[versão não confidencial]

PARECER N.º 96/AMT/2020

SUPERVISÃO – AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E MONITORIZAÇÃO SETORIAL

I – DO OBJETO

1. A Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT), em 24-07-2019 publicou no respetivo sítio da internet a informação *"Informação - Prestação Direta de Serviços de Transporte Público de Passageiros por Autoridades de Transportes"*[1] e da qual constava o seguinte:

   - *"(…) decorre do Regulamento e do RJSPTP que o serviço público de transporte de passageiros pode ser explorado: (i) diretamente pelas autoridades de transportes competentes, designadamente com recurso a meios próprios; (ii) mediante atribuição, a operadores internos ou outros operadores de serviço público, seguindo o jurídico estabelecido no Regulamento e no Código dos Contratos Públicos, ou seja, regra geral de submissão à concorrência ou ajuste direto quando admissível, até 3 de dezembro de 2019.*
   - *Ou seja, por imperativos concorrenciais, mas também de legalidade, transparência e objetividade, qualquer entidade, pública ou privada, que exerce uma atividade económica no âmbito da mobilidade, designadamente disponibilizando serviços de transporte público de passageiros, deve ter a sua atividade enquadrada em instrumento legal, regulamentar, administrativo ou contratual, que estabeleça as condições especificas em que é prestada, incluindo obrigações de serviço público e identifique quaisquer vantagens (nomeadamente financeiras), concedidas ou utilizadas e necessárias para a sua prestação.*
   - *Aliás, nos termos do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio e do Decreto-Lei n.º 167/2008, de 26 de agosto, deverão ser identificadas as compensações e quaisquer montantes ou vantagens, de caráter financeiro ou não, que sejam atribuídas, seja a que título for, por entidades públicas a entidades, públicas ou privadas, que asseguram serviços de interesse económico geral no Ecossistema da Mobilidade e dos Transportes por contrapartida da prestação*

[1] http://www.amt-autoridade.pt/media/2093/prestacao_direta_servicos_transporte_pubpassageiros_at.pdf

de serviço público de transporte de passageiros e descontos tarifários, em transporte regular ou flexível.

- *Tais comandos legais, baseados igualmente na jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia, quanto ao auxílios de Estado e contratualização de serviços de interesse económico geral no setor dos transportes, abrangem também as autoridades de transportes e outras entidades públicas quando prestam diretamente serviços de transporte público de passageiros, regular ou flexível, com recurso a meios próprios, designadamente, serviços municipalizados, intermunicipalizados, operadores locais e internos.*

- *Por último, referir ainda que, de acordo com o plasmado no artigo 7.º do Regulamento, as autoridades de transportes devem tornar público, anualmente, um relatório circunstanciado sobre as obrigações de serviço público da sua competência, incluindo nesse relatório a data de início e a duração dos contratos de serviço público, os operadores de serviço público selecionados e as compensações e os direitos exclusivos que lhes são concedidos como contrapartida".*

2. Nesta sequência e no âmbito da Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto e do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, a AMT solicitou [2]à Câmara Municipal de Loulé (Município) o envio da informação e documentação relativa ao enquadramento contratual e/ou regulamentar dos serviços de transporte público de passageiros prestados por aquela Autarquia, por prestação direta, serviços municipalizados ou operador interno, tendo em conta:

   - O disposto na Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, que aprova o Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros (RJSPTP), no Regulamento (CE) 1370/2007, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro, (Regulamento) na Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto e que aprova o regime jurídico da atividade empresarial local e das participações locais, bem como a informação prestada pela AMT3,;

   - O disposto nas alíneas a), g), j) e k) do n.º 1 e alínea a) e f) do n.º 2, ambos do artigo 5.º, do artigo 8.º, da alínea b) do n.º 2 do artigo 34.º (*emitir parecer prévio*

[2] Ofícios n.º 5985-CA/2019, de 27-12-2019, n.º 295-cA/2020, de 03-02-2020 e n.º 3383-CA/2020, de 30-07-2020 e email de 17-06-2020.
[3] Informação - Prestação Direta de Serviços de Transporte Público de Passageiros por Autoridades de Transportes - http://www.amt-autoridade.pt/media/2093/prestacao_direta_servicos_transporte_pubpassageiros_at.pdf

vinculativo sobre peças de procedimento de formação dos contratos de concessão ou de prestação de serviços públicos nos setores regulados, ou sobre alterações promovidas aos contratos em vigor) alínea a), