviços públicos de transporte de passageiros na RAM, em virtude de:
- A autoridade de transportes passa a ter capacidade de planeamento e intervenção estratégica, bem como de definição de níveis de serviço face à situação atual de antigas “concessões RTA”;
 - Em caso de indemnizações compensatórias, estas resultam de concurso público em regime concorrencial, ao invés da atual situação das antigas “concessões RTA”;
 - Existência de uma clarificação de responsabilidades entre estratégia (autoridade) e operação (operador), em que o nível tático pode ser partilhado entre autoridade de transportes e operador;
 - Os concursos públicos potenciam o aumento da concorrência e a obtenção de preços mais baixos para a autoridade de transportes;
 - Potenciar o controlo e programação de custos a nível plurianual;
 - Evitar pressões políticas na exploração do serviço público;
 - Maior adaptabilidade à evolução do mercado e às necessidades dos clientes;
 - A atribuição de serviços públicos de transporte de passageiros através de concurso público é a tendência seguida no resto da Europa – e prevista no Regulamento.
30. [confidencial]
31. Neste sentido, segundo o proponente é recomendada a realização de concurso público, devido a diversos fatores, entre eles:

⁹ Referido no documento de fundamentação.

- A operação privada potencia um custo estimado mais baixo;
- A experiência europeia e recomendações da União Europeia apontam para regimes de concorrência regulada;
- Atento à reduzida diferença de valores entre a operação pública e privada, recomenda-se realizar a atribuição da exploração do serviço público através de procedimento concorrencial, possibilitando a um operador público concorrer em igualdade de circunstâncias com os demais operadores;
- O procedimento concursal será o melhor comparador público vs privado, assegurando-se que a exploração do serviço público será realizada pela entidade que oferecer as melhores condições e o melhor *value-for-money* à RAM.

32. [confidencial]¹⁰:

[confidencial]

33. Mantendo o atual modelo, as compensações a pagar seriam as seguintes (comparação)¹¹:

[confidencial]

34. Tais dados também tiveram em conta uma análise de sensibilidade ao crescimento da procura, oscilando entre os 0% e os 10%, e ao VAL de ICs ao número de VK/bus, oscilando entre 52.500VK/bus e 47.500VK/bus, apontando-se para um cenário intermédio.

35. Para a análise dos custos vs benefícios, numa ótica económica, foi efetuada uma comparação entre os custos incorridos com o transporte dos passageiros num cenário de existência e de inexistência de serviço público, de acordo com os custos internos (percebidos ou não percebidos) e custos externos. Considerou-se que os custos externos do cenário alternativo são mais elevados do que os custos externos da continuação do serviço público de transporte rodoviário de passageiros da RAM, uma vez que podem provocar:

- Aumento do congestionamento automóvel;
- Aumento do ruído e emissões de gases com efeito estufa;

¹⁰ Valores estimados e de referência, sujeitos a revisão anual dos pressupostos base.

¹¹ Valores estimados e de referência, sujeitos a revisão anual dos pressupostos base.

- Aumento do número de acidentes;
 - Impacto social nas pessoas que não têm rendimento disponível que lhes permita passar a realizar as suas deslocações através de transporte individual, com um severo custo de oportunidade no acesso ao emprego, aos equipamentos de saúde e de educação.
36. Com tal avaliação concluiu-se que o custo anual da manutenção de serviço público é de €[confidencial] e o custo anual da não existência de serviço público é de €[confidencial]
37. É ainda analisada a possibilidade de participação de um dos operadores intermunicipais – [confidencial] - no concurso público, detida a 100% pela empresa [confidencial]. Considera o proponente que tal opção respeita o Regulamento, uma vez que, ao invés de se atribuir a exploração por ajuste direto a um operador público, submete-se o mesmo à concorrência, eliminando as limitações previstas legalmente à operação de serviços por este tipo de operadores e potencia-se, ainda mais, a abertura do mercado.
38. Acresce ainda que se pretende salvaguardar, de forma expressa e clara, no Caderno de Encargos, que:
- Todos os concorrentes estão sujeitos aos mesmos deveres e direitos procedimentais;
 - Todos os contratos e prestações de serviço que a [confidencial] vem prestando à sua participada [confidencial] poderão ser disponibilizados, a todos os concorrentes, em igualdade de circunstâncias, sendo que cada um deles poderá optar por contratar com aquela empresa, ou não, tais contratos;
 - Os contratos e prestações de serviço da [confidencial] que, pela sua natureza, possam ser quantificados e claramente tipificados, deverão ter o seu valor identificado logo na fase de concurso;
 - Os contratos e prestações de serviço da [confidencial] cujo valor, pela sua natureza, não seja possível quantificar de forma imediata (designadamente por depender das quantidades de serviços requeridas por cada concorrente) devem ser cotados caso a caso, pela [confidencial], aos concorrentes que o solicitem, sob condição de, após o término do procedimento concursal, todas as cotações serem remetidas ao Tribunal de Contas por forma a assegurar a transparência do processo e não discriminação de qualquer concorrente face aos demais.

39. Por outro lado, é feita uma comparação do atual modelo de exploração de diversas “concessões” e um modelo de “única concessão”, considerando-se que esta última, ainda que seja menos acessível a pequenos operadores:
- É a orientação preconizada pelo PIETRAM, permitindo melhor desenhar uma rede estruturante de ligações regionais e rápidas e uma linha complementar de ligações locais, numa ótica do território e não de cada operador;
 - Potencia maiores economias de escala;
 - Permite uma rede e oferta melhor integradas em toda a ilha;
 - Facilita um tarifário mais integrado em toda a ilha;
 - Permite um relacionamento focado num único operador.
40. Por outro lado, no que se refere à oferta, o proponente optou por um modelo em que são considerados os transportes regulares (segundo itinerários, horários e tarifas predeterminados, no âmbito do qual podem ser tomados e largados passageiros em paragens previamente estabelecidas) e os serviços de transporte a pedido, sendo estes vocacionados para carreiras, troços de carreira e/ou horários em que o reduzido volume de procura não justifique a realização de serviços regulares e podendo realizar-se através da subcontratação de táxis.
41. Por outro lado, o proponente optou por um modelo em que o operador propõe à RAM o plano de oferta de acordo com critérios específicos e detalhados constantes das peças procedimentais/contratuais, o que permite:
- À RAM ter um maior controlo sobre a oferta disponibilizada às populações e não necessitar de ter equipa afeta ao dimensionamento de oferta;
 - Ao operador implementar mais medidas de otimização dos custos de produção e de fomento da procura.
42. A RAM ponderou ainda os diversos tipos de contrato:
- Contrato de gestão: o operador é contratado para administrar/gerir a atividade da empresa (pública) e o risco industrial e comercial ficam com a autoridade de transportes;
 - Contrato *gross cost*: o operador é contratado para realizar a operação do serviço, a autoridade de transportes mantém a totalidade ou a maioria do risco comercial, mas com incentivos ou *bonus/malus* associados ao cumprimento de objetivos relativos a qualidade, procura, receitas, etc;

- Contrato *net cost*: o operador explora a concessão por sua conta e risco e está exposto ao risco industrial, mas também ao risco comercial, o que cria um forte incentivo para trabalhar no aumento da procura, condicionado por critérios mínimos de oferta, por forma a assegurar que o serviço público.
43. A RAM acabou por considerar que o contrato *gross cost* é a melhor opção porque:
- Mais adequado para a exploração de linhas em zonas com baixa procura;
 - Permite atrair mais concorrentes e aumentar a pressão competitiva do concurso;
 - Os operadores, não tendo que suportar o risco comercial (que não controlam), tendem a requerer um nível de remuneração mais reduzido do que no contrato *net cost*;
 - A RAM tem maior flexibilidade para ajustar tarifários e oferta, uma vez que tal não afeta diretamente a remuneração do operador;
 - Permite a inclusão de mecanismos de alinhamento de incentivos.
44. Acresce que:
- No final de cada ano será apurado o Saldo Anual da Concessão: *Saldo Anual da Concessão = Proveitos da Concessão - (Retribuição Concessionária + Incentivos – Deduções)*;
 - Caso o Saldo Anual da Concessão seja positivo, a concessionária pagará à RAM uma contrapartida pelo direito de exploração do serviço público;
 - Caso o Saldo Anual da Concessão for negativo, a RAM pagará à concessionária uma compensação pelas obrigações de serviço público emergentes do contrato.
45. A retribuição da concessionária corresponderá aos custos incorridos pela mesma na prestação do serviço público, incluindo a sua margem de lucro, sendo que estará (maioritariamente) associada aos custos de produção por VK realizado, havendo também uma partilha (de parte) do risco de procura, sem deixar de garantir que:
- Existe flexibilidade para que a RAM possa introduzir ajustes ao tarifário, transferindo para os passageiros eventuais ganhos resultantes do concurso;
 - Existe previsibilidade para o operador quanto à evolução das receitas tarifárias.

46. Por forma a alinhar os incentivos do operador com os interesses da RAM, são incluídos no Saldo Anual da Concessão 4 tipos de incentivos:

- Incentivo à procura: estabelece-se um *fee* por cada passageiro transportado, permitindo assim criar um incentivo a que o operador contribua para o aumento da procura através da qualidade do serviço, pontualidade e na colaboração com a RAM;
- Incentivo à qualidade: será realizado um inquérito bienal à satisfação dos clientes por uma entidade independente e compara-se o resultado com o apurado no PIETRAM, sendo atribuído um *bónus/malus* pela diferença;
- Incentivo à otimização da produção: cria-se um incentivo para que a concessionária otimize a operação, designadamente reduzindo o número de VK em vazio e recorrendo a veículos de tipologias mais económicas, sendo partilhado com a concessionária 30% das poupanças daí resultantes;
- Incentivo ao combate à fraude e evasão tarifária: pretende-se incentivar a fiscalização comercial eficaz, através da atribuição da totalidade das receitas das coimas relativas a autos de notícia levantados pela concessionária.

47. Por forma a alinhar os incentivos do operador com os interesses da RAM, são incluídos no Saldo Anual da Concessão dois tipos de deduções associadas a indicadores de desempenho da concessionária (qualitativos e mensuráveis):

- Cumprimento do número de circulações previstas, sendo que por cada 1% de incumprimento (face ao objetivo mínimo) é aplicada uma dedução de €75.000;
- Cumprimento de horários, sendo que por cada 1% de incumprimento (face ao objetivo mínimo) é aplicada uma dedução de €20.000.

48. Por outro lado, foram ponderados cenários relativos à frota, ponderando-se a disponibilização da mesma pelo operador ou pela RAM, tendo-se optado pelo fornecimento por parte do operador com valor residual pois assim:

- A RAM não tem qualquer investimento inicial com a aquisição de frota;
- O operador consegue negociar melhores condições para aquisição da frota do que a RAM, resultando num custo por veículo mais baixo;

- O operador tem incentivos à otimização da frota, operando com um número de veículos potencialmente mais reduzido;
 - O operador irá incluir no seu modelo financeiro os custos com a aquisição e amortização integral da frota durante o prazo do contrato, fazendo repercutir esses custos na remuneração exigida no concurso;
 - No final do contrato, a RAM adquire a frota pelo seu valor residual não amortizado e transfere esse custo para o futuro operador. Deste modo, o atual operador apenas repercute no atual contrato o custo de amortização da frota correspondente à duração do contrato.
 - Em caso de incumprimento do contrato, a RAM pode resgatar a concessão e atribuí-la no imediato a outro operador pois terá à sua disposição a frota da atual concessão.
49. Neste âmbito são ainda previstas as tipologias de veículos a afetar à exploração (*Autocarros XL, Autocarros Standard, Autocarros Midi, Carrinhas/Miniautocarros, Veículos ligeiros/táxis, Autocarros Aerobus*) e os requisitos técnicos que se julgam necessários aos mesmos (Aquecimento e ar condicionado, sistema de apoio à exploração, equipamento de venda a bordo (bilhética sem contacto), *wi-fi* gratuito, painel digital exterior de indicação de destinos, etc...).
50. Por outro lado, também é prevista a afetação dos recursos humanos ao estabelecimento da concessão, referindo o documento que:
- Os recursos humanos de cada um dos atuais operadores transitam para o novo operador (podendo corresponder a algum deles, caso concorram e vençam o procedimento), e este gere-os, nos termos da legislação laboral aplicável;
 - Deste modo, nenhum operador fica em vantagem ou desvantagem competitiva face aos demais concorrentes e é assegurada a paz social;
 - Em caso de incumprimento contratual do novo operador, a RAM pode resgatar livremente a concessão e atribuí-la no imediato a um outro operador, transitando os recursos humanos para esse operador e no final do contrato os recursos humanos afetos ao estabelecimento da concessão transitam para o operador subsequente.
51. [confidencial]

52. Segundo o proponente, tal é permitido nos termos do artigo 3.º do Regulamento e do 2.2.7. das Orientações da Comissão para a aplicação daquele Regulamento¹², que estabelece que se os custos decorrentes de uma situação geográfica específica o justificarem, a duração dos contratos de serviço público nas regiões ultraperiféricas¹³ pode, no máximo, ser prorrogada por metade da sua duração original, sendo tal decisão tomada antes do lançamento do processo de concurso para um novo contrato.
53. O modelo de concessão prevê ainda mecanismos de ajuste do contrato sem recurso a reposição do equilíbrio financeiro, tais como:
- Ajustes à oferta ao longo do contrato, por forma a dar resposta à evolução da procura;
 - Ajustes da oferta num intervalo superior [confidencial]
 - Alteração dos tarifários por parte da RAM.
54. O contrato prevê três mecanismos de partilha de benefícios da concessão:
- Se o Saldo Anual da Concessão for positivo, tal significa que os proveitos da concessão excedem o valor necessário para retribuir os custos da concessionária associados às obrigações de exploração do serviço público decorrentes do contrato mais a margem de lucro;
 - A concessionária fica autorizada a rentabilizar os bens da concessão através das atividades acessórias da concessão;
 - Cláusula geral de partilha de benefícios da concessão, nos termos previstos no Código dos Contratos Públicos (CCP).
55. Refere ainda o proponente que a fundamentação apresentada dá ainda cumprimento ao Decreto-Lei n.º 111/2012, de 23 de maio, ao identificar claramente a partilha de riscos entre a parte pública e a parte privada.
56. Por outro lado, são ainda descritos os critérios de seleção nos quais se baseia a submissão à concorrência, todos eles associados aos objetivos da concessão já descritos:

¹² Ver em <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2014:092:FULL&from=PT>

¹³ Ver em http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/pt/displayFtu.html?ftuld=FTU_5.1.7.html

- Custo imputável de produção anual (CIP): nível de retribuição da concessionária requerido pelo Concorrente, que é o principal fator de seleção de propostas e inclui custos da oferta e de produção;
 - N.º de VK comerciais: são valorizados concorrentes que proponham um nível de oferta (VK comerciais de serviços regulares) acima dos valores mínimos indicados no Caderno de Encargos, traduzindo-se num melhor serviço público prestado à população;
 - Idade e emissões da frota: são valorizados os concorrentes que se proponham cumprir o objetivo de idade máxima da frota <18 anos e nível de emissões da norma EURO IV num prazo inferior a 90 meses;
 - Veículos Aerobus: o serviço tem uma importância para a atividade turística e são valorizados os concorrentes que proponham veículos elétricos ou híbridos;
 - Sistema de bilhética: são valorizados os concorrentes que se proponham implementar o sistema de bilhética sem contacto;
 - Mérito técnico: são valorizados os concorrentes que apresentem uma memória justificativa detalhada da adequação da oferta à procura estimada e que cumpram todos os requisitos do modelo financeiro;
 - Taxa de desconto acionista: são valorizados os concorrentes que proponham uma taxa de desconto acionista mais baixa;
 - Descontos e acréscimos: são valorizados os concorrentes que proponham um desconto mais elevado, no caso de o CIP Anual ser superior a 115% do valor da proposta e são valorizados os concorrentes que proponham um acréscimo mais baixo, no caso de o CIP Anual ser inferior a 95% do valor da proposta.
57. É ainda feita referência ao facto da RAM, em 23/03/2016, ter diligenciado a publicação de um pré-anúncio relativamente ao lançamento de procedimento de contratação de serviços públicos de transporte de passageiros, tal como estabelecido no artigo 7.º do Regulamento.¹⁴
58. Finalmente, o documento de fundamentação apresenta um anexo com o modelo financeiro previsional para a concessão incluindo referências a:

¹⁴ (<http://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:97077-2016:TEXT:EN:HTML&tabId=1>)

- Indemnizações compensatórias: valor anual de referência inferior a [confidencial]€;
- Investimento (investimento inicial em cerca de [confidencial]€, incluindo veículos, equipamentos, bilhética, infraestrutura e edifícios¹⁵);
- Receitas e custos estimados (incluindo frota, pessoal e produção);
- Balança e demonstração de resultados;
- Saldo anual e indicadores financeiros e *performance*.

III – DO CADERNO DE ENCARGOS

59. Cumpre-nos também descrever e analisar as cláusulas do Caderno de Encargos, seguindo a sua sistematização, sobretudo aquelas que se referem à definição e cumprimento de obrigações de serviço público e respetivas compensações, sistema tarifário e direitos dos passageiros, que serão vertidas ou farão parte das obrigações contratuais que vinculam todas as partes.

60. O projeto de caderno de encargos da concessão tem por objeto, a título principal, a exploração e manutenção do serviço público constituído por serviços públicos de transporte rodoviário de passageiros de âmbito intermunicipal, na área geográfica da RAM, e de âmbito municipal, nos Municípios da Calheta, Câmara de Lobos, Machico, Ponta do Sol, Porto Moniz, Porto Santo, Ribeira Brava, Santa Cruz, Santana e São Vicente, em regime de exclusivo, fornecimento de passes escolares aos estabelecimentos de ensino da RAM, e a título acessório, serviços de publicidade, serviços de transporte especializados, designadamente de turismo¹⁶, e outras atividades comerciais. Inclui diversos anexos e respetivos apêndices:

- Anexo 1 – Mapa da concessão;
- Anexo 2 – Bens, serviços e contratos colocados à disposição da Concessionária¹⁷;
- Anexo 3 – Trabalhadores afetos ao estabelecimento da Concessão;
- Anexo 4 – Requisitos da frota;

¹⁵ Ver Anexo Modelo Financeiro Previsional – Documentação de fundamentação

¹⁶ As atividades que concessionário poderá, eventualmente, vir realizar (publicidade, serviços de transporte especializados, e atividades comerciais ou prestação de serviços a terceiros) são meramente a título acessório se autorizadas e sem prejudicar o cumprimento do serviço público, pelo que não se encontram especificadas nos restantes documentos, mas apenas abrangidas pelo chapéu de atividades passíveis de prossecução.

¹⁷ Posteriormente retirado, como adiante se explicitará.

- Anexo 5 – Orientações para a elaboração do Plano de Oferta e Produção;
 - Anexo 6 – Sistema de Bilhética, SAE, Website a App da RAM;
 - Anexo 7 – Lista provisória de títulos e tarifas;
 - Anexo 8 – Regime económico-financeiro;
 - Anexo 9 – Reporte;
 - Anexo 10 – Sistema de Apoio à Exploração;
 - Anexo 11 – Interfaces Municipais;
 - Anexo 12 – Normas de configuração gráfica;
 - Anexo 13 – Serviço Aerobus;
 - Anexo 14 – Matriz de riscos da Concessão;
 - Anexo 15 – Proposta da Concessionária;
 - Anexo 16 – Erros e omissões do Caderno de Encargos;
 - Anexo 17 – Esclarecimentos e retificações ao Caderno de Encargos;
 - Anexo 18 - Esclarecimentos prestados pelo Adjudicatário;
 - Anexo 19 – Programa do Concurso.
61. No que se refere ao Prazo (Cláusula 5.^a) estabelece-se que tendo em conta a necessidade de amortização dos investimentos a realizar pela Concessionária em ativos afetos ao estabelecimento da Concessão, designadamente em veículos, bem como a localização geográfica ultraperiférica da RAM, o prazo da Concessão termina no dia 31 de dezembro de 2032.
62. Quanto ao regime do risco e da responsabilidade pela Concessão (Cláusula 6.^a) estabelece-se que a Concessionária assume integral responsabilidade pela Concessão e pelos seus riscos, por quaisquer prejuízos causados a terceiros, por danos emergentes e lucros cessantes de acordo com o Anexo 14 (Matriz de Riscos da Concessão).
63. Quanto ao cumprimento da legislação aplicável e licenciamento (Cláusula 7.^a) estabelece-se que a Concessionária é responsável pelo cumprimento de todas as leis, normas e regulamentos nacionais e internacionais aplicáveis e obriga-se a obter todas as licenças, alvarás, certificações, credenciações e autorizações necessárias ao exercício das atividades integradas ou de algum modo relacionadas com o objeto do Contrato.
64. Quanto aos meios de exploração (Cláusula 8.^a) estabelece-se que a Concessionária deverá disponibilizar e manter os meios de exploração necessários e adequados para o exercício da atividade, designadamente veículos, equipamentos, instalações,

sistemas e materiais, em bom estado de funcionamento e conservação, incluindo os bens, serviços e contratos que poderão ser colocados à disposição da Concessionária pela Horários do Funchal, caso esta opte por esta última possibilidade.

65. Quanto à frota (Cláusula 10.^a) estabelece-se que a Concessionária deverá assegurar a disponibilização de todos os veículos que se revelarem necessários para a exploração do Serviço Público, de acordo com os requisitos constantes do Anexo 4 (Requisitos da Frota), devidamente licenciados e homologados.
66. Mais se estabelece que no termo do Contrato os veículos disponibilizados pela Concessionária que estejam afetos ao estabelecimento da Concessão e que não tenham sido anteriormente substituídos reverterem para o Concedente mediante compensação a pagar à Concessionária, tendo por base o valor comercial remanescente de cada veículo, função do valor de aquisição do veículo; de uma penalidade média pelo incumprimento do bom estado de funcionamento, operacionalidade e manutenção, sendo o coeficiente desta penalidade determinado por uma entidade externa independente; e da idade.
67. No que se refere a recursos humanos (Cláusula 11.^a) estabelece-se que a Concessionária:
 - É obrigada a estabelecer uma estrutura de recursos humanos adequada para o exercício das atividades que constituem o objeto da Concessão, assegurando que dispõem de um nível de qualificações, experiência profissional e planos de formação apropriados para o cumprimento dos procedimentos, exigências e finalidades do Contrato.
 - É obrigada a integrar os trabalhadores afetos ao estabelecimento da Concessão constantes do Anexo 3 (trabalhadores afetos ao estabelecimento da Concessão) nos termos da legislação laboral aplicável, e responsável pela sua gestão, negociação e celebração de convenções laborais, devendo informar o Concedente das alterações realizadas e carecendo de prévia autorização, se resultar um número que exceda o final do prazo contratual.
 - Com a extinção da Concessão dá-se a transmissão dos recursos humanos para a entidade que suceder à Concessionária na exploração do Serviço Público, nos termos da legislação laboral aplicável.

- É ainda estabelecida a obrigatoriedade de os recursos humanos afetos aos serviços de bilheteira, atendimento e informação terem competências em língua inglesa.
68. De acordo com o proponente, através dos atuais contratos de serviço público celebrados com os atuais operadores de transportes de serviço público, os trabalhadores foram já afetos ao “estabelecimento da [respetiva] concessão”.
69. No que se refere à subcontratação de serviços (Cláusula 12.^a) estabelece-se que esta é possível, até um terço do número anual global de VK comerciais de Serviço Público, podendo ainda, nos termos do disposto no n.º 7 do artigo 4.º do Regulamento, ser solicitada autorização para subcontratar mais de um terço do número anual global de VK comerciais de Serviço Público, estando em causa a conceção da oferta, o estabelecimento da Concessão e a exploração do Serviço Público.
70. A subcontratação, designadamente para efeitos do Decreto-Lei n.º 60/2016, de 8 de setembro, ou seja, para assegurar serviços de transporte flexível, designadamente por táxi, ou para suprir necessidades de exploração, a efetuar-se está sujeita às mesmas condições e obrigações aplicáveis à exploração do serviço público a que a Concessionária se encontra sujeita.
71. As Cláusulas 13.^a e 14.^a estabelecem que a exploração do serviço público deve pautar-se pela defesa do interesse público, designadamente quanto à satisfação das necessidades de mobilidade e acessibilidade das populações de forma adequada e eficiente, à promoção do aumento da procura e transferência modal do transporte individual para o transporte público, à contribuição para a coesão e equidade social e territorial e à salvaguarda do equilíbrio económico-financeiro da Concessão para a RAM e municípios, pelo que constituem obrigações genéricas:
- A exploração do serviço público em cumprimento do Plano de Oferta e Produção aprovado pelo Concedente, assegurando um serviço de transporte rodoviário de passageiros de qualidade, segurança, fiabilidade e pontualidade, que assegure a satisfação das necessidades da procura e o transporte de todos os passageiros (exceto no dia de Natal), sem qualquer interrupção ou quebra, todos os dias do ano, ao longo de todo o período de vigência do contrato e de acordo com os critérios nele especificados;

- A prestação do serviço público a todos os utilizadores, sem qualquer discriminação nas condições de acesso e de realização para além das que sejam impostas por lei e pelo contrato;
- A disponibilização e manutenção dos meios de exploração necessários e adequados para a exploração do serviço público;
- A prestação do serviço público com condições de comodidade e conforto para os passageiros, designadamente no que concerne à limpeza e conservação dos veículos, realizando a substituição dos materiais que se encontrem vetustos;
- A emissão, comercialização e divulgação de títulos de transporte e todas as atividades relacionadas, quer no que respeita a títulos próprios do serviço público, quer no que respeita a eventuais títulos intermodais que abrangem outros sistemas de transporte, bem como o controlo de acessos aos veículos utilizados na exploração do serviço público, assegurando que apenas viajam passageiros com título válido;
- A gestão dos recursos humanos ao serviço da Concessão e a implementação de adequados procedimentos de higiene, segurança e saúde no trabalho;
- A gestão, aquisição e manutenção de todos os meios necessários à exploração do serviço público, nomeadamente da frota, instalações, sistemas e equipamentos, no cumprimento do disposto no contrato;
- A articulação das responsabilidades e prestações com terceiros que interajam no/ou com o serviço público;
- A segurança de pessoas e bens e a promoção e implementação de práticas e procedimentos de segurança e de um adequado sistema de gestão de emergências;
- A gestão e monitorização da circulação e a implementação de um sistema de apoio à exploração;
- O acatamento de condicionamentos ou limitações impostas pelo Concedente nos termos que resultem da lei ou do contrato;
- O apoio a clientes com necessidades de assistência ou com mobilidade reduzida, estabelecendo procedimentos adequados para esse fim;

- A disponibilização de livros de reclamações e o tratamento das reclamações recebidas;
 - O cumprimento das normas legais e regulamentares aplicáveis às atividades que exerça, bem como de instruções que lhe sejam transmitidas pelas entidades fiscalizadoras;
 - O apoio ao Concedente, sempre que este o solicitar, designadamente nas suas relações com outras entidades;
 - A informação imediata ao Concedente de qualquer circunstância que possa condicionar o normal desenvolvimento das atividades concessionadas.
72. No que se refere à capacidade de transporte (Cláusula 15.^a) estabelece-se que a Concessionária é obrigada a prestar uma oferta de serviço público que assegure a satisfação da procura e a capacidade de transporte de todos os passageiros (no que respeita à realização do número de circulações e VK comerciais necessários em cada carreira, bem como a utilização, em cada carreira/circulação, de veículos com capacidade de lugares adequados ao transporte de todos os passageiros), podendo propor a adoção de medidas por forma a dar resposta ao aumento da procura, designadamente, rebalanceamento dos horários das circulações, incremento do número de circulações diárias ou utilização de veículos com maior capacidade, realocação de tipologias de veículos entre carreiras e/ou circulações, até um máximo acumulado anual relativamente ao plano que estiver em vigor.
73. No que se refere ao Plano de Oferta e Produção (Cláusula 16.^a) estabelece-se que deverá ser apresentado anualmente ao Concedente uma proposta para o ano subsequente, elaborada com base no disposto no Anexo 5 (Orientações para a elaboração do Plano de Oferta e Produção), que pode ser aprovada, rejeitada ou aprovada condicionalmente, tendo em conta os municípios envolvidos, sem prejuízo de alterações temporárias/urgentes, excecionais ou por razões de interesse público ou de adaptação às necessidades da procura e tendo em conta o limite anual de Custos Imputáveis de Produção (CIP) a que se refere o Anexo 8 (Regime económico-financeiro).
74. Estabelece-se a obrigatoriedade de implementação (entre outros sistemas) de:
- Sistema de informação geográfica (SIG) no qual seja mantida informação atualizada e histórica relativamente aos Planos de Oferta e procura verificada, tendo em conta as tipologias de serviços (Cláusula 17.^a), ou seja, serviços regulares e flexíveis;

- Sistema de Bilhética integrada sem contacto;
 - Sistema de Gestão de Transportes a Pedido e de Passageiros com Cadeira de Rodas, onde são registadas e geridas todas as pré-reservas de Serviços de Transporte a Pedido;
 - Sistema de acesso remoto do Concedente ao Sistema de Gestão de Transportes a Pedido e de Passageiros com Cadeira de Rodas.
75. A Cláusula 18.^a define as tipologias de circulações, ou seja, a circulação comercial, com tomada e largada de passageiros nas paragens pré-estabelecidas e no horário previsto de uma carreira, num dado sentido; e a circulação em vazio: a circulação em vazio, sem tomada ou largada de passageiros nas paragens, realizada por um veículo, sendo tal relevante para efeitos de apuramento da retribuição de produção constante do Anexo 8 (Regime económico-financeiro).
76. Na Cláusula 19.^a é especificado o Plano de Oferta e Produção do Serviço Aerobus, de ligação entre o aeroporto e a cidade do Funchal, o qual deverá cumprir o estabelecido no Anexo 13 (Serviço Aerobus), através de veículos de tipologia própria, adequados ao segmento turístico, cumprindo os requisitos constantes do Anexo 4 (Requisitos da Frota).
77. Na Cláusula 20.^a remete-se para o Anexo 7 (Lista provisória de títulos e tarifas) onde se inclui uma lista provisória dos títulos, tarifas, bonificações e repartição de receitas de títulos intermodais, passando a definitiva após o Período de Transição Inicial (entre os atuais termos contratuais dos atuais operadores e os futuros termos contratuais do futuro operador) permitindo assim que os passageiros beneficiem de eventuais ganhos e poupanças resultantes do Concurso e que se assegure o equilíbrio económico-financeiro da Concessão para o Concedente e tendo em conta a consulta aos municípios.
78. A lista de títulos, tarifas, bonificações e repartição de receitas de títulos intermodais será subsequentemente atualizada a 1 de janeiro de cada ano, por determinação do Concedente, tendo em conta, designadamente, a evolução do índice de preços ao consumidor, a promoção da equidade social, o fomento da procura, o equilíbrio económico-financeiro da Concessão e o interesse público.
79. Quanto a esta matéria, é estabelecida a obrigatoriedade de facultar, a quem o solicite, cópia do tarifário em vigor, devendo mantê-lo afixado e atualizado nas paragens com abrigo, nos postos de venda e no sítio da internet da Concessionária, cumprindo a legislação e regulamentação (europeia, nacional e regional) em vigor.

80. No que se refere a fornecimento de títulos de transporte mensais, vulgo “passes”, aos estabelecimentos de ensino da RAM (Cláusula 21.^a) a Concessionária obriga-se a fornecer a todos os estabelecimentos de ensino da RAM que o requeiram Passes Entidades e/ou Bilhetes, conforme definidos no Anexo 7 (Títulos e tarifas), sendo estes fornecidos aos interessados mediante pagamento de um preço bonificado, cuja bonificação será suportada pela respetiva entidade local (municípios - competentes no que se refere a transportes escolares).
81. Na Cláusula 22.^a é estabelecida a obrigatoriedade de assegurar a existência de uma rede de vendas, devendo:
- Realizar-se os procedimentos necessários à requisição e emissão de suportes de títulos de transportes – “cartões” -, bem como a comercialização e carregamento de títulos de transporte;
 - Ser constituída por postos de venda próprios (designadamente quiosques), agentes de venda, máquinas de venda/carregamento de títulos e vendas a bordo, por forma a dar uma resposta adequada às solicitações dos clientes, dentro de um tempo de espera e atendimento razoável;
 - Assegurar os reforços e/ou extensões de horário que se revelarem necessários em períodos de pico de atendimento, em especial no final e início de cada mês.
 - Assegurar, no mínimo, 1 (um) posto de venda próprio/agente de venda localizado nas imediações da paragem principal/interface de cada Município, e no mínimo, 2 (dois) postos de venda próprios/agentes de venda no Município do Funchal, sem prejuízo de acordos com Municípios ou Juntas de Freguesia e de um posto de venda comum no interior do terminal de passageiros do aeroporto da Madeira.
82. Segundo a Cláusula 23.^a a Concessionária é integralmente responsável pelo sistema de bilhética, designadamente quanto à sua disponibilização, gestão, manutenção, atualização, integração com outros sistemas ou com outros canais de venda/distribuição, emissão e comercialização de títulos, emissão de faturação, recolha de valores e controlo de acessos, cumprindo os requisitos técnicos identificados no Anexo 6 (Sistema de Bilhética, SAE, Website a App da RAM).
83. Este sistema deve apoiar o sistema de localização geográfica para registar a informação relativa à carreira, sentido ou paragem e deve permitir a realização de

viagens com transbordo entre carreiras (e entre operadores, no caso de títulos intermodais) sem imputação de custos adicionais aos passageiros.

84. Quanto à fiscalização comercial (Cláusula 24.^a) estabelece-se que:

- A Concessionária é responsável pelo controlo de acessos de todos os passageiros, sendo obrigatória a validação de todos os títulos de transporte em todas as viagens e trajetos realizados;
- Os agentes de fiscalização devem controlar os títulos de transporte, realizando um registo automático eletrónico (através dos terminais móveis de fiscalização) de todos os títulos, incluindo a data, a hora e a carreira onde ocorreu o controlo, bem como elaborar os autos de notícia correspondentes às situações de infração detetadas.
- Deve ser cumprida, trimestralmente, uma taxa de fiscalização mínima de 1,5% do número de passageiros transportados e de 3,0% nas carreiras pertencentes ao percentil de taxa de fraude registada nos 12 meses anteriores maior ou igual a 95%;
- Deve ser implementado um Sistema de Gestão de Fiscalizações Comerciais baseado em terminais móveis de fiscalização e demais *software* e *hardware* necessários à atuação dos agentes de fiscalização e registo informático de dados;
- As receitas das coimas revertem a favor da Concessionária, nos termos do Anexo 8 (Regime económico-financeiro).

85. No que se refere ao apoio e informação ao público (Cláusula 25.^a):

- Deve ser assegurada a divulgação do serviço público, sem prejuízo de iniciativas pontuais de promoção e divulgação – incluindo designadamente percursos, paragens, mapa de rede, horários, tarifários, condições de utilização, alterações de serviço, e deve ser assegurada a sinalética e informação ao público, incluindo, nomeadamente, nos respetivos suportes e meios localizados nas paragens, rede de vendas, sítio da internet, a bordo dos veículos, nos meios de informação, folhetos ou outros, em formato bilingue, em língua Portuguesa e Inglesa;
- Quanto ao serviço Aerobus, deve ser produzido e distribuído, no aeroporto e em todas as unidades hoteleiras e postos de turismo, um folheto tríplice informativo gratuito que inclua, designadamente, um mapa geral da rede, mapa do serviço e indicação das unidades hoteleiras acessíveis em cada

paragem, quadro de títulos e tarifas ocasionais em vigor (em especial as dirigidas ao segmento turístico), contacto telefónico e endereço eletrónico do serviço de apoio ao cliente, endereço do sítio da internet e alvos *QR code* para *download* da Aplicação (App) da RAM;

- Na fase inicial também devem ser realizadas sessões informativas ao público em cada Município (a promover em articulação com o respetivo Município) e divulgação à imprensa;
- No que se refere a paragens e interfaces (Cláusula 28.^a) cada paragem deverá ser identificada com os elementos constantes do Anexo 11 (Paragens e interfaces) e quanto ao Serviço Aerobus, deve ser cumprido o disposto no Anexo 13 (Serviço Aerobus).

86. No que se refere a sítios da internet e App (Cláusula 26.^a) estabelece-se que estas deverão ter, no mínimo, as seguintes funcionalidades:

- Informação relativa a carreiras, percursos, paragens e horários de cada carreira;
- Mapa interativo de carreiras, percursos, paragens e horários de cada carreira;
- Simulação de viagens indicando a origem e destino no mapa interativo;
- Tarifários do serviço público;
- Formulário para requisição de emissão de suportes de títulos mensais;
- Informações e marcações relativas a Serviços de Transporte a Pedido e transporte de passageiros com cadeira de rodas;
- Contactos de apoio ao cliente por via eletrónica e por telefone;
- Disponibilização, de forma gratuita, de toda a informação em formato alfanumérico aberto, acessível a *websites* terceiros ou serviços informativos por via de *webservices* e/ou *RSS feed*, designadamente ficheiros atualizados em formato kmz/kml ou outro da rede e paragens, tabelas relativas aos horários, tarifários, etc...;
- Demais informações relevantes.

87. Acresce que a RAM providenciará o desenvolvimento de um sítio da internet e App próprios, onde seja congregada toda a informação relativa aos serviços públicos de transporte de passageiros na região e através dos quais deverá ser possível aos passageiros realizar, *online*, a aquisição e carregamento de títulos de transporte dos operadores da região, com base em dispositivos móveis (*smartphones*), sendo que

a Concessionária obriga-se a disponibilizar, de forma permanentemente atualizada, os *feeds* de informação nos termos do disposto no Anexo 6 (Sistema de Bilhética, SAE, Website a App da RAM).

88. No que se refere ao relacionamento com os passageiros e reclamações (Cláusula 27.^a) estabelece-se que:

- A Concessionária deve assegurar assistência permanente aos passageiros, cumprindo a legislação europeia e nacional aplicável respeitante aos direitos dos passageiros e publicitar, de forma adequada, visível e eficaz, os direitos dos passageiros e a informação relevante sobre a rede, a oferta, horários, títulos e tarifários do Serviço Público em exploração e as respetivas alterações pontuais ou permanentes, bem como manter na sua sede serviços de atendimento e apoio aos passageiros, designadamente para formulação de queixas, reclamações ou requerimentos, assim como para a prestação de esclarecimentos;
- Deve existir um Sistema de Gestão de Reclamações, acessível aos reclamantes através do sítio da internet, onde são registadas, com um código individual, todas as queixas, reclamações e requerimentos recebidos através do livro de reclamações, sítio da internet, email, correio ou reencaminhadas pelo Concedente, sendo possível consultar o seu estado e as respostas dadas ao reclamante, assim como o registo das investigações e demais providências levadas a cabo pela Concessionária;
- Todas as queixas, reclamações e requerimentos devem ser catalogadas, identificando categorias como: circulações não realizadas; atraso nas circulações; conforto e limpeza dos veículos; conforto e limpeza das paragens; relacionamento com os clientes; títulos e tarifas; horários e frequências das carreiras; percursos e paragens das carreiras, entre outros.
- Deverá ser enviada uma resposta a todas as queixas, reclamações e requerimentos no prazo de 30 dias após a sua receção.

89. No que se refere a transporte de passageiros com cadeira de rodas (Cláusula 29.^a) é necessário assegurar que, no mínimo, 3 veículos do serviço público (para além do Serviço Aerobus) na ilha da Madeira e 1 na ilha de Porto Santo estejam preparados para acessibilidade e transporte de 1 passageiro em cadeira de rodas, mediante pré-reserva, não existindo sobretaxa face ao tarifário geral em vigor.

90. No que se refere à pontualidade/atrasos (Cláusula 30.^a) estabelece-se a necessidade de assegurar a pontualidade das circulações, realizando uma gestão proativa e em tempo real da circulação, agindo sempre que ocorram eventos que lhe sejam imputáveis ou não – que possam afetar a pontualidade das circulações, no sentido de corrigir ou mitigar eventuais atrasos, admitindo-se tolerâncias com limites, devendo procurar-se o ajustamento da oferta em tempo real de forma a permitir a realização de transbordos dos passageiros.
91. Quanto estejam em causa interrupções ou suspensões de serviço (Cláusulas 31.^a e 32.^a), deve ser dado conhecimento imediato aos passageiros e devem ser mobilizados todos os meios adequados à reparação da avaria, à resolução do incidente e/ou acidente e à reposição do serviço público no menor período de tempo possível, indicando-se percursos alternativos se necessário.
92. A Cláusula 33.^a estabelece também a obrigatoriedade de implementar e disponibilizar, em toda a frota de veículos (próprios e subcontratados) utilizada na exploração do serviço público, um Sistema de Apoio à Exploração com as características mínimas estabelecidas no Anexo 10 (Sistema de Apoio à Exploração) e uma central de comando de tráfego responsável pela gestão integrada do serviço público, que:
- Acompanhe o estado dos serviços prestados em tempo real, introduzindo as adaptações que se revelarem necessárias face a novas exigências;
 - Permita a recolha dos dados e produção de todas as estatísticas relativas ao controlo da prestação do serviço público;
 - Permita o acesso remoto do Concedente para a realização das consultas e produção de relatórios.
93. A Cláusula 34.^a estabelece a obrigatoriedade de realização, por uma entidade independente, de um inquérito bienal de satisfação e caracterização dos passageiros do serviço público, tendo como referencial o PIETRAM, por forma a ser utilizado para efeitos de cálculo do incentivo à melhoria da qualidade do serviço prestado constante do Anexo 8 (Regime económico-financeiro).
94. De acordo com a Cláusula 35.^a deve ser elaborado e cumprido um regulamento de exploração, onde constem as normas inerentes à prestação dos serviços objeto do contrato, designadamente relativos a:
- Procedimentos de prevenção e segurança e plano de emergência;

- Plano de manutenção dos bens integrantes do estabelecimento da Concessão, designadamente frota, instalações e equipamentos;
 - Procedimentos de higiene, segurança e saúde no trabalho, incluindo o que se refere a controlo de álcool ou de substâncias que possam influenciar a capacidade para o correto desempenho de funções, nos termos da legislação aplicável;
 - Manual de motorista e fardamento;
 - Limpeza e higiene da frota, instalações e equipamentos a utilizar pelo público.
95. Segundo a Cláusula 36.^a, a Concessionária está obrigada a manter todos os bens utilizados em bom estado de funcionamento e conservação, por forma a garantir a sua operacionalidade e segurança, cumprindo integralmente os manuais, procedimentos, normas e regulamentos estabelecidos legalmente e no contrato, devendo elaborar um plano de manutenção e adotar uma aplicação informática para a gestão das atividades de manutenção.
96. No que se refere à imagem da concessão:
- Nos termos da Cláusula 37.^a devem ser cumpridas as normas de configuração gráfica constantes do Anexo 12;
 - Nos termos da Cláusula 38.^a o pessoal afeto ao estabelecimento da Concessão que tenha relacionamento com os passageiros e o público em geral (no mínimo, as funções de motorista, fiscalização e bilheteira/atendimento ao público) deverá estar devidamente fardado.
97. De acordo com as Cláusulas 40.^a a 43.^a:
- A Concessionária deve ter como objeto social exclusivo, ao longo de todo o período de duração do contrato, a prossecução das atividades Concessionadas;
 - O capital social deve ser de, pelo menos, €100.000,00 (cem mil euros), obrigatoriamente subscrito e realizado em dinheiro;
 - Carece de prévia autorização do Concedente a entrada de novos sócios ou acionistas por subscrição de aumentos de capital social que impliquem a alteração dessa proporção;
 - A Concessionária obriga-se a manter, durante toda a vigência da Concessão, uma liquidez geral superior a 100% (cem por cento) e uma autonomia financeira superior a 5% (cinco por cento), tendo em

consideração o disposto na Portaria n.º 274/2011, de 27 de setembro. A manutenção do valor dos rácios referidos deve ser atestada pelo Revisor Oficial de Contas e comunicada ao Concedente numa base anual.

- Carecem de autorização prévia do Concedente todas as alterações ao contrato de sociedade e transmissão e/ou oneração das participações sociais, sobretudo se se tratar de entidades sem o mesmo nível de experiência e de capacidade técnica e financeira exigido à Concessionária.

98. No que se refere às fases de implementação do contrato, as Cláusulas 46.^a e 47.^a estipulam um Período de Transição Inicial, durante o qual os atuais operadores continuam a explorar o serviço público e a Concessionária deve obter todas as licenças, certificações, credenciações e autorizações necessárias para o exercício das atividades concessionadas, assim como desenvolver todas as ações de preparação da sua estrutura e equipamentos que se mostrem adequadas e necessárias, designadamente implementando a formação adequada e obtendo o adequado conhecimento do serviço público, com o Concedente e com os anteriores operadores, até se iniciar o “Período de Funcionamento Normal (normal decurso do contrato de concessão, após a transição de operadores)

99. O Período de Transição Final (Cláusula 48.^a) inicia-se dezoito meses antes do termo do prazo da Concessão, durante o qual a Concessionária continua a explorar o serviço público e estabelece com o Concedente e com o novo operador que lhe vier a suceder, todos os procedimentos e colaboração necessários à transição das atividades incluídas na concessão, sem quebra de continuidade do serviço e com manutenção dos níveis de qualidade contratualizados.

100. No que se refere ao regime económico e financeiro e nos termos do Anexo 8 (Regime económico-financeiro):

- A Cláusula 49.^a estabelece que todos os custos e proveitos relativos às atividades objeto da concessão correm por conta e revertem a favor da Concessionária;
- A partir do início do Período de Funcionamento Normal e até ao fim do prazo de vigência da concessão será apurado, em cada ano civil, o Saldo Anual da Concessão (Cláusula 50.^a), tendo em conta a soma das incidências positivas e negativas da execução das obrigações e direitos decorrentes do contrato;
- De acordo com a Cláusula 51.^a, se Saldo Anual da Concessão for negativo, o Concedente pagará à Concessionária uma compensação pelas

obrigações de serviço público mas se Saldo Anual da Concessão for positivo, a Concessionária pagará ao Concedente uma contrapartida pelo direito de exploração do serviço público;

- O não cumprimento dos indicadores de desempenho determina a ocorrência de uma falha de desempenho, tendo o Concedente o direito de proceder à aplicação de deduções, anualmente, para efeitos de apuramento do Saldo Anual da Concessão (Cláusula 52.^a);
- O Concedente tem direito (Cláusula 53.^a) a uma partilha de 50% dos benefícios financeiros anormais e imprevisíveis ocorridos para a Concessionária que não resultem da sua eficiente gestão e das oportunidades por si criadas e direito a uma partilha de 50% dos benefícios da exploração do serviço público nos casos previstos no artigo 30.º do RJSPTP;
- A Concessionária tem direito à reposição do equilíbrio financeiro (Cláusula 54.^a) em caso de modificação unilateral, imposta pelo Concedente, ou outras alterações, designadamente alterações legislativas, de âmbito regional, de carácter específico, que tenham impacto direto e comprovado sobre as receitas ou custos respeitantes às atividades e serviços da concessão.

101. No que se refere ao acompanhamento, fiscalização e monitorização:

- A Concessionária deve dar conhecimento da ocorrência que possa interferir com o cumprimento de qualquer obrigação (Cláusula 57.^a);
- O Concedente pode promover as auditorias que entender necessárias (Cláusula 58.^a), sem prejuízo das competências legais de outras entidades públicas;
- A Concessionária facultará ao Concedente e a qualquer entidade com funções de fiscalização ou auditoria, acesso livre e incondicional a todos e quaisquer documentos relativos ao contrato e à concessão;
- A Concessionária deverá contratar, a entidade independente, a realização anual de uma auditoria técnica (Cláusula 59.^a) ao Sistema de Bilhética, Sistema de Apoio à Exploração e Sistema de Gestão de Transportes a Pedido e de Passageiros com Cadeira de Rodas e de Passageiros com Cadeira de Rodas, com o objetivo de aferir a fiabilidade dos registos e relatórios por estes produzidos para efeitos de apuramento do Saldo Anual da Concessão e avaliação de desempenho da Concessionária, através da realização de ações do tipo “cliente mistério” e cruzamento das observações

realizadas com os registos e relatórios produzidos por aqueles sistemas. A auditoria pode determinar alterações à prestação do serviço.

102. Nos termos da Cláusula 60.^a a Concessionária deve possuir um Sistema Informático de Gestão que inclua faturação e clientes, produtos e serviços, compras e fornecedores, contabilidade e tesouraria, contas correntes, SAFT-PT, impostos e gestão documental e dispor de contabilidade analítica por centros de resultados, devidamente auditada ou certificados nos termos exigidos pela legislação comercial, de forma a evidenciar, separadamente, as contas de exploração relativas ao serviço público face a outras atividades desenvolvidas.
103. De acordo com a Cláusula 61.^a a Concessionária deve manter um sistema de monitorização do seu próprio desempenho, bem como do desempenho das entidades subcontratadas, que atuem sob sua conta ou sob sua orientação, devendo incidir, no mínimo, sobre os indicadores de desempenho estabelecidos no Anexo 8 (Regime económico-financeiro), e ter por base um registo centralizado e automático, realizado pelo Sistema de Apoio à Exploração, ao qual o Concedente terá livre acesso, sem prejuízo da realização de um relatório de reporte trimestral e anual de acompanhamento da concessão, nos termos descritos no Anexo 9 (Cláusula 62.^a).
104. Nos termos das Cláusulas 63.^a a 65.^a, pelo incumprimento, mora ou cumprimento defeituoso das obrigações da Concessionária podem ser aplicadas sanções pecuniárias, variando entre €100 (cem euros) e €100.000 (cem mil euros), e/ou sanções não pecuniárias (executar a caução, juros de mora, resgate, sequestro e resolução do contrato), sem prejuízo dos motivos de força maior (Cláusulas 66.^a, 69.^a e 70.^a).
105. Segundo a Cláusula 67.^a a concessão pode ser resgatada, nos termos e condições previstas no CCP, e pode ser modificada (Cláusula 68.^a) nos termos da legislação aplicável, incluindo por imposição unilateral do Concedente, com fundamento em razões de interesse público e segundo a Cláusula 71.^a a Concessionária pode resolver o contrato nos termos do artigo 332.º do CCP.
106. De acordo com a Cláusula 73.^a a Concessionária não pode trespassar, ou por qualquer outra forma transmitir, nem por qualquer modo onerar, no todo ou em parte, a concessão, salvo prévia autorização do Concedente, sendo aplicável o disposto no artigo 319.º do CCP, sob pena de nulidade.
107. Nos termos da Cláusula 74.^a a Concessionária pode propor ao Concedente a exploração conjunta da totalidade ou de parte do serviço público explorado pelo

mesmo com outros operadores que se encontrem a explorar este serviço em zonas geográficas, percursos e/ou horários total ou parcialmente sobrepostos ou adjacentes, condicionado à adoção de percursos, horários ou tarifários específicos que sirvam o interesse público e promovam a mobilidade dos passageiros.

108. Finalmente, nos termos da Cláusula 80.^a as partes poderão acordar a constituição de um mecanismo de mediação, pontual ou permanente, nos termos da Lei n.º 29/2013, de 19 de abril. Contudo, na falta de acordo, quaisquer litígios são dirimidos por tribunal arbitral, observando-se, subsidiariamente, o disposto na Lei n.º 63/2011, de 14 de dezembro.
109. Nos termos da Cláusula 81.^a estabelece-se que as despesas relativas ao contrato têm cabimento no orçamento da Secretaria Regional da Economia, Turismo e Cultura, da RAM.
110. Especificamente quanto ao anexo 4 – Requisitos da frota, o mesmo dispõe que a *“Região Autónoma da Madeira, atendendo aos objetivos de melhorar a qualidade do Serviço Público prestado às populações, de reduzir os impactes ambientais do transporte rodoviário e de, simultaneamente, manter o equilíbrio financeiro do Serviço Público, pretende assegurar que a frota de veículos utilizado na exploração do Serviço Público cumpra, de forma progressiva, com uma idade máxima de 216 meses e com o Padrão Europeu de Emissões Euro VI/6 ou ser do tipo elétrico ou híbrido”*, especificando, depois, as características técnicas de cada uma das tipologias de veículos admitidos, em função da tipologia de serviço prestado.
111. No que se refere ao Plano de Oferta e Produção (Anexo 5), deve ser prevista uma capacidade de transporte que assegure o transporte de todos os passageiros, bem como a satisfação da sazonalidade diária da procura, em especial no que concerne às deslocações do tipo casa↔trabalho e casa↔escola nos períodos de ponta da manhã, hora do almoço e ponta da tarde e deve estar dimensionado por forma a dar resposta aos padrões de mobilidade municipais e intermunicipais e adequados à satisfação das necessidades da procura.
112. Podem ser apresentados, de forma fundamentada, durante a execução do contrato, propostas de alterações ou ajustes às orientações quanto a carreiras (fusão, cisão, criação ou supressão), variantes, percursos, paragens, número de circulações diárias, amplitude diária, horários, tipologias de serviço, de veículos ou de circulações, tendo em conta, designadamente, a melhoria do serviço público, o crescimento da procura, a adequação da oferta às necessidades da procura, a

otimização da rede e da exploração, a melhoria do Saldo Anual da Concessão, as melhores práticas do setor, a introdução de inovações e/ou o interesse público e no respeito do limite aplicável ao CIP anual previsto.

113. A proposta de Plano de Oferta e Produção deverá ser acompanhada de cópia em suporte informático editável (em formato tabela e SIG) de todos os documentos apresentados e devidamente fundamentada e detalhada (incluindo uma ficha por cada carreira), designadamente com informação relativamente a:

- Carreiras, mapa de percurso, comprimento da carreira, localização das paragens, número de circulações diárias, amplitude diária e horários a praticar por carreira e em cada paragem, discriminados entre cada dia tipo;
- Tempos de transbordo nas paragens de interface entre carreiras alimentadas e afluentes e demonstração da sincronização de horários;
- Calendário e número anual de dias tipo.
- Tipologia e capacidade de veículos a utilizar em cada carreira e em cada circulação (no caso de, numa mesma carreira, existirem diferentes tipologias de veículos consoante as circulações a realizar ao longo do dia ou do ano);
- Tipologia de serviço (regular ou a pedido) a adotar em cada carreira e circulação;
- Número de VK comerciais e lugares.km comerciais anuais por carreira e sentido, incluindo discriminação por dias tipo e períodos de ponta, por tipologia de veículo e de serviço;
- Estimativa de passageiros e passageiros.km anuais por carreira e sentido, incluindo discriminação por dias tipo e períodos de ponta, por tipologia de veículo e de serviço;
- Estimativa de ocupação média e taxa de ocupação média anuais por carreira e sentido, incluindo discriminação por dias tipo e períodos de ponta, por tipologia de veículo e de serviço;.
- Número de VK em vazio anuais, por carreira, incluindo descrição dos percursos em vazio a realizar e locais de recolha de veículos em cada carreira;
- Retribuição anual previsional da Concessionária por carreira, por tipologia de veículo e de serviço;
- Saldo Anual da Concessão Estimado, calculado nos termos previstos no Anexo 8 (Regime Económico-Financeiro);

- Plano de implementação e de comunicação ao público do Plano de Oferta e Produção.
114. É ainda permitida a convoção de carreiras ou circulações de carreiras (designadamente em determinados horários ou dias tipo) de serviços regulares em serviços de transporte a pedido, e vice-versa.
115. Em apêndice ao este anexo, consta a Memória Descritiva da proposta preliminar para o “Pré-Estabelecimento do Serviço Público de Transporte Rodoviário de Passageiros na Região Autónoma da Madeira”, no qual se apresenta um Plano de Oferta de Referência, em cada linha e concelho e por tipologia de oferta, incluindo índices de cobertura populacional e territorial, a ser utilizado no futuro concurso público para a concessão dos referidos serviços de transporte nos municípios da região (com exceção do município do Funchal).¹⁸
116. Quanto ao Anexo 8 – Regime económico-financeiro, o mesmo debruça-se, especificamente, sobre o cálculo do Saldo Anual da Concessão, os proveitos gerados pela concessão, a retribuição da concessionária, descontos e acréscimos do CIP, proveitos tarifários corrigidos, valores de referência, atualização anual dos custos imputáveis de produção, incentivos, deduções e indicadores de desempenho, pagamento de compensações e contrapartidas e uma simulação.
117. A título de exemplo, o Saldo Anual da Concessão é calculado em cada ano civil, de acordo uma fórmula que tem em conta, designadamente:
- Saldo Anual da Concessão;
 - Proveitos gerados pela concessão;
 - Retribuição da Concessionária;
 - Deduções corresponde às deduções por falhas de desempenho da concessionária;
118. Os proveitos gerados pela Concessão são calculados em cada ano civil de acordo com uma fórmula que tem em conta:
- Proveitos gerados pela concessão;
 - Proveitos tarifários - totalidade de proveitos (ilíquidos de eventuais comissões de venda) gerados pelo serviço público;
 - Receitas relativas a títulos de transporte monomodais;

¹⁸ Que tem ainda em conta o “*Transit Capacity and Quality of Service Manual – TCRP Report 165*” (TCQSM) do “*Transportation Research Board*” dos Estados Unidos da América (que, segundo o proponente, é considerada a principal referência sobre níveis de serviço em transportes públicos de passageiros) e o estabelecido no Plano Integrado Estratégico dos Transportes na Região Autónoma da Madeira (PIETRAM).

- Repartição de receitas relativas a títulos de transporte intermodais que for determinada pelo Concedente;
 - Compensações pela disponibilização de títulos com preço de venda ao público bonificados que for determinada pelo Concedente;
 - Receitas geradas com a venda de suportes de títulos de transporte.
 - Receitas de coimas (na parte que reverta legalmente a favor da Concessionária) resultantes de autos de notícia levantados pela Concessionária.
 - Comissões corresponde ao valor das comissões pela gestão do sistema tarifário intermodal da RAM.
 - Outros proveitos correspondentes à totalidade de outros proveitos gerados pelas atividades acessórias da Concessão.
119. A título de exemplo, a retribuição da Concessionária entre o início do Período de Funcionamento Normal e 31 de dezembro de 2019 tem por base uma única componente relativa ao CIP do número de VK comerciais teóricos de serviço público efetivamente realizados em cada tipologia de veículos, sendo calculada de acordo com uma fórmula que tem em conta:
- CIP;
 - Fator de Ponderação de Descontos e Acréscimos do CIP.
120. Quanto à retribuição da Concessionária no período 2020-2032: a partir de 1 de janeiro de 2020, a retribuição tem por base duas componentes de retribuição, associadas i) ao CIP do número de VK comerciais teóricos de serviço público efetivamente realizados em cada tipologia de veículos; e ii) a uma partilha de risco comercial, traduzida numa percentagem dos proveitos tarifários gerados pelo Serviço Público, sendo calculada, em cada ano com formula que tem em conta:
- CIP;
 - Fator de Ponderação de Descontos e Acréscimos do CIP;
 - Percentagem de partilha de proveitos tarifários;
 - Proveitos tarifários corrigidos.
121. Por sua vez, e a título de exemplo, o CIP é dado pela fórmula de cálculo que tem em conta cada tipologia de oferta – regular e a pedido, proposto e efetuado, com fórmulas parcelares para o cálculo do CIP de cada uma das tipologias de oferta.
122. O modelo contém ainda os cálculos necessários ao apuramento de proveitos tarifários e sua influência, enquanto variáveis, no cálculo dos restantes fatores, tendo

por base valores de referência e valores efetivos, designadamente a elasticidade face à procura, custos dos fatores de produção, entre outros, e respetivos critérios de atualização.

123. É ainda prevista a fórmula de cálculo e implementação de incentivos ao desempenho da Concessionária e à melhoria contínua do serviço público prestado às populações engloba os seguintes incentivos com carácter anual:

- Incentivo ao aumento da procura 2018-2019 (tendo em conta vendas e procura);
- Incentivo à melhoria da qualidade do serviço prestado (tendo em conta resultados de inquérito);
- Incentivo à otimização da produção relativa ao serviço público (tendo em conta a gestão dos custos associados à produção);
- Incentivo ao combate à fraude e evasão tarifária (tendo em conta coimas e processos contraordenacionais).

124. Quanto às deduções e indicadores de desempenho, a Concessionária deve remeter anualmente ao Concedente um relatório de apuramento dos indicadores de desempenho, o qual deverá incluir igualmente o apuramento do valor de deduções daí resultante, numa multiplicidade de fórmulas de cálculo desagregado de cada facto e variáveis, tendo em conta, entre outros, o cumprimento do número de circulações previstas e o cumprimento de horários.

125. Finalmente, o Saldo Anual da Concessão Estimado é calculado em cada ano civil de vigência do contrato de acordo com uma fórmula que tem em conta, entre outros, a estimativa de proveitos, a estimativa de retribuição da Concessionária, incentivos, deduções, compensações.

126. Para que os concorrentes possam simular as fórmulas apresentadas, é disponibilizada uma ferramenta com o objetivo de facilitar a compreensão dos cálculos descritos no Anexo.

127. Por sua vez, no Anexo 9 – Reporte, é estabelecido que deve ser apresentado ao Concedente um relatório trimestral de acompanhamento da concessão, incluindo informação reportada pelo Sistema de Apoio à Exploração, Sistema de Bilhética, Sistema de Gestão de Transportes a Pedido, Sistema de Gestão de Fiscalizações Comerciais, Sistema de Gestão de Reclamações e Sistema Informático de Gestão, nomeadamente:

- Listagem unitária de circulações previstas e resumo das circulações previstas, realizadas e não realizadas no Plano de Oferta;
- Matrizes Origem/Destino (estimadas com base num algoritmo que analise as validações de cada passageiro ao longo do mesmo dia, por forma a detetar padrões de viagem);
- Resumo da procura;
- Número de títulos de transporte comercializados e receitas tarifárias;
- Fiscalizações comerciais e reclamações;
- Resumo de receitas de outras atividades;
- Cálculo do saldo provisório da concessão relativo ao período;
- Ficheiro em formato SIG (sistema de informação geográfica), editável, por troços de carreira e por paragem.
- Carregamento da informação na plataforma SIGGESC¹⁹.

128. A Concessionária é também obrigada a remeter à Concedente um relatório anual de acompanhamento da Concessão, no qual conste toda a informação necessária para efetuar a monitorização e fiscalização, incluindo o Plano de Oferta e um relatório produzido pelos sistemas já mencionados, incluindo (além dos elementos já referidos):

- Relatório de apuramento do montante de incentivos anuais atribuíveis;
- Relatório de apuramento de indicadores de desempenho e penalidades por falhas de desempenho;
- Relatório de apuramento do saldo anual da concessão;
- Relatório e Contas e certificação de Revisor Oficial de Contas;
- Balancete analítico;
- Cópia da Informação Empresarial Simplificada;
- Relatório do inquérito anual de satisfação e caracterização do cliente;
- Relatório da auditoria técnica anual;
- Inventário de todos os bens afetos ao estabelecimento da Concessão;
- Relatório anual relativo aos recursos humanos;
- Dossier com todas as apólices de seguro contratadas e em vigor;
- Relatório quanto ao funcionamento da rede;
- Relatório das ações de publicidade institucional;
- Regulamento de exploração.

¹⁹ Ver artigo 22.º do RJSPTP, aprovado pela Lei n.º 52/2015, de 9 de junho.
Sede: Palácio Coimbra – Rua de Santa Apolónia, n.º 53 – 1100-468 Lisboa - Portugal
Contribuinte n.º 513 637 257

129. Finalmente, será de referir, de acordo com esclarecimento da RAM, de 12 de junho de 2016, que os Anexos 6 e 10, estavam, à data, a ser *“ainda a ser compilados, recordando que se tratam de características técnicas que os sistemas deverão obedecer”*, ou seja, o Sistema de Bilhética, SAE, Website a App da RAM e Sistema de Apoio à Exploração.
130. Ora, são estes sistemas e respetivos requisitos técnicos que suportarão a aplicação dos ditames estabelecidos em diversas cláusulas do Cadernos de Encargo, tais como:
- Cláusula 23.^a - Sistema de Bilhética
 - Cláusula 24.^a - Fiscalização comercial
 - Cláusula 25.^a - Apoio e informação ao público
 - Cláusula 26.^a - Websites e App
 - Cláusula 27.^a - Relacionamento com os passageiros e reclamações
 - Cláusula 33.^a - Central de comando de tráfego e sistema de apoio à exploração
 - Cláusula 59.^a - Auditoria técnica anual

IV – DO PROGRAMA DE CONCURSO

131. Cumpre-nos descrever e analisar as principais disposições do Programa de Concurso, seguindo a sua sistematização.
132. O concurso é designado por “Concurso Público para a Concessão de Serviço Público de Transporte Rodoviário de Passageiros na Região Autónoma da Madeira” e tem por objeto a concessão da exploração e manutenção de serviços públicos de transporte rodoviário de passageiros de âmbito intermunicipal na área geográfica da Região Autónoma da Madeira e de âmbito municipal nas áreas geográficas dos Municípios da Calheta, Câmara de Lobos, Machico, Ponta do Sol, Porto Moniz, Porto Santo, Ribeira Brava, Santa Cruz, Santana e São Vicente, de acordo e nos termos do disposto no Caderno de Encargos.
133. Neste âmbito, estabelece que a proposta dos futuros concorrentes deve ser acompanhada de diversos documentos, entre outros:
- Proposta de Oferta e Custos de Produção, de acordo com os Anexos V e XII;
 - Proposta de Idade da Frota e Emissões, de acordo com os Anexos VI e XII;
 - Proposta de Frota Aerobus, de acordo com os Anexos VII e XII;
 - Proposta de Sistema de Bilhética e SAE, de acordo com os Anexos VIII e XII;

- Proposta de Taxa de Desconto do Capital Acionista, de acordo com os Anexo IX e XII;
 - Proposta de Descontos e Acréscimos do CIP de acordo com os Anexo X e XII;
 - Memória Justificativa, a qual deve fundamentar a Proposta de Oferta do Concorrente, e com os elementos descritivos relativos ao subfactor F6.1 – Memória Descritiva, constante do Anexo XI;
 - Modelo Financeiro da Concessão, de acordo com o Anexo XIII e com os elementos descritivos relativos ao subfactor F6.2 – Modelo Financeiro, constante do Anexo XI.
134. A adjudicação é realizada segundo o critério da proposta economicamente mais vantajosa, de acordo com o Anexo XI, sendo que em caso de empate será adjudicada àquela que apresentar o CIP Anual Estimada mais baixo.
135. De acordo com os artigos 14.º e 15.º do Programa de Concurso, o valor base do CIP Anual Estimada (recordamos, o nível de retribuição da concessionária requerido pelo Concorrente, que é o principal fator de seleção de propostas e inclui custos da oferta e de produção) é de € [confidencial], considerando-se que uma proposta tem um preço anormalmente baixo quando o CIP Anual Estimada seja mais de 50% inferior ao respetivo valor base.
136. No caso de a adjudicação da proposta implicar uma operação de concentração, a mesma está sujeita a notificação prévia, nos termos previstos na legislação da concorrência aplicáveis, devendo ser notificada a Autoridade da Concorrência.
137. Para garantir a celebração do contrato, bem como o exato e pontual cumprimento de todas as obrigações legais e contratuais, o adjudicatário deverá prestar uma caução, prestada por garantia bancária ou seguro-caução ou por depósito em dinheiro, no valor de 2% da utilidade económica imediata do contrato para a entidade adjudicante.
138. A utilidade económica imediata do contrato para a entidade adjudicante tem em conta, designadamente, o CIP Estimada Ponderada e a proposta de oferta e custos de produção, nos termos do modelo constante do Anexo V, apresentada pelo Concorrente.
139. Em tudo o que não esteja previsto no Programa de Concurso, aplica-se o regime previsto no Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, adaptado à RAM pelo Decreto-Lei Regional n.º 34/2008/M, de 14 de agosto, com as alterações introduzidas pelos Decretos Legislativos Regionais n.º 2/2011/M, de 10 de janeiro, n.º 5/2012/M, de 30

de março, n.º 42/2012/M, de 31 de dezembro, pela Lei n.º 96/2015, de 17 de agosto, pelo Decreto Legislativo Regional n.º 30/2013/M, 10 de dezembro, e toda a legislação aplicável.

140. No anexo V, referente ao modelo de proposta de oferta e custos de produção unitários e anual, são apresentados valores desagregados relativos a custos de produção unitários por tipologia de veículo, por tipologia de circulação e custos de produção estimada de realização de VK, em serviço regular e a pedido, em vazio ou não, e de acordo com os dias da semana, períodos de férias bem como por cada carreira.

141. Constan ainda:

- Anexo VI – Modelo de proposta da frota e emissões;
- Anexo VII – Modelo da proposta da frota Aerobus;
- Anexo VIII – Modelo da proposta de sistema de bilhética e de sistema de apoio à exploração (SAE);
- Anexo IX – Modelo de proposta de taxa de desconto de capital acionista;
- Anexo X – Modelo de proposta de descontos e acréscimos do CIP (Custos Imputáveis de Produção)

No anexo XI constam os critérios de adjudicação da proposta economicamente mais vantajosa, determinando-se esta pela apreciação dos fatores submetidos à concorrência e que a seguir são indicados:

- F1 - Custo Imputável Anual - CIP Anual Estimado - ponderação de 66,5%;
- F2 – Número de VK Comerciais - Número de veículos.km comerciais teóricos de Serviços Regulares propostos realizar pelo Concorrente – ponderação de 10,0%;
- F3 - Idade e emissões da Frota - Número de meses até cumprimento integral do ponto 1 do Anexo 4 (Requisitos da frota) do Caderno de Encargos – ponderação de 2,5%;
- F4 - Veículos Aerobus - Tipo de motorização dos veículos a utilizar no Serviço Aerobus – ponderação de 2,5%;
- F5 – Sistema de Bilhética e SAE - prazo de implementação do sistema de bilhética integrada sem contacto e SAE - Ponderação de 2,5%;
- F6 - Mérito Técnico - Mérito técnico da memória justificativa da proposta – ponderação de 10,0%;
- F7 – Taxa de desconto acionista - Taxa de desconto do capital acionista - ponderação de 1,0%;

- F8 – Descontos e acréscimos - Descontos e acréscimos do CIP Anual – ponderação de 5,0%.

De sublinhar o Anexo XIII, relativo às instruções de elaboração do modelo financeiro, em que se considera que por razoabilidade técnica, económica e financeira deve entender-se a apresentação de uma proposta que seja consentânea com as práticas habituais na gestão de um serviço público de transporte rodoviário de passageiros e que não induza uma visão distorcida da realidade em termos económico-financeiros. Assim, o modelo financeiro deve respeitar diversas condições e deve incluir, entre outros elementos:

- Demonstração de resultados;
- Balanço analítico;
- Demonstração de fluxos de caixa;
- Mapa de cash-flows;
- Mapa de origem e aplicação de fundos, com discriminação de fontes de financiamento;
- Mapa de produção quilométrica anual previsional, discriminando, por tipologia de veículo, os VK comerciais e VK em vazio;
- Mapa de Opex²⁰ evidenciando, de forma separada, as atividades de exploração do serviço público e atividades acessórias da concessão. No que concerne às primeiras deverá detalhar, no mínimo:
 - Custos operacionais variáveis anuais (Pessoal, CMVMC, FSE e outros custos), associados ao número de VK totais produzidos em cada tipologia de veículos, desagregados pelas principais rubricas de custos que os compõem;
 - Custos operacionais semivariáveis anuais (Pessoal, CMVMC, FSE e outros custos), associados ao número veículos de frota própria utilizados na exploração do serviço público em cada tipologia de veículos, desagregados pelas principais rubricas de custos que os compõem;
 - Custos operacionais fixos anuais (Pessoal, CMVMC, FSE e outros custos), desagregados pelas principais rubricas de custos que os compõem.

²⁰ Operational Expenditure, ou seja, capital utilizado para manter ou melhorar os bens físicos de uma empresa, tais como equipamentos, propriedades e imóveis

- Mapa de Capex²¹ evidenciando, de forma separada, as atividades de exploração do serviço público e atividades acessórias da concessão. No que concerne às primeiras deverá detalhar, no mínimo:
 - Mapa de frota, por tipologia de veículo e idade média por tipologia de veículo;
 - Número de veículos adquiridos em cada ano, por tipologia de veículos e respetiva idade média dos veículos adquiridos;
 - Investimento anual em aquisição de veículos, por tipologia de veículos;
 - Investimento anual em meios embarcados relativos à frota de veículos a utilizar na exploração do serviço público;
 - Investimento anual em *software*, licenças e sistemas a utilizar na exploração do serviço público;
 - Investimentos em infraestruturas a utilizar na exploração do serviço público;
 - Outros investimentos relativos à exploração do serviço público.
- Mapa de receitas evidenciando, de forma separada, as atividades de exploração do serviço público e atividades acessórias da concessão. No que concerne às primeiras deverá detalhar, no mínimo:
 - Projeção da procura;
 - Projeção de receitas tarifárias;
- Mapa de pessoal evidenciando, de forma separada, o pessoal afeto ao estabelecimento da concessão e o pessoal pertencente ao quadro privativo da Concessionária;
- Mapa com o cálculo da estimativa de Saldo Anual da Concessão, incluindo todas as suas componentes.

212. Deve ainda apresentar uma descrição detalhada de todos os dados e informações utilizados, bem como de todos os pressupostos assumidos na elaboração das projeções económico-financeiras, apresentados na listagem seguinte (não exaustiva):

- Pressupostos de inflação e outros índices de preços relevantes;
- Outros pressupostos macroeconómicos considerados relevantes;
- Pressupostos fiscais e parafiscais considerados relevantes, designadamente, impostos sobre o rendimento, imposto do selo e IVA;
- Pressupostos financeiros considerados relevantes, designadamente:

²¹ **Capital expenditure, ou em português, despesas de capital ou investimento em bens de capital.**

- Estrutura de capitais adotada, respetiva remuneração e reembolso, bem como outros custos que lhe estejam eventualmente associados;
- Discriminação, por rubrica, dos prazos de recebimento e pagamento assumidos no fundo de maneiio.
- Gastos incorridos com empresas com as quais a Concessionária mantenha uma relação de grupo e respetivos pressupostos;
- Outros pressupostos considerados relevantes para a elaboração das projeções económico-financeiras;
- As projeções económico-financeiras devem respeitar todas as peças do procedimento, e os valores constantes da proposta do concorrente;
- O Modelo Financeiro deve ser editável e permitir análises de sensibilidade às principais variáveis/pressupostos do projeto e deve permitir o cálculo, de forma automática, de diversos indicadores relevantes²².

V – DOS INSTRUMENTOS CONTRATUAIS DE ENQUADRAMENTO

213. A título de enquadramento constam do processo instrutor igualmente cópia dos contratos interadministrativos celebrados/aprovados entre a RAM e os municípios abrangidos pela área da futura concessão, bem como os contratos de serviço público de transporte de passageiros celebrados/aprovados com os atuais operadores de transportes.
214. Refira-se que nem todos os instrumentos contratuais se encontravam assinados na data da emissão do presente parecer, mas a RAM esclareceu que se baseiam em acordo firmado com os municípios e que o concurso público apenas será lançado após a assinatura daqueles.
215. Em primeiro lugar, os contratos interadministrativos estabelecem os termos da delegação de competências de autoridade de transportes de todos os Municípios com a RAM, excluindo o município do Funchal e o operador [confidencial], quanto a serviços de transporte municipais e intermunicipais, incluindo uma matriz detalhada da partida de competências entre as partes.
216. De acordo com os mesmos, sumariamente:

²² Free Cash Flow to Equity; VAL Acionista (calculado com base no Free Cash Flow to Equity, à taxa de desconto do capital acionista indicada no ponto IX.1 da Proposta de Taxa de Desconto do Capital Acionista); TIR Acionista (calculada com base no Free Cash Flow to Equity); Free Cash Flow to the Firm; Custo médio ponderado do capital (WACC); VAL do Projeto (calculado com base no Free Cash Flow to the Firm, à taxa de desconto do WACC); TIR do Projeto (calculada com base no Free Cash Flow to the Firm); Valor Atual Líquido do Saldo da Concessão (segundo uma taxa de desconto de 6,08%); Rácio anual de Liquidez geral; Rácio anual de Autonomia financeira.

- A RAM é a autoridade de transportes competente quanto aos serviços públicos de transporte de passageiros intermunicipais que se desenvolvam na respetiva área geográfica e os Municípios delegam as competências quanto serviços públicos de transporte de passageiros municipais na RAM;
- A RAM celebra os contratos de serviço público e emite as autorizações para a manutenção do regime de exploração a título provisório, sem prejuízo de articulação prévia com municípios;
- As partes acordam nos princípios gerais que devem nortear o futuro procedimento concursal tendente à contratualização dos serviços públicos de transporte na RAM;
- A RAM promove a articulação com os Municípios nas matérias previstas no Contrato, designadamente quanto ao Plano Anual da Oferta e tarifário;
- Os Municípios promovem a consulta da RAM quanto à adoção de instrumentos de planeamento de transportes de âmbito municipal;
- As partes acordam a inclusão, no procedimento concursal que vier a ser lançado, da realização de transportes escolares da competência do Município, através de serviços especializados ou serviços públicos de transporte de passageiros, devendo o financiamento de tais serviços ser assegurado pelo Município, dentro dos limites fixados;
- O financiamento do sistema é assegurado pela RAM, descontadas as receitas tarifárias, sem prejuízo de acordo na afetação de outras receitas, designadamente de âmbito municipal.

217. [confidencial].

218. Em segundo lugar, as disposições contratuais constantes dos contratos de serviço público, são semelhantes, no essencial, para todos os operadores, apenas se modificando a descrição dos serviços prestados por cada um deles bem como o valor correspondente das indemnizações compensatórias pagas pela RAM em função dos serviços prestados e de acordo com a fórmula de cálculo estabelecida, constando em anexo:

- Anexo I – Rede de Títulos de Concessão RTA;
- Anexo II – Recursos humanos afetos ao estabelecimento;
- Anexo III - Plano Anual de Oferta;
- Anexo IV – Títulos e tarifas;

- Anexo V – Critérios de cálculo e procedimentos relativos às compensações por Obrigações de Serviço Público;
- Anexo VI – Valor final de compensações por Obrigações de Serviço Público - Ajustamentos.

219. Os referidos contratos destinam-se a estabelecer as condições de autorização da manutenção do regime de exploração a título provisório dos títulos de concessão, anteriormente atribuídos ao abrigo do Regulamento de Transportes em Automóveis (RTA) e, simultaneamente, a contratualizar as obrigações de serviço público a eles associadas, pelo período de tempo necessário à preparação, realização e conclusão de um procedimento concorrencial para a atribuição dos serviços públicos de transporte de passageiros na RAM, nos termos dos artigos 10.º a 13.º da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho.²³

220. Nos termos dos referidos contratos:

- A RAM assume a qualidade de autoridade de transportes quanto a todos os serviços de transporte existentes e nos termos dos contratos interadministrativos celebrados com os municípios (com exceção do Funchal), através dos quais são delegadas competências nos termos do artigo 10.º do RJSPTP;
- Os contratos abrangem os anos de 2016 e 2017, até dia 31 de dezembro de 2017, podendo ser prorrogados pelo período de tempo necessário à preparação, realização e conclusão de um procedimento concorrencial, de acordo com o Decreto Legislativo Regional n.º 37/2016/M de 17 de agosto de 2016;
- Os recursos humanos das empresas integram o estabelecimento da “concessão”, devendo ser transmitidos para o operador de serviço público ao qual venha a ser atribuída a exploração do Serviço Público, por via concursal;
- O operador deve explorar o serviço público de transporte rodoviário de passageiros na rede de títulos de “concessão RTA”, assegurando a prestação do Plano Anual de Oferta constante do Anexo III ao contrato, o

²³ “O pagamento de compensações por obrigações de serviço público relativas ao serviço público de transporte de passageiros, cuja exploração tenha sido atribuída antes da entrada em vigor do RJSPTP, deve ser formalizado e regulado, mediante contrato a celebrar entre a autoridade de transportes competente e o operador de serviço público, nos termos dos artigos 20.º e seguintes do RJSPTP,”

qual dá continuidade à oferta que vinha sendo explorada até ao ano de 2015, sem prejuízo de se permitir as alterações que se verifiquem necessárias;

- Os títulos e tarifas do serviço público – incluindo o tarifário social - são os que constam do Anexo IV ao contrato, dando continuidade ao existente, sem prejuízo de atualizações anuais e sendo estabelecidos os critérios e documentação necessária para obtenção de bonificações sociais tarifárias;
- A atualização tarifária anual é efetuada segundo uma fórmula objetiva, estabelecendo que deverá prever uma atualização do valor de cada título de transporte, arredondado ao múltiplo de 5 cêntimos mais próximo, de acordo com a fórmula seguinte:

Em que: $T_{n+1}^i = \text{arredondamento}(T_{TT.2016}^i \times IPC_{out.2015-out.n} ; 0,05\text{€})$

- $T_{TT.2016}^i$ corresponde ao valor de cada título i , em janeiro de 2016, conforme consta do Anexo IV – Títulos e tarifas.
 - T_{n+1}^i corresponde ao valor de cada título i , a vigorar em cada ano $n+1$ subsequente;
 - $IPC_{out/2015-out/n}$ corresponde ao fator de atualização acumulada do índice de preços ao consumidor na RAM, publicado pela Direção Regional de Estatística, relativo ao período compreendido entre outubro de 2015 e outubro do ano n .
- As obrigações de serviço público decorrem do que se encontra previsto na lei, designadamente, o respeito dos direitos dos passageiros, a exploração regular e contínua do serviço público de qualidade, seguro, pontual e eficiente, o dimensionamento da oferta, de forma adequada aos níveis de procura verificados, o cumprimento das normas legais e regulamentares, a obrigação de transmissão de informação de exploração, contabilística e financeira, sob pena de não pagamento de compensações ou resolução do contrato;
 - No que se refere ao reporte da informação, devem ser transmitidos dados de:
 - a) Oferta:
 - i. Número de circulações realizadas (totais e por carreira).
 - ii. Número de veículos.km comerciais e em cheio produzidos (totais e por carreira).
 - iii. Número de lugares.km produzidos (totais e por carreira).
 - b) Procura:
 - i. Número de passageiros embarcados (totais, por zona tarifária).

- ii. Número de passageiros.km transportados (totais e por zona tarifária).
- c) Custos diretos e indiretos, de acordo com as normas contabilísticas em vigor (totais e por carreira).
- d) Receitas diretas e indiretas, de acordo com as normas contabilísticas em vigor, discriminando receitas tarifárias e outras receitas, incluindo:
 - i. Nº de títulos vendidos (totais, por cada tipologia de título constante do Anexo IV e por zona tarifária).
 - ii. Receitas tarifárias (totais, por cada tipologia de título constante do Anexo IV e por zona tarifária).
- e) Recursos humanos: listagem unitária de recursos humanos afetos à exploração do serviço público, respetiva categoria, idade, vínculo laboral, remuneração, encargos sociais e número de horas suplementares trabalhadas.
- f) Frota:
 - i. Listagem unitária de viaturas utilizadas, discriminando a tipologia de veículo, capacidade, tipo de combustível, ano de matrícula e acessibilidade a pessoas de mobilidade reduzida.
 - ii. N.º de litros de combustível consumido (por tipo de combustível).
- O montante da indemnização compensatória, que pode ser sujeito a auditoria dos valores de base, devido pelo cumprimento das obrigações de serviço público é calculado em função dos proveitos e custos operacionais devidamente justificados e efetivamente suportados, acrescidos de duas parcelas relativas ao lucro razoável e a incentivos, através da aplicação da seguinte fórmula:

$$IC_n = C_n - P_n + LR_n + Incentivos_n$$

Em que:

- IC_n = Indemnização compensatória anual provisória relativamente ao ano n.
- C_n = Custos/Gastos Operacionais relativos ao ano n.
- P_n = Proveitos/Rendimentos Operacionais relativos ao ano n.
- LR_n = Lucro Razoável relativo ao ano n, dado pela seguinte fórmula:

$$LR_n = \text{Valor ativos fixos tangíveis e intangíveis} \times \text{taxa rendibilidade dos capitais próprios}$$
- $Incentivos_n$ = Incentivos relativos ao ano n, dado pela seguinte fórmula:

$$Incentivos_n = \text{Incentivo à Eficiência} + \text{Incentivo à Produtividade}$$

Em que:

$$\begin{aligned} \text{Incentivo à Eficiência} &= C_{n-1} - C_n, \text{ se } C_n < C_{n-1} \\ \text{Incentivo à Produtividade} &= P_n - C_n, \text{ se } C_n < P_n \end{aligned}$$

Com C_{n-1} = Custos/Gastos Operacionais relativos ao ano n-1.

221. De referir que os valores das compensações em causa, relativas aos anos de 2016 e 2017 correspondem aos valores constantes dos documentos de fundamentação (2015) do presente procedimento concursal em análise, isto é:

[confidencial].

222. De referir que os referidos instrumentos contratuais de serviço público, ainda que em linha com a fundamentação apresentada, não foram objeto de apreciação prévia por parte da AMT, nos termos do artigo 34.º dos Estatutos, esclarecendo a RAM que estão a ser desenvolvidos todos os procedimentos internos de aprovação ou submissão a visto do Tribunal de Contas (com exceção do Contrato de Serviço Público da [confidencial], que mereceu visto prévio favorável). De qualquer modo, afigura-se que tal questão é independente do parecer de apreciação sobre as peças procedimentais necessárias ao lançamento de um procedimento concursal, nos termos da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, e do Regulamento.

V – DA ANÁLISE

Autoridade de Transportes

223. O artigo 3.º do RJSPTP, em estrita consonância com o previsto no artigo 2.º do Regulamento estabelece que:

- *«Autoridade de transportes» é uma qualquer autoridade pública com atribuições e competências em matéria de organização, exploração, atribuição, investimento, financiamento e fiscalização do serviço público de transporte de passageiros, bem como de determinação de obrigações de serviço público e de tarifários numa determinada zona geográfica de nível local, regional ou nacional, ou qualquer entidade pública por aquela investida dessas atribuições e competências, sendo que esta expressão pode também referir-se a um agrupamento de autoridades;*
- *«Agrupamento de autoridades» é um qualquer conjunto de autoridades de transportes de um ou mais Estados membros que, por meio de contrato interadministrativo, protocolo, associação intermunicipal ou outra forma de acordo, estabelece a articulação, a partilha ou a delegação das competências e responsabilidades de autoridade de transportes relativamente a uma dada zona geográfica, serviço público de transporte de passageiros ou operador;*

- «*Serviço público de transporte de passageiros municipal*» é o serviço público de transporte de passageiros que visa satisfazer as necessidades de deslocação dentro de um município e que se desenvolve integral ou maioritariamente dentro da respetiva área geográfica, mesmo que existam linhas secundárias e complementares ou outros elementos acessórios dessa atividade que entrem no território de municípios imediatamente contíguos;
- «*Serviço público de transporte de passageiros intermunicipal*» é o serviço público de transporte de passageiros que visa satisfazer as necessidades de deslocação entre diferentes municípios e que se desenvolve integral ou maioritariamente dentro da área geográfica de uma comunidade intermunicipal ou de uma área metropolitana, sem prejuízo da possibilidade de existirem linhas secundárias de interligação que entrem no território de comunidades intermunicipais ou áreas metropolitanas contíguas;
- «*Operador de serviço público*» é uma qualquer empresa ou agrupamento de empresas, públicas ou privadas, ou qualquer entidade pública que prestem determinado serviço público de transporte de passageiros;
- «*Operador interno*» é um qualquer operador de serviço público que constitua uma entidade juridicamente distinta da autoridade de transportes, sobre a qual a autoridade de transportes competente a nível local, regional ou nacional — nos casos em que, nos termos do disposto na alínea d) do n.º 2 do artigo 5.º do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007, as competências de autoridade de transportes sejam exercidas a nível regional ou nacional — ou, em caso de agrupamento de autoridades, pelo menos uma autoridade competente, exerce um controlo análogo ao que exerce sobre os seus próprios serviços.

224. Nos termos do artigo 5.º do RJSPTP o Estado é a autoridade de transportes competente quanto a diversos serviços públicos de transporte de passageiros explorados ao abrigo das relações concessórias com o Estado, até ao termo das relações de serviço público em vigor.

225. Nos termos do artigo 6.º do RJSPTP, os municípios são as autoridades de transportes competentes quanto aos serviços públicos de transporte de passageiros municipais, e nos termos do artigo 7.º, as comunidades intermunicipais são as autoridades de transportes competentes quanto aos serviços públicos de transporte de passageiros intermunicipais.

226. Neste âmbito, nos termos do artigo 10.º, todas as autoridades de transportes podem delegar, total ou parcialmente, as respetivas competências noutras autoridades de transportes ou noutras entidades públicas, podendo acordar entre si o exercício partilhado de parte ou da totalidade das competências que lhes estão cometidas, designadamente através de contratos interadministrativos, respeitando, igualmente, o previsto na Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, alterada pela Lei n.º 25/2015, de 30 de março, com as devidas adaptações.
227. Por sua vez, nos termos dos artigos 5.º e 7.º do Decreto Legislativo Regional n.º 37/2016/M, de 17 de agosto, que adapta à RAM a Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, que aprovou o RJSPTP, o Governo Regional da Madeira, através da Secretaria Regional com a tutela dos transportes, é a autoridade de transportes competente quanto aos serviços públicos de transporte de passageiros intermunicipais que se desenvolvam na região, bem como dos serviços públicos de transporte de passageiros municipais, quando estes não sejam assumidos por autarquias.
228. O Governo Regional da Madeira, por si, por delegação ou supletivamente, é também, nos termos do disposto no RJSPTP, autoridade de transporte competente quanto aos serviços desenvolvidos no seu território, sendo competente, nos termos contratualizados com os municípios, para despoletar o procedimento concursal em concreto.
229. Refere ainda o Regulamento que *“sem prejuízo das disposições pertinentes do direito interno, qualquer autoridade local ou, na sua ausência, qualquer autoridade nacional pode decidir prestar ela própria serviços públicos de transporte de passageiros no seu território ou confiá-los a um operador interno sem os submeter a concurso. Esta possibilidade de autoprestação deverá, todavia, ser enquadrada de forma rigorosa, a fim de garantir condições de concorrência equitativas. A autoridade competente, ou o agrupamento de autoridades competentes, que prestem serviços públicos integrados de transporte de passageiros, coletivamente ou através dos seus membros, deverão exercer o controlo necessário” (considerando 19).*
230. Do artigo 5.º do Regulamento e do artigo 16.º do RJSPTP²⁴ resulta que o serviço público de transporte de passageiros, que pode abranger uma linha, um conjunto de

²⁴ Artigo 16.º - Formas de exploração do serviço público de transporte de passageiros

1 — O serviço público de transporte de passageiros pode ser explorado:

a) Diretamente pelas autoridades de transportes competentes, designadamente com recurso a meios próprios;

b) Mediante atribuição, através da celebração de contrato de serviço público:

i) A operadores internos;

ii) A outros operadores de serviço público;

c) Mediante autorização, no caso do serviço público de transporte de passageiros expresso, nos termos do artigo 33.º

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

Contribuinte n.º 513 637 257

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 CCP, e no RJSPTP, decorrendo deste enquadramento legal uma regra geral de submissão à concorrência²⁵ para novos serviços prestados por operadores que venham a ser selecionados.

231. Nesta sequência, face ao descrito na lei, afigura-se que, do ponto de vista formal e de enquadramento institucional, nada haverá a apontar quanto à iniciativa da celebração de contratos interadministrativos entre o Governo regional e os municípios e a celebração de contratos de serviço público entre a RAM e os operadores de serviço público, procurando manter e dar consistência à organização do sistema de transportes naquela região autónoma e conformando-o com o RJSPTP.

Operador interno

232. Por outro lado, nos termos do n.º 2 do artigo 5.º²⁶ e do artigo 16.º do RJSPTP, o serviço público de transporte de passageiros pode também, e em alternativa, ser explorado diretamente pelas autoridades de transportes competentes, designadamente com recurso a meios próprios ou através da celebração de contrato de serviço público com operadores internos, neste último caso em conformidade com o artigo 17.º do RJSPTP.

233. Como refere a Comissão Europeia²⁷, *“o Regulamento autoriza as autoridades competentes a nível local a prestarem elas próprias serviços públicos rodoviários ou ferroviários de transporte de passageiros ou a adjudicarem por ajuste direto contratos de serviço público a operadores internos. Contudo, se optarem pela segunda*

2 — Os contratos de serviço público podem abranger uma linha, um conjunto de linhas ou uma rede que abranja a área geográfica de uma ou mais autoridades de transportes competentes contíguas.

²⁵ “(...) o Regulamento aponta para um regime de concorrência regulada, dispondo no sentido da abertura progressiva à concorrência dos mercados do transporte público de passageiros a nível europeu e estabelecendo, para esse efeito, como principal mecanismo para atribuição de contratos de serviço público nesses mercados (...)” in Proposta de Lei n.º 287/XII - <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetailIniciativa.aspx?BID=39071>

²⁶ “Salvo proibição prevista pelo direito nacional, qualquer autoridade competente a nível local, quer se trate de uma autoridade singular ou de um agrupamento de autoridades fornecedoras de serviços públicos integrados de transporte de passageiros, pode decidir prestar ela própria serviços de transporte público de passageiros ou adjudicar por ajuste direto contratos de serviço público a uma entidade juridicamente distinta sobre a qual a autoridade competente a nível local, ou caso se trate de um agrupamento de autoridades, pelo menos uma autoridade competente a nível local, exerça um controlo análogo ao que exerce sobre os seus próprios serviços”.

²⁷ 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.

alternativa, devem respeitar uma série de regras e condições estritas, estabelecidas no n.º 2 do artigo 5.º do Regulamento”.

234. Em primeiro lugar, deve ter-se presente que o operador interno é *“uma entidade juridicamente distinta, sobre a qual a autoridade competente a nível local ou, em caso de agrupamento de autoridades, pelo menos uma autoridade competente a nível local, exerce um controlo análogo ao que exerce sobre os seus próprios serviços”*²⁸.
235. De acordo com o n.º 2 do artigo 5.º do Regulamento, *“para o efeito de determinar se a autoridade competente a nível local exerce tal controlo, devem ser considerados fatores como o nível de presença nos órgãos de administração, direção ou supervisão, as respetivas disposições estatutárias, a propriedade, a influência e o controlo efetivos sobre as decisões estratégicas e as decisões individuais de gestão. De acordo com o direito comunitário, a titularidade de 100 % do capital pela autoridade pública competente, designadamente no caso das parcerias público-privadas, não é um requisito obrigatório para determinar a existência de controlo na aceção do presente número, desde que se verifique uma influência pública dominante e o controlo possa ser determinado com base em outros critérios”.*
236. Refere a Comissão Europeia que *“No que respeita ao critério da propriedade, o Regulamento (CE) n.º 1370/2007 não obriga a que a autoridade competente detenha 100 % do capital do operador interno. Isto poderia ser importante no caso, por exemplo, das parcerias público-privadas. A este respeito, o Regulamento (CE) n.º 1370/2007 interpreta a noção de operador in-house mais latamente que a jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia”.*
237. Por outro lado, decorre do Regulamento que o *“operador interno e qualquer entidade sobre a qual este operador exerça uma influência, ainda que mínima, exerçam integralmente as suas atividades de transporte público de passageiros no interior do território da autoridade competente a nível local, mesmo que existam linhas secundárias ou outros elementos acessórios dessa atividade que entrem no território de autoridades competentes a nível local vizinhas, e não participem em concursos organizados fora do território da autoridade competente a nível local”.*
238. No que se refere aos serviços públicos de transporte de passageiros que se desenvolvam no Município do Funchal, ainda que os mesmos estejam excluídos do procedimento concursal em concreto, importa referir que tendo em conta o facto da

²⁸ Regulamento (CE) n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007.
Sede: Palácio Coimbra – Rua de Santa Apolónia, n.º 53 – 1100-468 Lisboa - Portugal
Contribuinte n.º 513 637 257

empresa ser detida a 100% pelo Governo Regional²⁹, estando sujeita ao seu poder de decisão operacional e estratégico, afigura-se à partida que a mesma poderá qualificar-se como um operador interno do Governo Regional, operando em parte do seu território, ainda que coincidente com o território do concelho do Funchal e tendo em conta que o município optou por não assumir as respetivas competências de autoridade de transportes.

239. Para outra conclusão se retirar, designadamente se aquela empresa poderá ser operador interno do município do Funchal, ou de um agrupamento de autoridades (Funchal e Governo Regional), teriam de se cumprir os requisitos relativos ao domínio da empresa pela autarquia³⁰, isto é domínio da administração, e influência e controlo efetivos sobre as decisões estratégicas e as decisões individuais de gestão bem como no que se refere à organização do sistema, ao planeamento e gestão do serviço público e imposição de obrigações de serviço público, o que se afigura não existir, no atual enquadramento legal, regulamentar e contratual.
240. No entanto, a verdade é que os serviços em causa se desenvolvem maioritariamente fora do Município do Funchal, quando a serviços intermunicipais e não municipais e no território da autoridade competente que é o Governo Regional, podendo ainda considerar-se que são acessórios à atividade principal - no caso da Horários do Funchal - que é desenvolvida no território concelhio do Funchal.
241. A análise sobre se a [confidencial] é operador interno assume relevância devido à possibilidade, prevista na fundamentação deste procedimento, de participação de um atuais dos operadores intermunicipais – [confidencial] - no futuro concurso público, sendo o mesmo detido a 100% pela empresa Horários do Funchal.
242. Decorre do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 que o *“operador interno e qualquer entidade sobre a qual este operador exerça uma influência, ainda que mínima, exerçam integralmente as suas atividades de transporte público de passageiros no interior do território da autoridade competente a nível local, mesmo que existam linhas secundárias ou outros elementos acessórios dessa atividade que entrem no território de autoridades competentes a nível local vizinhas, e não participem em concursos organizados fora do território da autoridade competente a nível local”*.

²⁹ Ver relatório e Contas 2015 da empresa:

<http://www.horariosdofunchal.pt/images/stories/pdf/relatoriocontas/rechf2015.pdf>

³⁰ Bem como os requisitos previstos na Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, que aprova o regime jurídico da atividade empresarial local e das participações sociais.

243. Referem as Orientações da Comissão que *“A fim de reduzir as distorções da concorrência, o artigo 5.º, n.º 2, alínea b) exige que as atividades de transporte do operador interno e de qualquer entidade sobre a qual aquele exerça influência se confinem ao território sob tutela da autoridade competente ou sejam controladas conjuntamente por uma autoridade competente a nível local. Nem o operador nem aquela ou aquelas entidades podem, portanto, participar em concursos para prestação de serviços de transporte público de passageiros organizados fora do território sob tutela da autoridade competente. A disposição em apreço está deliberadamente formulada em termos gerais para evitar a criação de estruturas corporativas no intuito de contornar essa delimitação geográfica. Sem prejuízo das disposições relativas às linhas secundárias, a que faz referência a alínea v) infra, a Comissão será particularmente severa no que respeita à aplicação da disposição relativa à delimitação geográfica, em particular nos casos em que tanto o operador interno como a outra entidade, ambos prestadores de serviços de transportes, são controlados pela autoridade competente a nível local.*

244. Acrescenta, contudo, que *“o artigo 5.º, n.º 2, alínea b), permite que os operadores internos explorem «linhas secundárias ou outros elementos acessórios dessa atividade [de transporte público de passageiros] que entrem no território de autoridades competentes a nível local vizinhas». Esta disposição prevê alguma flexibilidade, contemplando os transportes entre regiões vizinhas. Os operadores internos podem assim, em certa medida, prestar serviços fora do território sob tutela da autoridade competente a nível local. Para se determinar se os serviços prestados ao abrigo do contrato de serviço público satisfazem esta disposição, deverão aplicar-se os seguintes critérios: os serviços têm de fazer a ligação do território sob tutela da autoridade competente em questão a um território vizinho e têm de ser serviços acessórios e não o objeto principal das atividades de transporte público abrangidas pelo contrato. A Comissão determina se esses serviços são de natureza acessória comparando o seu volume, expresso em veículos.km ou comboios.km, com o volume total das atividades de transporte público abrangidas pelo contrato ou contratos do operador interno.”*

245. No caso concreto:

- A autoridade competente exerce o controlo da [confidencial] por via indireta, através da detenção do capital da [confidencial] que, por sua vez, detém o capital da [confidencial];
- A [confidencial] disponibiliza serviços intermunicipais também no concelho do

Funchal, sendo que se afigura que representam apenas uma pequena parte da totalidade dos serviços prestados no município, sendo a maior parte prestada pela [confidencial];

- As peças procedimentais preveem a possibilidade do futuro concessionário poder optar por utilizar, ou não, serviços e bens (equipamentos e infraestrutura) disponibilizados pela [confidencial];.

212. Mais em concreto, quanto a este último ponto, a Cláusula 8.^a remete para o Anexo 2 onde constam os Bens, serviços e contratos colocados à disposição da Concessionária inclui-se uma lista dos bens, serviços e contratos que podem ser colocados à disposição da Concessionária e respetivas condições contratuais, não sendo tal celebração obrigatória.

246. [confidencial]

247. De qualquer modo e seja como for, poderão emergir obrigações (Segundo Caderno de Encargos e documentação de fundamentação) para uma parte não contratante – [confidencial] – ao prever-se a possibilidade do futuro concessionário poder optar pela utilização de meios daquela entidade.

248. Ainda que a autoridade de transportes, para a [confidencial] e para o futuro concurso, seja a mesma, pelo estará vinculada nas opções que tomar em ambas as sedes, incluindo nas decisões sobre matérias que sejam interdependentes, a relação entre ambas as empresas deve estar adequadamente vertida em instrumento legal, contratual ou regulamentar específico. Como tal depende da escolha do futuro concessionário, entendem-se que os seus termos devem estar sujeitos a negociação, não podendo de alguma forma comprometer-se, a priori, a sua liberdade de decisão.

249. Por outro lado, como se verifica a possibilidade da empresa [confidencial] poder desempenhar um papel, ainda que indireto, no cumprimento de obrigações do futuro contrato, maiores exigências de transparência e clareza se impõe, antes, durante e depois da conclusão do procedimento concursal.

250. Assim, a Cláusula 8.^a deve ser alterada em conformidade, devendo ser dada enviada à AMT a versão final, sendo que, após que, caso venha a ser celebrado um contrato, para aqueles efeitos, entre ambas as empresas, o mesmo deverá ser enviado à AMT de forma a aferir pela manutenção (ou não) dos pressupostos do presente parecer.

251. Por outro, afigura-se que, indiretamente, a [confidencial] pode ser parte interessada no desenlace deste procedimento concursal pois uma das suas participadas poderá, eventualmente, concorrer à concessão em causa.

252. Nesse sentido, por razões de transparência, para o desenvolvimento do procedimento concursal, a atividade da [confidencial] , no que se refere à sua relação com a [confidencial] deverá estar clarificada em instrumento administrativo, contratual, legal ou regulamentar, pois tal não é indiferente nem para a manutenção da qualificação como operador interno, nem para avaliar as vantagens e riscos associados à sobreposição ou articulação com outros operadores de transportes e porque também releva quanto às condições de atribuição de compensações e outros fluxos financeiros, entre o Governo Regional e a [confidencial] , bem como com a [confidencial] . Tal destina-se, designadamente, a evitar a possibilidade de que uma autoridade competente possa estar a controlar diretamente o operador interno e indiretamente (não se sabendo com que intensidade) o eventual e/ou futuro concessionário do restante território, que até poderá vir a ser a [confidencial] , caso vença o concurso (detida pelo operador interno).
253. Será de evitar a possibilidade criação injustificada de um mercado não concorrencial, criando um eventual cenário de quase monopólio ou posição dominante no mesmo mercado relevante, com eventuais consequências negativas na formação dos preços e na qualidade do serviço, por exemplo. Recorde-se que a avaliação desta possibilidade é permanente e casuística e não apenas *ab initio*.
254. Por outro lado, ainda que se expresse que todos os concorrentes estão sujeitos aos mesmos deveres e direitos procedimentais, não poderá estar em causa o risco, ainda que potencial, de a [confidencial] apresentar uma vantagem concorrencial no futuro procedimento concursal, por eventualmente poder beneficiar, ainda que por via indireta, de financiamento por parte da [confidencial] ou do Governo Regional, que lhe permita suportar melhores condições de operação face a outros concorrentes ou deter informação privilegiada.
255. De qualquer modo, não se poderá concluir, à partida, pela existência de proteção concorrencial injustificada de um operador público (ou detido por uma autoridade competente, ainda que de forma (ind)direta). Aliás, o Governo Regional não perspetivou a possibilidade de atribuição dos serviços de transporte à [confidencial] por ajuste direto (como para a [confidencial] mas optou pela submissão da sua rede à concorrência, nos termos da regra geral do artigo 5.º do Regulamento.
213. Assim, e de qualquer modo, ainda que o operador público [confidencial] esteja a concorrer dentro do território da autoridade competente – RAM - (não se aplicando a limitação prevista no Regulamento para a atuação de operadores internos fora do território da sua autoridade de transportes), para assegurar a transparência do

processo e não discriminação de qualquer concorrente face aos demais, e para eliminar a possibilidade de se estar a, potencialmente, a legitimar a permanência da prestação do serviço da [confidencial] não por ajuste direto mas através da utilização de um procedimento concursal que apresente vantagens concorrenciais, julga-se dever proceder-se a, de forma exemplificativa e entre outros procedimentos:

- Clarificação/especificação do enquadramento da [confidencial] ao abrigo do RJSPTP, face a todas as autoridades de transportes locais, bem como face ao operador [confidencial], de forma a fixar-se, formalmente, a cadeia de decisão direta sobre esta empresa bem como sobre empresas participadas, de modo a evitar a possibilidade de falseamento da concorrência ou posição injustificada de domínio de mercado, ainda que por via indireta;
- Clara separação contabilística das atividades da [confidencial] e da [confidencial] bem como o tratamento separado de serviços prestados por esta à [confidencial] e a um futuro concessionário, bem como de todos os fluxos financeiros entre as empresas;
- Neste âmbito a atribuição de compensações financeiras deve estar identificada claramente na respetiva contabilidade, de forma a evitar a possibilidade de poder existir financiamento público, por via indireta, através do operador interno a um operador que venha a ser selecionado;
- No âmbito do procedimento concursal, todos os concorrentes deverão declarar, junto do júri do concurso, não estar em situação de cumprir quaisquer das situações que possam constituir práticas concorrenciais ilegais, designadamente as previstas na Lei n.º 19/2012 de 8 de maio, incluindo também a [confidencial] (caso se mantenham a referência expressa à possibilidade da utilização dos seus serviços, caso o Concessionário opte por tal contratação.de

256. Tais clarificações devem ser objetivas e transparentes, para entidades públicas e privadas, caso seja solicitado e salvaguardadas as informações que constituam segredo comercial, no âmbito do procedimento concursal e revela-se relevante, mesmo que, na sequência do concurso, a [confidencial] venha a perder o direito à exploração da sua rede.

257. Por outro lado, dado o especial circunstancialismo já descrito da [confidencial], além da informação (designadamente financeira) que a mesma deverá prestar no âmbito da sua proposta, em igualdade de circunstâncias com os outros concorrentes, julga-se que deverá demonstrar, comprovadamente, de que não beneficiou de qualquer

instrumento (designadamente financiamento, de capital ou outros) por via direta ou indireta, em condições mais favoráveis, por parte da [confidencial] ou do Governo Regional.

258. Tais exigências de fundamentação deverão igualmente recair sobre o júri do concurso, com base em elementos que devem, de alguma forma ou outra, ser proporcionados no âmbito do procedimento ou verificáveis através de informação pública, de forma objetiva e sindicável.
259. Aliás, o artigo 55.º do CCP estabelece que não podem ser candidatas, concorrentes ou integrar qualquer agrupamento, as entidades que tenham prestado, a qualquer título, direta ou indiretamente, assessoria ou apoio técnico na preparação e elaboração das peças do procedimento que lhes confira vantagem que falseie as condições normais de concorrência e o artigo 70.º estabelece que são excluídas as propostas cuja análise revele a existência de fortes indícios de atos, acordos, práticas ou informações suscetíveis de falsear as regras de concorrência, sendo que a exclusão de quaisquer propostas com este fundamento deve ser imediatamente comunicada à Autoridade da Concorrência.
260. Importa, também, garantir que elementos externos às peças processuais não possam condicionar ou limitar, potencialmente, os efeitos benéficos da concorrência.
261. Nesse sentido, nos termos dos artigos 18.º a 20.º do Programa de Concurso, a autoridade competente condiciona os efeitos do ato administrativo de adjudicação à avaliação da Autoridade da Concorrência, nos termos da Lei n.º 19/2012, de 8 de maio, sendo que se for verificado não ser possível proceder à celebração do contrato, a adjudicação efetivar-se-á ao segundo classificado, se este estiver nas condições previstas nas peças concursais e de acordo com o Código dos Contratos Públicos, naturalmente.
262. Considera-se, por isso, que a autoridade competente introduziu diversos mecanismos que permitem garantir uma permanente avaliação das condições concorrenciais equitativas no âmbito do procedimento concursal.
263. Por outro lado, nada deve impedir o júri de concurso de proceder à avaliação da documentação a enviar pelos concorrentes, na perspetiva e de acordo com os critérios da Lei n.º 19/2012, de 8 de maio³¹, e nada impede que possam existir contactos prévios com a Autoridade da Concorrência previamente à emissão de

³¹ Designadamente para efeitos da alínea g) do n.º 2 do artigo 70.º do CCP.

actos que possam consubstanciar operações de concentração, procedimento esse que poderá ainda implicar nova audição da AMT, nos termos da Lei n.º 19/2012, de 8 de maio.³²

264. Contudo, considera-se que tais possibilidades devem ser claramente expressas nas peças procedimentais e que a remessa da documentação final não depende apenas da avaliação do adjudicatário, mas também da autoridade competente, já que é o seu ato administrativo que fica condicionado nos seus efeitos.
265. Mais uma vez, é de referir que se encontra na disponibilidade dos Estados-membros da União Europeia optar pelos modelos de organização do *Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes*, seja ao nível institucional, seja quanto à forma de atribuição de prestação de serviços de transporte de passageiros, mas desde que cumpridos os requisitos legais nacionais e europeus, pelo que, nestes termos e nos já descritos, deverá ser ponderada a participação da [confidencial] .³³
266. De referir ainda que o Programa de Concurso parece oferece substanciais garantias de que a concorrência se pode efetivar de forma equitativa, ampla e vantajosa, sobretudo no sentido da obtenção de um bom resultado para o interesse público, consubstanciado numa proposta tendente à prestação do melhor serviço de transportes por contrapartida do custo mais adequado ao mesmo, designadamente tendo em conta os critérios objetivos, quantificáveis e sindicáveis, de seleção.
267. Finalmente, a RAM deverá proceder a outras necessárias atualizações/aditamentos nos contratos interadministrativos/serviço público já celebrados com o municípios, designadamente no sentido de estender a sua vigência de acordo com o desenvolvimento e implementação do procedimento, com a necessária antecedência e caso se venha a verificar necessário.

Do procedimento concursal e contrato de serviço público

³² Ver Linhas de Orientação relativas à Avaliação Prévia de Controlo de Concentrações da Autoridade da Concorrência http://www.concorrenca.pt/vPT/A_AdC/legislacao/Documents/Nacional/Linhas%20de%20Orientacao%20Relativas%20a%20Avaliacao%20Previa.pdf.

³³ Tal como refere o Guião do IMT já citado, "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.".

268. Do artigo 5.º do Regulamento e do artigo 16.º do RJSPTP³⁴ 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 CCP, e no RJSPTP, decorrendo deste enquadramento legal uma regra geral de submissão à concorrência para novos serviços prestados por operadores que venham ser selecionados.

269. 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;*
- *«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;*
- *«Contrapartida por direito de exploração de serviço público de transporte de passageiros» é uma qualquer vantagem, nomeadamente de natureza financeira, atribuída por um operador de serviço público à autoridade de transportes competente, pelo direito de explorar um determinado serviço público de transporte de passageiros;*
- *«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*

³⁴ Artigo 16.º - Formas de exploração do serviço público de transporte de passageiros

1 — O serviço público de transporte de passageiros pode ser explorado:

a) Diretamente pelas autoridades de transportes competentes, designadamente com recurso a meios próprios;

b) Mediante atribuição, através da celebração de contrato de serviço público:

i) A operadores internos;

ii) A outros operadores de serviço público;

c) Mediante autorização, no caso do serviço público de transporte de passageiros expresso, nos termos do artigo 33.º

2 — Os contratos de serviço público podem abranger uma linha, um conjunto de linhas ou uma rede que abranja a área geográfica de uma ou de uma ou mais autoridades de transportes competentes contíguas.

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

Contribuinte n.º 513 637 257

considerasse o seu próprio interesse comercial, não assumiria, ou não assumiria na mesma medida ou nas mesmas condições, sem contrapartidas

- *«Direito exclusivo» é um direito que autoriza um operador de serviço público a explorar determinado serviço público de transporte de passageiros numa linha, rede ou zona específica, com exclusão de outros operadores de serviço público.*

270. O artigo 23.º do RJSPTP estabelece, por seu turno, que *“as autoridades de transportes competentes podem impor obrigações de serviço público³⁵ ao operador de serviço público, as quais devem ser formuladas de forma expressa e detalhada, por referência a elementos específicos, objetivos e quantificáveis”*.

271. Por outro lado, o artigo 24.º do RJSPTP estabelece que *“o cumprimento de obrigações de serviço público pode conferir o direito a uma compensação por obrigação de serviço público, a atribuir pela autoridade de transportes competente ao operador de serviço público respetivo (...) nos termos do anexo ao Regulamento e do Decreto-Lei n.º 167/2008, de 26 de agosto, alterado pela Lei n.º 64/2013, de 27 de agosto.*

214. Referem os n.º 3 e 4 da referida disposição legal que *“a compensação por obrigação de serviço público não pode exceder um montante que corresponda ao efeito financeiro líquido decorrente da soma das incidências, positivas ou negativas, da execução da obrigação de serviço público sobre os custos e as receitas do operador de serviço público”,* sendo que as incidências *“(...) são calculadas comparando a totalidade de custos e receitas do operador de serviço público num cenário de existência de obrigação de serviço público, com os decorrentes de um cenário sem*

³⁵ 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 (CE) n.º 1370/2007, 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.

existência de obrigação de serviço público e em que os serviços abrangidos são explorados em condições de mercado”.

272. Ademais, o n.º 2 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 167/2008, de 26 de agosto³⁶, que aprova o regime jurídico aplicável à concessão de subvenções públicas, estabelece que *“as obrigações específicas de serviço público inerentes aos serviços de interesse geral exigem que a provisão global dos mesmos tenha uma natureza universal, respeite os requisitos de continuidade, de sustentabilidade, de boa qualidade e de eficácia, garanta a sua acessibilidade em termos de preços à generalidade dos cidadãos, assegure a proteção do utilizador e do consumidor, promova a coesão económica, social ou territorial e respeite os princípios de não discriminação, de segurança, de transparência e de proteção do ambiente”.*
273. O artigo 6.º do mesmo diploma estabelece que *“o cálculo da indemnização compensatória deve ter em consideração: a) Os custos incorridos com a prestação do serviço de interesse geral; b) Os proveitos resultantes do cumprimento das obrigações do serviço de interesse geral em causa, de outros serviços de interesse geral desenvolvidos pela entidade e ou provenientes de outras atividades fora do âmbito de interesse geral; c) Um lucro razoável³⁷ correspondente à remuneração do capital investido na atividade de prestação de serviço de interesse geral, líquido das contribuições do Estado, se as houver, que leve em consideração o grau de risco inerente à prestação pela empresa do serviço de interesse geral”.*
274. Outrossim, acrescentam os n.ºs 2 e 3 que se consideram todos os *custos incorridos com a prestação do serviço de interesse geral, designadamente: a) os custos variáveis ocasionados pela prestação do serviço; b) a parte dos custos fixos comuns inerente à prestação do serviço de interesse geral, caso a entidade exerça outras atividades”* e que *“os custos relacionados com investimentos, nomeadamente os que respeitem a infraestruturas, podem ser tomados em consideração quando necessários para a prestação do serviço de interesse geral e na parte em que os investimentos em causa não tenham sido objeto de financiamento público.”.*
275. Por outro lado, o n.º 4 do mesmo diploma refere que *“os proveitos a tomar em consideração devem ser todos os proveitos que decorrem da prestação do serviço de interesse geral, podendo ser acordada a afetação, no todo ou em parte, ao*

³⁶ O Decreto-Lei n.º 167/2008, de 26 de agosto, foi adaptado à RAM pelo Decreto Legislativo Regional n.º 11/2014/M, de 20 de agosto, quanto ao seu adequado enquadramento institucional e não quanto aos critérios e requisitos constantes do diploma nacional.

³⁷ N.º 6 do artigo 6.º: o lucro razoável referido na alínea c) do n.º 1 não pode ultrapassar a taxa média de remuneração do capital registada nos três últimos anos no sector em que a empresa se insere.

financiamento do serviço de interesse geral dos lucros obtidos com outras atividades” devendo ter-se em conta “o sector em que a empresa em causa se insere, podendo ser introduzidos critérios de incentivo, nomeadamente em função da qualidade do serviço prestado e dos ganhos de produtividade”.

276. 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”.*
277. 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, 5e 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.”*
278. Na mesma esteira, dita o Anexo ao Regulamento que *“para calcular as incidências financeiras líquidas, a autoridade competente deve tomar como referencial as seguintes regras: custos incorridos em relação a uma obrigação de serviço público ou a um conjunto de obrigações de serviço público impostas pela autoridade ou autoridades competentes, incluídas num contrato de serviço público e/ou numa regra geral, menos as incidências financeiras positivas geradas na rede explorada ao abrigo da obrigação ou obrigações de serviço público em causa, menos as receitas decorrentes da aplicação do tarifário ou quaisquer outras receitas decorrentes do*

cumprimento da obrigação ou obrigações de serviço público em causa, mais um lucro razoável³⁸, igual ao efeito financeiro líquido”.

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

215. 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”.*

216. 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”.*

³⁸ 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”.*

280. Tendo em conta os dados constantes do documento de fundamentação bem como das peças concursais, também expostos no presente parecer, afigura-se que o critério de cálculo das compensações é objetivo e estabelecido de forma quantificável, ponderando os diversos custos e receitas da operação, o que foi efetuado, tendo em conta as características comerciais ou deficitárias dos serviços de transporte, desagregados, por linha, por tipologia de serviço e por tipologia de veículo, aos quais são impostas as obrigações de serviço público da operação.
281. Considerou-se que a totalidade da rede integra as obrigações de serviço público, sendo que a análise efetuada e os mecanismos inseridos no Caderno de Encargos, seja a existência de contabilidade analítica, seja as obrigações de reporte detalhadas e periódicas de todos os custos e receitas da operação em todas as linhas, permitem a separação estanque entre serviços comerciais e deficitários, com reflexos na remuneração a pagar anualmente ao futuro concessionário.^{39,40}
217. Tal ponderação revela-se da maior importância, não só para o correto e identificável dispêndio de dinheiros públicos na prossecução de obrigações de serviço público, a avaliar com periodicidade anual e sem prejuízo dos reportes⁴¹ mensais, mas também para a avaliação dos efeitos concorrenciais⁴².
218. Por outro lado, o documento de fundamentação refletido nas bases financeiras do futuro contrato de serviço público e com melhor expressão na evolução das

³⁹ "(...) 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".

⁴⁰ Em cumprimento da Diretiva n.º 2006/111/CE da Comissão, de 16 de novembro 2006, relativa à transparência das relações financeiras entre os Estados-Membros e as empresas públicas, bem como à transparência financeira relativamente a certas empresas.

⁴¹ Afigura-se que as obrigações de reporte dão cumprimento/satisfação também a necessidades de reporte ao Tribunal de Contas, de acordo com o previsto na Instrução n.º 1/2016, do Tribunal de Contas, publicada no Diário da República, 2.ª série, n.º 71, de 12 de abril de 2016, relativa ao Controlo e acompanhamento dos contratos de concessão e de subconcessão celebrados pelas entidades do setor empresarial do Estado.

⁴² Como refere a Comunicação da Comissão "Quando o prestador do serviço público exerce também atividades comerciais, é necessário assegurar que a compensação pública que ele recebe não é utilizada para reforçar a sua posição concorrencial nas atividades comerciais. O anexo do regulamento estabelece regras destinadas a prevenir a subsídio das atividades comerciais com as receitas das atividades de serviço público. Tais regras consistem essencialmente na separação das contas dos dois tipos de atividade (serviço público e serviço comercial) e num método sólido de repartição de custos que reflita os custos reais da prestação do serviço público". Acrescenta que os "n.ºs 1 e 2 do artigo 4.º do regulamento, em combinação com as regras estabelecidas no anexo, preveem a correta repartição, pelos dois tipos de atividade, dos custos e receitas associados respetivamente à prestação dos serviços no âmbito do contrato de serviço público e à atividade comercial, no intuito de possibilitar a monitorização eficaz da utilização dada à compensação pública e da eventual subsídio cruzada. (...) Por exemplo, quando o serviço público e a atividade comercial partilham 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(...)".

compensações a pagar anualmente por referência às compensações pagas anteriormente, e tendo em conta os custos e receitas atuais dos diversos operadores que atualmente prestam o serviço público de transportes, parecem demonstrar, com um elevado nível de certeza e fiabilidade, que as receitas tarifárias e outros rendimentos (incluindo compensações financeiras) são suficientes para cobrir os custos operacionais e ainda suportar a remuneração do operador.

219. Haverá ainda que fazer menção ao Decreto-Lei n.º 111/2012, de 23 de maio, que disciplina o *“contrato ou a união de contratos por via dos quais entidades privadas, designadas por parceiros privados, se obrigam, de forma duradoura, perante um parceiro público, a assegurar, mediante contrapartida, o desenvolvimento de uma atividade tendente à satisfação de uma necessidade coletiva, em que a responsabilidade pelo investimento, financiamento, exploração e riscos associados incumbem, no todo ou em parte, ao parceiro privado”*.
220. Segundo os documentos concursais, procurou-se também enquadrar o futuro procedimento concursal nas regras de fundamentação previstas naquele diploma.
221. Este regime jurídico pretende *“potenciar o aproveitamento, pelo setor público, da capacidade de gestão do setor privado, melhorar a qualidade dos serviços públicos prestados e gerar economias na utilização dos recursos públicos”* e impor a *“análise de comportabilidade orçamental e a realização de análises de sensibilidade, com vista à verificação da sustentabilidade de cada parceria face a variações de procura e a alterações macroeconómicas, contempla-se ainda uma análise custo-benefício e a elaboração de uma matriz de partilha de riscos, com uma clara identificação da tipologia de riscos assumidos por cada um dos parceiros, sempre que se prepare um novo projeto de parceria”*.
222. De acordo com os artigos 4.º e 5.º daquele diploma, constituem finalidades essenciais das parcerias *“a economia e o acréscimo de eficiência na afetação de recursos públicos face a outros modelos de contratação, bem como a melhoria qualitativa e quantitativa do serviço, induzida por formas de controlo eficazes que permitam a sua avaliação permanente por parte do parceiro público e dos potenciais utentes”* incumbindo:
- *“Ao parceiro público, o acompanhamento, a avaliação e o controlo da execução do objeto da parceria, de forma a garantir que são alcançados os fins de interesse público subjacentes;*

- *Ao parceiro privado, o exercício e a gestão da atividade contratada, de acordo com os termos contratados, bem como o financiamento, no todo ou em parte. “*

256. De acordo com o artigo 6.º, o lançamento e a adjudicação do contrato de parceria pressupõem:

- *A configuração de um modelo de parceria que apresente para o setor público benefícios relativamente a formas alternativas de alcançar os mesmos fins, e que, simultaneamente, apresente para os parceiros privados uma expectativa de obtenção de remuneração adequada aos montantes investidos e ao tipo e grau de riscos em que incorrem;*
- *O estudo dos impactes orçamentais previsíveis, em termos de receita e de despesa, e sua comportabilidade, bem como as respetivas análises de sensibilidade, quer em termos de procura, quer de evolução macroeconómica;*
- *O cumprimento, quando for o caso, das normas relativas à programação financeira plurianual constantes da lei de enquadramento orçamental;*
- *A prévia adequação às normas legais e demais instrumentos normativos;*
- *A obtenção das autorizações, licenças e pareceres administrativos exigidos, tais como os de natureza ambiental e urbanísticos, dos quais dependa o desenvolvimento do projeto, de modo a permitir que todo o risco da execução seja ou possa ser adequadamente transferido para o parceiro privado;*
- *A clara enunciação dos objetivos da parceria para o setor público, especificando os resultados pretendidos e as vantagens daí decorrentes, numa perspetiva de análise custo-benefício;*
- *A clara enunciação dos resultados que se pretendem do parceiro privado;*
- *A adequação do prazo de vigência da parceria às circunstâncias e características específicas de cada projeto, tendo, designadamente, em consideração o período de reembolso do financiamento, o escalonamento dos pagamentos pelo parceiro público e a vida útil das respetivas infraestruturas;*
- *A conceção de modelos de parcerias e de estruturas contratuais que evitem ou minimizem, na medida do possível e mediante fundamentação adequada, a probabilidade da verificação de modificações unilaterais dos contratos, determinadas pelo parceiro público, ou por quaisquer outros factos ou circunstâncias geradores ou potenciadores da obrigação de reposição do equilíbrio financeiro, designadamente a indefinição das prestações contratuais, a imprevisibilidade da matéria, a extensão ou incerteza quanto à duração do*

compromisso, bem como a assunção de termos e condições de reposição desse equilíbrio ou outros regimes indemnizatórios que sejam injustificados ou inadequados em face do perfil de risco efetivo da parceria assumido por cada uma das partes;

- *A conceção de modelos de parcerias e de estruturas contratuais que garantam, designadamente, que o esforço financeiro do parceiro público se encontra repartido de forma adequada à comportabilidade orçamental e que permitam garantir a manutenção do interesse do parceiro privado, em qualquer dos casos, durante todo o período de vida da parceria;*
- *A adoção, na fase prévia à contratação, das diligências e a consagração das exigências que se revelem adequadas à obtenção de um resultado negocial economicamente competitivo;*
- *A identificação discriminada e detalhada dos riscos a assumir por cada um dos parceiros;*
- *Uma adequada atribuição de responsabilidades e partilha de riscos entre os parceiros públicos e privados;*
- *A identificação das situações suscetíveis de, durante a vigência do contrato, gerarem uma partilha de benefícios entre as partes e ou atribuírem ao parceiro público a totalidade dos respetivos benefícios;*
- *A identificação da entidade pública que tem a responsabilidade de suportar os encargos decorrentes de pagamentos a realizar ao parceiro privado, quando se preveja que os mesmos venham a ter lugar, bem como a identificação fundamentada da origem dos respetivos fundos;*
- *A identificação da entidade pública responsável pela gestão do contrato.*

257. O artigo 7.º acrescenta que a partilha de riscos entre os parceiros públicos e privados deve estar claramente identificada contratualmente e obedece às seguintes regras:

- *Os diferentes riscos inerentes à parceria devem ser repartidos entre as partes de acordo com a respetiva capacidade de gerir esses mesmos riscos;*
- *O estabelecimento da parceria deve implicar uma significativa e efetiva transferência de risco para o setor privado;*
- *A criação de riscos que não tenham adequada e fundamentada justificação na redução significativa de outros riscos já existentes deve ser evitada;*
- *O risco de insustentabilidade financeira da parceria, por causa não imputável a incumprimento ou modificação unilateral do contrato pelo parceiro público, ou*

a situação de força maior, deve ser, tanto quanto possível, transferido para o parceiro privado.

- *Os contratos devem incluir um anexo com a matriz de riscos, em formato de tabela ou outro de natureza semelhante, donde conste uma descrição sumária daqueles, que permita a clara identificação da tipologia de riscos assumidos por cada um dos parceiros.*

258. Ora, face ao já exposto no presente parecer, quanto ao conteúdo das peças procedimentais e respetiva fundamentação, afigura-se que a documentação apresentada dá cumprimento formal àqueles ditames, bem como ao disposto no CCP, que, naturalmente, também são passíveis de avaliação periódica e sistemática, durante a execução contratual, designadamente na aferição da distribuição de riscos entre as partes, bem como na realização dos investimentos a contratar.

259. Mais se considera que a proposta de seleção da proposta economicamente mais vantajosa, em que o CIP Anual Estimada é o fator mais valorado, pode – de acordo com os dados apresentados - oferecer garantias da exequibilidade das propostas, ainda que estas possam oferecer valores inferiores, nos termos das regras gerais aplicáveis ao preço anormalmente mais baixo, estabelecidas no CCP, sobretudo tendo em conta a aderência dos valores/pressupostos de referência ao PIETRAM, aos estudos de fundamentação e ao conhecimento da realidade do serviço público efetuado pelos atuais operadores.

260. Aliás, de acordo com os dados constantes da documentação de fundamentação, refletida também no modelo económico financeiro, e tendo em conta os custos e proveitos estimativos, incluindo compensações, é possível obter um EBITDA positivo (Resultado antes de depreciações, gastos de financiamento e impostos) bem como resultados líquidos positivos.⁴³

Compensações por prestação de serviço público

261. Pelas obrigações específicas de serviço público inerentes aos serviços de interesse geral incluídos no sistema, o cálculo da indemnização compensatória tem em conta custos incorridos com a prestação do serviço de interesse geral, os proveitos resultantes do cumprimento das obrigações do serviço de interesse geral em causa, de outros serviços de interesse geral desenvolvidos pela entidade e ou provenientes de outras atividades fora do âmbito de interesse geral e um lucro razoável

⁴³ Ver slide 139 da documentação de fundamentação e anexo 8 relativo ao Modelo económico financeiro.
Sede: Palácio Coimbra – Rua de Santa Apolónia, n.º 53 – 1100-468 Lisboa - Portugal
Contribuinte n.º 513 637 257

correspondente à remuneração do capital investido na atividade de prestação de serviço de interesse geral, líquido das contribuições do Estado, se as houver, que leve em consideração o grau de risco inerente à prestação pela empresa do serviço de interesse geral.

262. Na consideração da indemnização compensatória, foram tidos em conta os custos e receitas do serviço público, identificados nas bases financeiras permitem sustentar a remuneração ao operador/concessionário, incluindo o seu lucro razoável e remuneração de capital.
263. Por outro lado, são consideradas as incidências da execução da obrigação de serviço público, 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, contabilizando ainda as receitas decorrentes da aplicação dos tarifários em vigor⁴⁴.
264. De referir que a fórmula de cálculo da remuneração da concessionária dá resposta à existência de *“um lucro razoável”* tendo em conta que tanto num caso, como no outro, tem por base os custos inerentes às atividades de ambos.^{45,46}
265. Como refere a Comunicação da Comissão Europeia⁴⁷, *“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

⁴⁴ Como refere a Comunicação da Comissão Europeia *“a prestação de serviços de transporte público de passageiros, no âmbito de um contrato de serviço público, por uma empresa que também exerce atividades de transporte comercial pode induzir efeitos de rede positivos. Por exemplo, ao servir, no âmbito de um contrato de serviço público, uma determinada rede que assegura ligações a itinerários explorados em condições comerciais, o operador poderá alargar a sua clientela. A Comissão vê com bons olhos os efeitos de rede induzidos, como os resultantes da bilhética e horários integrados, desde que beneficiem os passageiros. Está ciente, também, da dificuldade prática de os quantificar.”*

⁴⁵ Nos termos do artigo 5.º, n.º 4 da Decisão SIEG, entende-se por *“lucro razoável”*, a taxa de remuneração dos capitais próprios que tome em consideração o risco ou a ausência de risco, suportado pela empresa em virtude da intervenção do Estado-Membro (Decisão da Comissão 2005/842/CE, de 28 de novembro de 2005, relativa à aplicação do n.º 2 do artigo 106.º do TFUE aos auxílios estatais sob a forma de compensação de serviço público concedidos a certas empresas encarregadas da gestão de serviços de interesse económico, publicada no JOUE L 312/76, de 29 de outubro de 2005) não estando em causa, por definição a existência de lucros excessivos.

⁴⁶ Como refere a Comissão Europeia, *“dependendo das circunstâncias específicas de cada contrato de serviço público, impõe-se uma avaliação casuística pela autoridade competente, para determinar o nível adequado de lucro razoável. Entre outros fatores, há que ter em conta as características específicas da empresa, a remuneração normal de mercado para serviços semelhantes e o nível de risco associado a cada contrato de serviço público. Por exemplo, um contrato de serviço público com disposições específicas que garantam o nível de compensação na eventualidade de custos imprevistos apresenta um risco inferior a um contrato sem esta garantia. Em iguais circunstâncias, o lucro razoável seria, portanto, menor no primeiro do que no segundo contrato. 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.”* Admite-se, contudo, a opção por uma mera cobertura de custos pelas receitas, quando existe *“incerteza quanto aos custos e o prestador dos serviços de transporte necessita de um alto grau de proteção contra a incerteza”*.

⁴⁷ http://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/themes/passengers/news/doc/2015-07-03-strict-enforcement-pax-rights/guidelines_pt.pdf

depende dos circunstancialismos concretos. Tal deverá ser devidamente acautelado, nomeadamente no âmbito da avaliação anual da aplicação dos critérios de compensação das obrigações de serviço público, que se recomenda que seja seguida.

266. No entanto, tendo em conta que a gestão da empresa tem metas bem definidas verifica-se que existem incentivos suficientes, quer do lado da gestão, quer do lado da autoridade de transportes para promover uma gestão eficiente e dinâmica da empresa e da prestação do serviço público, sendo esse, segundo a Comissão Europeia, o principal objetivo do enquadramento legal europeu aplicável.⁴⁸
267. De referir, no que diz respeito ao pagamento de compensações financeiras, a Comissão Europeia refere que⁴⁹, *“contrariamente ao que acontece noutros setores, à compensação por obrigações de serviço público no setor dos transportes terrestres aplica-se o artigo 93.º e não o artigo 106.º, n.º 2, do TFUE. Consequentemente, as regras da União relativas à compensação por serviços de interesse económico geral⁵⁰ que têm por base o artigo 106.º, n.º 2, do Tratado, não se aplicam aos transportes terrestres”*.⁵¹ (...) *“Tratando-se de serviços de transporte público ferroviário ou rodoviário de passageiros, e acordo com o artigo 9.º, n.º 1, do regulamento (CE) n.º 1370/2007, desde que sejam pagas nas condições estabelecidas no regulamento, as compensações por esses serviços são consideradas compatíveis com o mercado interno e não carecem da notificação prévia exigida pelo artigo 108.º, n.º 3, do TFUE.”*
268. Acrescenta ainda a Comissão que *“a presunção de compatibilidade e a exoneração a que faz referência o parágrafo anterior, não excluem a possibilidade de as compensações pela prestação de serviços de transporte público constituírem auxílio estatal. Para o não serem, as compensações terão de satisfazer as quatro condições estabelecidas pelo Tribunal de Justiça no acórdão Altmark”*.^{52,53}

⁴⁸ Ver nota anterior.

⁴⁹ Comunicação da Comissão “Orientações para a interpretação do Regulamento”.

⁵⁰ Nomeadamente a Decisão da Comissão relativa à aplicação do artigo 106.º, n.º 2, do TFUE aos auxílios estatais sob a forma de compensação de serviço público concedidos a certas empresas encarregadas da gestão de serviços de interesse económico geral (JO L 7 de 11.1.2012, p. 3) e o Enquadramento da União Europeia aplicável aos auxílios estatais sob a forma de compensação de serviço público (JO C 8 de 11.1.2012, p. 15).

⁵¹ Aplica-se-lhes, contudo, o Regulamento (UE) n.º 360/2012 da Comissão, de 25 de abril de 2012, relativo à aplicação dos artigos 107.º e 108.º do TFUE aos auxílios *de minimis* concedidos a empresas que prestam serviços de interesse económico geral (JO L 114 de 26.4.2012, p. 8).

⁵² 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).

⁵³ O tribunal entende que:

- 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;

269. Considerando que os requisitos previstos naquele Acórdão estão acomodados nas disposições do Regulamento e da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, de acordo com os dados disponibilizados, poderá considerar-se que, em tese, as compensações a atribuir à operação do serviço público se enquadram nas compensações financeiras permitidas pelo Direito e pela Jurisprudência Europeia, porquanto estamos perante serviços de interesse económico geral prosseguidos por empresa incumbida do cumprimento de obrigações de serviço público clara e objetivamente definidas, não lhe conferindo vantagem económica suscetível de favorecer a empresa beneficiária em relação a empresas concorrentes em igualdade de circunstâncias, e perante compensações que não ultrapassam o necessário para cobrir, total ou parcialmente, os custos ocasionados pelo cumprimento daquelas obrigações de serviço público, de forma eficiente e transparente e não colocando em causa, pelo contrário, o equilíbrio financeiro subjacente ao contrato de serviço público.
270. Desta forma, existem evidências sustentadas de que as compensações por obrigações de serviço público inerentes ao futuro contrato cumprem os requisitos do Decreto-Lei n.º 167/2008, de 26 de agosto, e do Regulamento. Contudo, será de referir que, sem prejuízo das atribuições próprias das instâncias nacionais e europeias competentes, os critérios enunciados apenas se consideram cumpridos, na perspetiva da temática das ajudas de Estado, se ao longo do tempo forem efetiva e corretamente aplicados os critérios de cálculo e pagamento das compensações em causa, face às circunstâncias concretas da prestação do serviço que as fundamentam, e são esses os factos que devem ser de verificação permanente e sistemática.
271. Por isso, sublinhamos que a aferição da *compliance* dos instrumentos pré contratuais e contratuais não se estende à execução das mesmas, pois devem ser aferidas à medida da sua aplicação.

-
- 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;
 - 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;
 - 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.

Organização/Articulação Intermodal

272. Julga-se que as peças procedimentais dão resposta aos imperativos de intermodalidade, através da possibilidade de cumprir obrigações de serviço público com recurso a serviços públicos de transporte de passageiros complementares, de substituição ou flexíveis, designadamente com a [confidencial], de uma forma integrada, sendo também de assegurar um esquema de complementaridade com os vários modos de transporte coletivos, através da emissão de títulos de transporte intermodais.
273. De qualquer modo, a futura rede de serviços de transporte rodoviário de passageiros da RAM irá interagir com linhas⁵⁴ de outro operador de transportes – [confidencial], cujo modelo contratual deve por isso estar adequadamente articulado com restantes operadores (atuais e futuros), também pelas razões já afloradas no presente parecer.
274. Por outro lado, haverá que assegurar condições concorrenciais igualitárias para todos os operadores, tendo em conta os diversos modelos contratuais que possam estar subjacentes a cada um dos operadores ([confidencial], e futuro operador para o restante território), sobretudo no que se refere à atribuição de indemnizações compensatórias por serviços públicos disponibilizados em linhas que se sobrepõem, parcial ou totalmente.
275. Assim, sem prejuízo das atribuições e competências próprias da AMT, enquanto regulador económico independente, cabe às autoridades de transportes criar e implementar as condições legais e contratuais de base que permitam a disponibilização de serviços de transportes enquadradas em termos equitativos, em termos concorrenciais⁵⁵ e organizativos⁵⁶.

⁵⁴ Segundo a Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, são «Linhas» serviços de transporte público, assegurando um itinerário fixo, segundo uma frequência e horários previamente aprovados, com tomada e largada de passageiros nos pontos terminais e intermédios estabelecidos.

⁵⁵ Nos termos do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 133/2013, de 3 de outubro, às empresas públicas aplica-se o princípio da neutralidade competitiva, pois desenvolvem a sua atividade nas mesmas condições e termos aplicáveis a qualquer empresa privada, e estão sujeitas às regras gerais da concorrência, nacionais e de direito da União Europeia. Tal princípio aplica-se igualmente a empresas e participações locais, nos termos da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto.

⁵⁶ 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.

276. Tais imperativos de transparência^{57,58} e equidade assumem uma maior relevância quanto ao Governo Regional, tendo em conta que, além de autoridade de transporte com jurisdição sobre todos os operadores que prestam serviço no seu território, é também gestor/detentor de um operador interno que opera em mercado concorrencial ([confidencial]), ainda que com contornos e impactos diversos.
277. Nesta linha, importa garantir que a execução dos contratos de serviço público sujeito a compensações financeiras, que venham a ser celebrados com todos os operadores, não induzam distorções concorrenciais, designadamente com outros operadores que recebam compensações financeiras e ainda não têm a sua atividade contratualizada, caso assim se justifique, sobretudo nos territórios e percursos onde também operam esses operadores⁵⁹.
278. Por outro lado, o Governo Regional, entidade competente em matéria tarifária, deverá dar especial relevância à aferição da conformidade da aplicação dos critérios de pagamento de compensações financeiras e de repartição de receitas dos títulos intermodais, os quais deverão ser aplicados de forma equitativa a todos os operadores de transportes (públicos e privados) que os disponibilizem nos territórios em causa, tendo em conta que a Comissão Europeia sustenta⁶⁰ que um contrato de serviço público pode consistir num instrumento contratual, mas também numa decisão administrativa ou em instrumento legal e regulamentar.

⁵⁷ Também em cumprimento da Diretiva n.º 2006/111/CE da Comissão, de 16 de novembro 2006, relativa à transparência das relações financeiras entre os Estados-Membros e as empresas públicas, bem como à transparência financeira relativamente a certas empresas.

⁵⁸ De acordo com o artigo 45.º do Decreto-Lei n.º 133/2013, de 3 de outubro de 2013, “*Anualmente, cada empresa informa o titular da função acionista e o público em geral do modo como foi prosseguida a sua missão, do grau de cumprimento dos seus objetivos, da forma como foi cumprida a política de responsabilidade social, de desenvolvimento sustentável e os termos de prestação do serviço público, e em que medida foi salvaguardada a sua competitividade, designadamente pela via da investigação, do desenvolvimento, da inovação e da integração de novas tecnologias no processo produtivo*”. Acrescenta que as “*empresas públicas estão obrigadas a submeter a informação financeira anual a uma auditoria externa, a realizar por auditor registado na Comissão do Mercado de Valores Mobiliários, caso se encontrem classificadas nos Grupos A e B nos termos das Resoluções do Conselho de Ministros n.os 16/2012, de 14 de fevereiro, e 18/2012, de 16 de fevereiro*”

⁵⁹ Como referem as Orientações da Comissão “*O âmbito geográfico dos contratos de serviço público deverá permitir às autoridades competentes otimizarem 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 (...)*”

⁶⁰ Segundo as Orientações da Comissão “*um contrato de serviço público consiste em um ou vários atos juridicamente vinculativos que estabelecem o acordo entre uma autoridade competente e um operador de serviço público para confiar a este último a gestão e a exploração de serviços públicos de transporte de passageiros objeto de obrigações de serviço público. O contrato pode igualmente consistir numa decisão aprovada pela autoridade competente, que assume a forma de ato legislativo ou regulamentar ou que contém as condições em que a autoridade competente presta ela própria os serviços ou confia a sua prestação a um operador interno. Por conseguinte, a noção de «contrato de serviço público» na aceção do regulamento abrange igualmente as concessões de serviços públicos.*”

279. Como bem refere o *“Guião para o período transitório do Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros e Linhas Orientadoras”* do IMT⁶¹, *“sobretudo nas áreas metropolitanas, é recomendável uma gestão do sistema de nível intermunicipal, sem prejuízo da possibilidade de existir coordenação reforçada e/ou gestão partilhada com municípios e da gestão, por estes, de serviços de transportes claramente considerados de âmbito meramente local.”*
280. Acrescenta que *“tal resulta da necessidade de se atender à complexidade e densidade da rede, integração física, tarifária e lógica de vários modos de transporte, forte intermodalidade⁶² e pendularidade, continuidade urbana, existência de interfaces de âmbito regional e nacional e forte capacidade de atração intermunicipal e inter-regional, à semelhança do que acontece na generalidade das áreas metropolitanas europeias.”*
281. Tais considerações podem aplicar-se, com as devidas adaptações, à RAM. Se por um lado, é adotado um modelo claramente supramunicipal que potencia os efeitos de rede e massa crítica da região, a articulação entre o Governo Regional e o Município do Funchal – ainda que já resulte parcialmente do Caderno de Encargos - será conveniente o seu reforço através de contrato interadministrativo com aquele Município, absolutamente central na região enquanto nó distribuidor e destinatário da maior parte dos movimentos de passageiros, pois pode:
- Potenciar os objetivos da política de transportes, a coordenação e a integração física, tarifária e lógica de todos os modos de transporte;
 - Potenciar a segurança, a boa relação custo-eficácia e a qualidade elevada dos serviços de transporte de passageiros, bem como a sustentabilidade económica e financeira da prestação desses serviços;
 - Permitir a otimização dos aspetos económicos, propiciando a prestação economicamente eficiente dos serviços de transporte, graças ao financiamento cruzado entre os serviços rentáveis e os não rentáveis;
 - Permitir melhor identificação da totalidade do serviço público e do serviço comercial (sobretudo quando a rede de um operador ultrapassa limites

⁶¹ <http://www.imtt.pt/sites/IMTT/Portugues/RJSPTP/Paginas/RJSPTP.aspx>

⁶² «Intermodalidade», característica de um sistema de transportes que potencia e proporciona a complementaridade e conexão entre diferentes modos e meios de transporte, satisfazendo ou promovendo, de forma eficaz, uma determinada deslocação entre uma origem e um destino pré-definidos (*in Pacote da Mobilidade*).

administrativos de uma autoridade), potenciando uma melhor avaliação dos custos reais da prestação do serviço público;

- Permitir aumentar as economias de escala, incluindo a redução dos preços e dos custos das transações, e melhorar e profissionalizar a gestão dos contratos públicos;
- Potenciar a otimização dos custos administrativos necessários à gestão do sistema e diminuir o risco de intervenção descoordenada, incoerente e impreparada no mercado.

282. De qualquer modo, ainda que afigura-se que a operação proposta pareça ter, à partida, aderência ao enquadramento legal e jurisprudencial nacional e europeu, e que obedeça aos ditames do PIETRAM, em linha com as orientações europeias^{63,64}, deverá ser garantida a determinação e implementação de um claro e objetivo modelo de relacionamento do Governo Regional com o futuro concessionário das ligações regionais e com o operador do Funchal, tendo em conta que, de acordo com os dados apresentados, a maior procura e, conseqüentemente, maior fonte de receita do primeiro é precisamente a zona urbana do Funchal.

283. Por outro lado, será um enquadramento necessário para poder alcançar todos os objetivos de uma política de mobilidade e transportes sustentável que pretendiam ser alcançados com o anterior modelo concessório como sejam:

- A promoção de um ambiente regulatório e concorrencial equitativo e saudável;
- A promoção da eficiência e sustentabilidade, social, económica, financeira e ambiental, dos *stakeholders* do ecossistema;
- A promoção da qualidade e da segurança dos serviços prestados;
- A minimização dos encargos do funcionamento do sistema e a maximização dos meios e recursos disponível;
- A promoção da coesão territorial, social e económica;

⁶³ Livro Branco dos Transportes (2050) e Livro Verde por uma nova cultura de mobilidade urbana: <http://www.imtt.pt/sites/IMTT/Portugues/Planeamento/DocumentosEstrategicosPlanos/DocumentosEstrategicosInternacionais/Documents/LivroBranco2011.pdf> e <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52007DC0551&from=PT>

⁶⁴ Imperativo de planeamento reforçado no recente Regulamento (EU) 2016/2338, do Parlamento Europeu e do Conselho de 14 de dezembro de 2016 que altera o Regulamento (CE) n.º 1370/2007, no que respeita à abertura do mercado nacional de serviços de transporte ferroviário de passageiros.

- A melhoria da articulação com as entidades públicas relevantes, como seja, os municípios e o governo regional.

Prazo da concessão/subcontratação de serviços

284. [confidencial]

285. Refira-se, efetivamente, nos termos das Orientações da Comissão:

- *“O artigo 4.º, n.º 3, do regulamento estabelece que a duração máxima dos contratos de serviço público é de «dez anos para os serviços de autocarro e [...] quinze anos para os serviços de transporte de passageiros por caminho de ferro propriamente dito ou por outros sistemas guiados». O n.º 4 do mesmo artigo autoriza a prorrogação dos contratos por um período correspondente a metade da sua duração original, se necessário à luz das condições de amortização dos ativos. Esta prorrogação pode ser concedida se o operador do serviço público fornecer ativos importantes face ao conjunto dos ativos necessários à prestação dos serviços de transporte de passageiros objeto do contrato e predominantemente ligados a estes serviços.*
- *A interpretação destas duas condições depende das circunstâncias específicas de cada caso. Conforme assinala o considerando 15 do regulamento (CE) n.º 1370/2007, «os contratos de longa duração podem conduzir a um congelamento do mercado por um período mais longo do que o necessário, reduzindo assim os efeitos benéficos da pressão da concorrência. A fim de reduzir ao mínimo as distorções da concorrência, sem deixar de acautelar a qualidade dos serviços, os contratos de serviço público deverão ter uma duração limitada». Tratando-se de contratos de muito longa duração, acresce àquele inconveniente a dificuldade de atribuir corretamente os riscos ao operador e à autoridade competente, dado o grau maior de incerteza. O mesmo considerando indica, por outro lado, ser «necessário prever a possibilidade de prorrogar contratos de serviço público por metade da sua duração inicial, no máximo, quando o operador de serviço público tiver de investir em ativos cujo período de amortização seja excepcional e, devido às suas características e condicionalismos especiais, no caso das regiões ultraperiféricas referidas no artigo 349.º do Tratado».*
- *A decisão de prorrogação de um contrato de serviço público por um período correspondente a metade da sua duração original deverá, portanto, estar subordinada à condição de o contrato obrigar o operador a investir em ativos,*

por exemplo material circulante, oficinas de manutenção ou infraestruturas, com períodos de amortização excecionalmente longos.

- *Normalmente, a autoridade competente decidirá da prorrogação do contrato antes do lançamento do processo de concurso para um novo contrato. (...) Em qualquer caso, a prorrogação não pode exceder metade da duração original do contrato, conforme prescreve o artigo 4.º, n.º 4.”*

286. O prazo da Concessão termina no dia 31 de dezembro de 2032, tendo em conta um investimento de [confidencial],) €, incluindo veículos, equipamentos, bilhética, infraestrutura e edifícios⁶⁵, sendo que tal é efetuado no primeiro ano de concessão. De acordo com a fundamentação apresentada, aquele prazo⁶⁶ permitirá amortizar a quase totalidade do investimento, existindo a possibilidade da RAM adquirir toda a frota pelo seu valor residual⁶⁷.

287. [confidencial],⁶⁸

288. Obviamente que a atribuição de tal prazo tem um pressuposto de cumprimento do investimento a realizar, que deve ser verificado na fase inicial do contrato, sob pena de penalidades previstas contratualmente, e que, em caso de incumprimento, podem levar à resolução contratual.

289. Por outro lado, ainda que exista um reporte sistemático de informação, que permite acompanhar a execução contratual e introduzir os ajustes necessários, é recomendável que seja prevista a reavaliação periódica da concessão, na globalidade, inclusive do investimento realizado, de forma a justificar, permanentemente, a atribuição do prazo contratual.

290. De referir que a obrigatoriedade e confirmação do investimento inicial é estrutural, não apenas para a definição do prazo, mas para a sustentação de todo o modelo da concessão, para os efeitos do Decreto-Lei n.º 111/2012, de 23 de maio, e para efeitos de cumprimento e aferição da conformidade das disposições relativas à subcontratação de serviços. Recorde-se que é estabelecida a possibilidade de subcontratar até um terço do número anual global de VK comerciais de Serviço Público, podendo ainda, nos termos do disposto no n.º 7 do artigo 4.º do Regulamento

⁶⁵ Ver Anexo Modelo Financeiro Previsional – Documentação de fundamentação – slide 133

⁶⁶ O máximo possível, de acordo com o regulamento e incluindo extensão devida pela amortização de investimentos, tal como já referido.

⁶⁷ Ver Anexo Modelo Financeiro Previsional – Documentação de fundamentação – slide 134

⁶⁸ Ver versão em inglês das Orientações do Regulamento: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2014:092:FULL&from=PT>

solicitar autorização para subcontratar mais de um terço do número anual global de VK comerciais de serviço público, por estar em causa a conceção da oferta, o estabelecimento da Concessão e a exploração do serviço público.

291. Ainda que se estabeleça que a subcontratação, a efetuar-se, designadamente para efeitos do Decreto-Lei n.º 60/2016, de 8 de setembro, ou para suprir necessidades de exploração, deverá estar sujeita às mesmas condições e obrigações aplicáveis à exploração do serviço público a que a Concessionária se encontra sujeita, todos os atos que venham a desencadear a subcontratação, acima de um terço, deverão sempre ser fundamentados no CCP e nos pressupostos de base subjacentes ao n.º 7 do artigo 4.º do Regulamento, sob pena de esvaziamento destas normas.

Direitos dos trabalhadores

292. É também de sublinhar a previsão da *“afetação dos recursos humanos ao estabelecimento da concessão, transitando os recursos humanos para esse operador e no final do contrato transitam para o operador subsequente”*.
293. Aliás, nos termos das *Orientações da Comissão, considerando o princípio da subsidiariedade, “as autoridades competentes dispõem das seguintes opções para proteção do pessoal em caso de mudança do operador: (...) iii) Exigir ao operador que respeite determinadas normas sociais relativamente a todo o pessoal envolvido na prestação dos serviços de transporte público, «para garantir a existência de condições de concorrência transparentes e comparáveis entre os operadores e para evitar o risco de dumping social», como indica o considerando 17 do regulamento (CE) n.º 1370/2007. Tais normas poderão, designadamente, fazer parte de um acordo de empresa ou de um acordo coletivo para o segmento de mercado em causa. (...) Para garantir a transparência das condições de emprego, as autoridades competentes que exijam a transferência do pessoal ou imponham o respeito de determinadas normas sociais estão obrigadas a especificar essas exigências no caderno de encargos do concurso e no contrato de serviço público.”*
294. Nesse sentido, afigura-se relevante que a autoridade competente faça um acompanhamento sistemático, não apenas do ato de afetação dos atuais trabalhadores, mas também do cumprimento das normas laborais nesse ato e durante o contrato, justificando-se que exista um relatório específico sobre esta matéria, para divulgação ou transmissão às autoridades competentes, designadamente, a Autoridade para as Condições do Trabalho, ou organismo correspondente na administração regional.

295. Tal sugestão afigura-se relevante tendo em conta que o cumprimento de condições laborais pode constituir o facto de avaliação do ambiente concorrencial e da existência de um paradigma de concorrência não falseada.

Transportes flexíveis

296. Entendemos ser de sublinhar a utilização de soluções inovadoras de mobilidade e transportes. Tal como refere o preâmbulo do Decreto-Lei n.º 60/2016, de 8 de setembro, que estabelece as regras específicas aplicáveis à prestação de serviço público de transporte de passageiros flexível:

- *“O transporte de passageiros flexível permite colmatar algumas das limitações do transporte público convencional, podendo desempenhar funções de grande importância, designadamente oferecer acessibilidade nas zonas isoladas e dispersas, garantir um serviço de transporte nos espaços periurbanos onde a densidade populacional não justifica a rede existente e, complementado a rede de transporte público regular nas zonas urbanas, responder às necessidades específicas da população mais envelhecida e em idade escolar, bem como assegurar as necessidades de mobilidade das pessoas com mobilidade condicionada que necessitam de um serviço específico e de proximidade.*
- *Nessa medida, a Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, alterada pela Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março, que aprova o Regime Jurídico do Serviço Público do Transporte de Passageiros, consagrou o conceito de «serviço público de transporte de passageiros flexível», estabelecendo-o como parte integrante do sistema de transportes e da cadeia de deslocações, em articulação com todas as suas componentes - transportes públicos regulares, táxis, transportes escolares, transportes partilhados -, visando garantir o acesso a centros geradores de procura de abrangência municipal ou regional, e ainda fazer face às expectativas de procura por parte dos utilizadores de serviços de mobilidade e transportes em áreas coerentes de mobilidade, independentemente de fronteiras administrativas.”*

297. Por outro lado, 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;*
- *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.*
- *“(...) devem ter em conta os níveis mínimos de serviço público de transporte de passageiros” referidos no artigo 14.º.*

298. Face ao exposto constata-se que a solução de mobilidade subjacente a este modelo contratual é efetivamente inovadora, fazendo uso das atualizações legislativas, designadamente da flexibilidade dos serviços e da compatibilização com outras modalidades de serviços de transporte.

299. Tal iniciativa pode, potencialmente, ter efeitos positivos, não só na sustentabilidade financeira, económica e social e na maximização dos recursos disponíveis, como também contribuir, decisivamente, para a coesão económica, territorial e social do país, ao ter em conta a população nomeadamente mais desfavorecida e vulnerável, crianças, jovens, idosos e pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida e respondendo à reorganização dos serviços públicos.

300. De referir ainda que o artigo 7.º do Decreto Legislativo Regional n.º 37/2016/M, de 17 de agosto, adaptou à RAM os níveis mínimos de serviço público de transporte de passageiros previstos no Anexo ao RJSPTP, sendo que os serviços a contratar aderem a esta realidade, designadamente através dos serviços públicos de transporte de passageiros flexíveis.

Obrigações de informação

301. Quanto a este aspeto, afigura-se que as obrigações de serviço público são definidas com elevado grau de especificação e vinculatividade, garantindo que o interesse público é protegido e beneficiado, sendo que as penalidades impostas no Caderno de Encargos são um incentivo relevante para o cumprimento das obrigações e causa.

302. Por outro lado, são definidos termos concretos que permitem aplicar sanções ou penalidades pelo incumprimento de obrigações contratuais, sendo também efetuada

uma distinção entre as diversas obrigações, eliminando o risco de discricionariedade na aplicação das mesmas.

303. Refira-se que o Caderno de Encargos especifica de forma detalhada os deveres de informação que o concessionário deverá cumprir para com o Concedente, bem como quanto a medidas e prazos julgados necessários para mitigar e remediar situações imprevistas, bem como as suas consequências.
304. Aliás, a multiplicidade de relatórios que o futuro concessionário deverá realizar, bem como a obrigatoriedade de implementação de diversos sistemas de informação, aos quais a entidade competente tem acesso direto, permite não só uma gestão contratual rigorosa, objetiva e dinâmica, como permite também uma fiscalização do cumprimento contratual mais assertiva e imediata.
305. De referir a existência de sistema de informação geográfica (SIG), Sistema de Bilhética integrada sem contacto; Sistema de Gestão de Transportes a Pedido e de Passageiros com Cadeira de Rodas; Sistema de acesso remoto do Concedente ao Sistema de Gestão de Transportes a Pedido e de Passageiros com Cadeira de Rodas; Sistema de Apoio à Exploração central de comando de tráfego e sistema Informático de Gestão que inclua faturação e clientes, sendo que todos estão sujeitos a auditorias técnicas para assegurar a sua fiabilidade.
306. Tendo em conta as atribuições da AMT, sugere-se ainda a ponderação do estabelecimento de procedimentos de colaboração entre a AMT e o Governo Regional, designadamente no sentido da cooperação na supervisão e fiscalização do cumprimento das obrigações legais, regulamentares e contratuais, transmissão de informação relevante necessária ao controlo anual das compensações concedidas às entidades que asseguram os serviços de interesse económico geral nos setores regulados e defesa dos direitos e interesses dos consumidores e utentes em relação aos preços, aos serviços e respetiva qualidade, no âmbito e no enquadramento das respetivas atribuições e competências.

Direitos dos passageiros

307. Na documentação proposta, existem obrigações específicas quanto a passageiros com necessidades especiais ou de mobilidade reduzida, informação em tempo real e de ampla divulgação sobre as condições de prestação dos serviços, uma ampla rede de vendas, diversos suportes de informação ao público, uma assertiva metodologia de controlo à fraude, informação bilingue, gestão de reclamações sujeitas a prazos de resposta, um inquérito bienal de satisfação e caracterização dos

clientes do Serviço Público, regulamentos internos relativos a segurança e higiene, sendo que todas as obrigações estão sujeitas a penalidades por incumprimento, o que reforça a sua vinculatividade.

308. De qualquer modo, sugere-se a referência expressa ao Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro, que estabelece as condições que devem ser observadas no contrato de transporte rodoviário de passageiros e bagagens, em serviços regulares, bem como ao regime sancionatório pelo incumprimento das normas do Regulamento (UE) n.º 181/2011, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro e ao cumprimento das obrigações nele ínsitas.
309. Nesse sentido, e ainda que se afigure que o Caderno de Encargos é exemplarmente cuidadoso, detalhado e proativo com as obrigações de informação ao público, é recomendável⁶⁹ que o futuro concessionário (e também os atuais naturalmente) procedam à elaboração do contrato de transporte (operador-passageiro) que contenham todas as regras gerais de utilização, cláusulas contratuais gerais e contratuais de adesão, relativos à sua atividade, preferencialmente, num único suporte documental, que inclua, especifique ou amplie e que não contrarie o que se encontra previsto na lei, sem prejuízo das competências próprias de gestão das ações de divulgação, suportes ou mensagens (na forma e conteúdo) que sejam transmitidas.
310. Entende-se que, desta forma, se clarificam as regras que são efetivamente aplicáveis a cada momento e em cada modo para o passageiro (e vinculativas, sem qualquer dúvida), de forma detalhada e sindicável, o que não acontece com informação dispersa e sumária em sítios da internet ou em ações de divulgação e marketing.
311. 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.
312. 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. Mas, sem que todas as regras operador-passageiros estejam adequadamente previstas em documento único, não existe garantia de que a

⁶⁹ Tal como consta do relatório da AMT sobre este mesmo assunto: <http://www.amt-autoridade.pt/noticias-e-comunicados/comunicados>

informação em sítio da internet não possa ser modificada ou que seja considerada vinculativa, em caso de conflito.

Sistema tarifário

313. É também de sublinhar a implementação de um sistema tarifário e de bilhética multimodal que abrangerá toda a RAM e todos os operadores, com uma base tarifária idêntica para todos os operadores e títulos de transporte, sendo que o preço dos mesmos deve ser determinado em função da origem e destino da viagem e independentemente do modo e operador utilizados, não penalizando o transbordo.
314. Contudo, ainda que o sistema tarifário seja uma das importantes componentes das peças procedimentais e sejam efetuadas estimativas das receitas tarifárias que beneficiarão o futuro concessionário, não resulta dos documentos apresentados a forma como tal sistema tarifário e de bilhética intermodal será implementado em todo o arquipélago, abrangendo também a [confidencial], designadamente se as regras e procedimentos aplicáveis ao tarifário e bilhética resultarão apenas de instrumentos contratuais ou se existirá regulamentação específica regional, nos termos dos artigos 38.º a 40.º do RJSPTP.
315. A complexidade da gestão de um sistema tarifário que, segundo o Regulamento, deve resultar na aplicação de regras gerais aplicáveis a todos os operadores, de igual modo e sem gerar problemas concorrenciais, deve ser tratada cuidadosamente ao abrigo de regras estáveis e vinculativas, para acautelar a eficiente utilização de financiamento público, a previsibilidade da exploração e a segurança jurídica dos passageiros.⁷⁰
316. É possível, de acordo com o Regulamento, a existência de regras gerais tarifárias com base contratual, desde que se assegure a existência de regras comuns entre operadores pelo que, à semelhança da sugestão de clarificação contratual da relação da Horários do Funchal com a autoridade competente, também se sugere a estipulação legal, regulamentar ou contratual das regras gerais imanentes ao sistema tarifário regional, incluindo do sistema de gestão de bilhética e tarifário.
317. Nesse sentido, a Portaria n.º 120/2013, 23 de dezembro, que aprova o tarifário aplicável às carreiras regulares urbanas de transporte público coletivo de passageiros no concelho do Funchal e a Portaria n.º 121/2013, 23 de dezembro, que

⁷⁰ Quanto a esta matéria ver o Parecer da AMT sobre as consequências da falta de clareza do enquadramento legal e regulamentar do sistema tarifário nacional: <http://www.amt-autoridade.pt/pronuncias-e-pareceres/pareceres/parecer-n-02amt2017-supervisão-dos-mercados-da-mobilidade/>

- aprova o tarifário aplicável às carreiras regulares interurbanas de transporte público coletivo de passageiros, ambas do Governo Regional, deverão refletir as adaptações que se verificarem necessárias, sem prejuízo da ponderação de outros instrumentos legais, regulamentares e contratuais que assegurem os mesmos objetivos.
318. Por outro lado, avaliando as referidas portarias e os tarifários previstos na futura concessão, não resultam indícios de que o novo sistema implique atualizações tarifárias que prejudiquem os utilizadores, com exceção da atualização para o Aerobus, sendo que este serviço está mais vocacionado para o serviço turístico e não para a mobilidade quotidiana das populações (assegurada por outras carreiras alternativas).
319. Aliás, poder-se-á perspetivar a redução de algumas tarifas, não tanto pela comparação direta de títulos e tarifas de transportes, mas pelo facto de que é potenciada a intermodalidade de títulos sem penalização do transporte, algo que não se verificava atualmente entre os diversos operadores, nas ligações transversais à RAM.
320. Por outro lado, tal possibilidade de redução reflete-se no facto da Cláusula 20.^a do Caderno de Encargos remeter para o Anexo 7 onde se inclui uma lista provisória dos títulos, tarifas, bonificações e repartição de receitas de títulos intermodais, que passará a definitiva se existirem eventuais ganhos e poupanças resultantes do Concurso e que se assegure o equilíbrio económico-financeiro da Concessão.
321. De qualquer modo, considera-se relevante que, de alguma forma, esteja previsto como se calculará tal possibilidade de descontos, e de que forma estes serão aplicados, ainda que tal não seja uma condição contratual mas uma possibilidade a exercer pela autoridade competente no âmbito das suas competências tarifárias.
322. Acresce que, quanto ao facto da Concessionária se obrigar a fornecer a todos os estabelecimentos de ensino da RAM que o requeiram títulos de transporte, mediante pagamento de um preço bonificado, cuja bonificação será suportada pelos municípios, no que se refere a transportes escolares, considera-se relevante a garantia da existência de procedimentos de controlo efetivo quanto ao número de títulos requeridos e usados, bem como quanto aos pagamentos efetuados pelos municípios, de forma a garantir a remuneração da concessionária mas também a maximização de dinheiros públicos e a sua correta alocação ao serviço público.

323. Na verdade, também os contratos interadministrativos ou outro instrumento administrativo devem adequadamente especificar a forma de articulação entre os municípios, a RAM e o operador de serviço público, no que a esta matéria se refere.
324. Sugere-se ainda que se garanta que o sistema de bilhética seja um instrumento efetivo, não só de gestão operacional do sistema, mas também uma base sólida para a aferição do cumprimento contratual e de pagamento de compensações, tendo em conta que os dados reais do sistema permitem aferir, com maior certeza, o nível de compensações a efetuar pelo serviço público.
325. Por outro lado, ainda que se considere que as cláusulas do Caderno de Encargos sejam claras e disciplinem, adequadamente, o que se pretende do Sistema de Bilhética, SAE, Website a App da RAM e Sistema de Apoio à Exploração, entende-se também que os respetivos requisitos técnicos devem ser claros e transparentes de forma a que não limite a concorrência na perspetiva da perceção que cada um dos concorrentes possa ter do que é efetivamente necessário para concorrer e ganhar este procedimento.
326. Nesse sentido, entendemos que após compilação dos requisitos técnicos, estes devam ser comunicados à AMT, não deve ser descurado, em sede procedimento concursal, o adequado esclarecimento das dúvidas que possam surgir, e respetivamente fundamentação.
327. Finalmente, todos os aspetos que possam assim ser ajustados ou complementados, direta ou indiretamente relacionados com a preparação, lançamento e decisão deste procedimento concursal devem ser comunicados à AMT, para efeitos de inserção no respetivo processo instrutor, e para aferição da manutenção (ou não) das conclusões vertidas no presente parecer, sem prejuízo da intervenção de outras entidades competentes, como a Autoridade da Concorrência.⁷¹

Racionalidades basilares da regulação económica independente

328. Em aditamento ao já exposto e tendo em conta os elementos disponibilizados e já analisados no presente parecer, o Caderno de Encargos e o Programa de Concurso, devidamente enquadrado na legislação nacional e europeia já mencionada, apresenta diversas vantagens e dá resposta favorável a cada uma daquelas racionalidades basilares e estruturantes da metodologia de regulação económica independente da AMT (investidores; profissionais/ utilizadores/

⁷¹ Designadamente no que se refere Cláusula 81.^a

utentes/consumidores e/ou cidadãos; contribuintes), tendo também em conta a explanação anterior, que não se repetirá por imperativos de economia do presente parecer.

329. Quanto a investidores, tendo em conta os elementos disponibilizados, afigura-se que estão criadas as condições para o desenvolvimento do serviço de transporte de passageiros na RAM, tendo em conta que se introduz melhorias sistémicas no modelo de serviço de transporte de passageiros em vigor, criando as condições de estabilidade necessárias ao investimento na rede de transportes.
330. Por outro lado, o facto de se clarificarem e especificarem as condições de exploração de um operador de transportes e, conseqüentemente, com as autoridade de transportes, confere um quadro de transparência, estabilidade e previsibilidade, estando acautelado o adequado relacionamento com outros operadores de transportes no mesmo mercado, o efetivo cumprimento das regras contratuais e legais, nacionais e europeias, e um exercício de regulação, supervisão e organização de sistema atento a eventuais distorções concorrenciais.
331. No que tange a utilizadores/utentes/consumidores e/ou cidadãos, o facto de o sistema ser gerido em articulação com entidades com maior proximidade e criando um modelo de operação vocacionado para a sustentabilidade económica e financeiras designadamente crescimento do número de passageiros e bons níveis de avaliação de satisfação, poderá potenciar a oferta de um melhor serviço, adequando a oferta à procura de forma mais profícua, dinâmica e eficaz. Naturalmente que a existência ou crescimento dos benefícios decorrerá do acompanhamento da execução contratual.
332. Ademais, o exercício dos poderes regulatórios da AMT em articulação com os poderes organizacionais do Governo Regional, cada qual no âmbito das respetivas competências, poderá permitir, potencialmente, uma melhor promoção dos direitos e interesses dos consumidores, utilizadores do transporte público, mas também, indiretamente, daqueles que possam beneficiar da existência de uma rede de transportes públicos eficiente na sua região.
333. Também no interesse daqueles, como dos contribuintes, a prestação do serviço público de transporte de passageiros, com base numa definição transparente e objetiva de obrigações de serviço público e suas compensações, bem como sustentada numa extensa e criteriosa definição de obrigações de reporte de informação, e de mecanismos de fiscalização e sancionamento e com imperativos de

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

334. Em ritmo de conclusão, afigura-se-nos ser igualmente importante para os *stakeholders*, a existência de uma salutar cooperação institucional entre a AMT e o Governo Regional, cada um naturalmente no exercício da Missão específica e diferenciada que a Lei lhes consagra. Tal releva na medida em que pode reforçar a confiança na prossecução das suas estratégias empresariais visando a competitividade e a coesão, de onde poderá decorrer o investimento e, conseqüentemente, o emprego.
335. A coerência e clareza da *praxis* quotidiana de um binómio institucional como o presente, entre autoridade de transportes e entidades públicas que prosseguem os interesses daquelas e o interesse público, e, uma autoridade de regulação económica independente, com atribuições em matéria de concorrência, respeitando a centralidade da pessoa, consubstancia uma garantia assinalável de que o bem público da mobilidade eficiente e sustentável está devidamente protegido, o que, em si mesmo, é um ativo para a economia, e, para a sociedade portuguesas.

VII- DAS CONCLUSÕES

336. Assim, e em conclusão:

- a) No que concerne ao objeto específico deste parecer, afigura-se, à partida e de acordo com a informação prestada, que as peças procedimentais relativas ao procedimento concursal a lançar pela RAM estão em *compliance* com a Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, bem como com o Regulamento, Decreto Legislativo Regional n.º 37/2016/M e demais enquadramentos legais citados;
- b) De referir, igualmente, que a referida *compliance* afere-se não apenas na definição inicial dos termos daqueles instrumentos legais e contratuais mas também na sua efetiva execução, implementação e eventual revisão (mesmo que programada e periódica), designadamente, na monitorização do cumprimento de obrigações de serviço público, na aplicação de critério e cálculo anual de compensações financeiras pelo cumprimento de tais obrigações, na salvaguarda, pelas autoridades de transporte competentes de uma gestão do sistema que salvaguarde condições concorrenciais equitativas para todos os operadores que prestem serviços de transportes no seu território e no cumprimento estrito de todas as obrigações legais decorrentes do Regulamento e do RJSPTP e do Decreto

Legislativo Regional n.º 37/2016/M e que não constam do contrato de serviço público;

- c) Nesse sentido, o parecer prévio vinculativo da AMT quanto ao lançamento do procedimento concursal é positivo, ainda que condicionado à ponderação e implementação das recomendações/sugestões efetuadas ao longo do presente parecer, prosseguidas, *a posteriori*, de um acompanhamento e contratual sistemático, no sentido de aferir, a todo o tempo, incluindo no desenvolvimento do procedimento concursal, a *compliance* com as normas legais nacionais e europeias, bem como das disposições contratuais, sem prejuízo da avaliação prévia à celebração contratual, nos termos da Lei n.º 19/2012, de 8 de maio.
- d) Assim, sem prejuízo das atribuições e competências próprias da AMT, enquanto regulador económico independente, cabe às autoridades de transportes criar e implementar as condições legais e contratuais de base que permitam a disponibilização de serviços de transportes enquadradas em termos equitativos em termos concorrenciais, organizativos e institucionais.
- e) Tais imperativos de transparência e equidade assumem uma maior relevância quanto ao Governo Regional, tendo em conta que, além de autoridade de transportes com jurisdição sobre todos os operadores que prestem serviço no seu território, é também gestora/detentora de um operador público que opera em mercado concorrencial ([confidencial]).
- f) Aliás, tais imperativos são prévios à celebração do contrato, devendo ser garantidas condições concorrenciais igualitárias, seja no procedimento concursal, seja em atos legais, regulamentares, contratuais ou administrativos e de âmbito empresarial externos ao procedimento, sejam de âmbito enquadrador ou específicos e direcionados, mas com potenciais efeitos diretos ou indiretos no mesmo
- g) Nesta linha, importa garantir que as condições legais, regulamentares e contratuais e administrativas que enquadram a [confidencial], e entidades por si detidas e participadas a não induzam distorções concorrenciais, pelo que deverão ser adequadamente previstas, segundo imperativos de transparência e objetividade.
- h) Destarte, deve do mesmo passo ser dada especial atenção à verificação sistemática, objetiva e transparente (e eventual revisão/ajustamento) da aplicação dos critérios de cálculo de compensações financeiras relativas a todas as linhas (comerciais e abrangidas pelas obrigações de serviço público), sobretudo nos

serviços de transporte de passageiros disponibilizados pela Horários do Funchal em territórios e percursos onde também operem outros operadores.

- i) Por outro lado, e quanto a matéria tarifária, e designadamente por estarem em causa verbas atinentes ao Orçamento regional, deverão dar especial relevância à aferição da conformidade da aplicação dos critérios de pagamento de compensações financeiras e de repartição de receitas dos títulos intermodais, os quais deverão ser aplicados de forma equitativa a todos os operadores de transportes (públicos e privados) que os disponibilizem nos territórios em causa.
- j) Acresce que a AMT, no âmbito das atribuições e competências que lhe estão legalmente cometidas pelos Estatutos, prosseguirá uma articulação expedita e eficiente com o Governo Regional designadamente através de uma adequada transmissão de informação relevante, à AMT, no âmbito da execução deste contrato, com especial incidência, e para os devidos efeitos, na verificação regular da conformidade legal, nacional e europeia, da definição de obrigações de serviço público e atribuição de compensações financeiras pelo seu cumprimento, bem como no que concerne à avaliação da conformidade no que respeita a regras e princípios de âmbito tarifário (de âmbito nacional, regional e local), de regras regulamentares e contratuais relativas aos direitos e interesses dos consumidores e que assumem impacto concorrencial;

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

- a) Contribui para a sustentabilidade económica e de funcionamento do mercado da mobilidade, assegurando uma mobilidade eficiente e sustentável, que confira maior tessitura à coesão social e territorial, reforçando a solidariedade inter-regional;
- b) Permite a integração dos serviços de transporte de modo harmonioso numa rede global de transportes, servindo como catalisador para uma valorização e desenvolvimento mais integrado do território, potenciando novas áreas de investimento;
- c) Permite, pelo menos, a manutenção e desenvolvimento da cobertura do território, assegura adequadas soluções de mobilidade combinada e

sustentável a toda a população, de acordo com as suas especificidades, ilimitações e condicionamentos, aproximando as decisões dos mesmos;

- d) Não se perspetiva um aumento a carga fiscal e antevê-se uma maximização dos recursos públicos existentes. Dos documentos apresentados não resulta a intenção de criação de taxas ou impostos para suportar estas compensações, mas tal, como outros, será um facto a aferir no decorrer da execução contratual.

Lisboa, 16 junho de 2017

Direção de Supervisão dos Mercados da Mobilidade (DSMM)

Divisão de Acompanhamento das Políticas Públicas sobre Preços e Coesão Territorial e Social (DPPC)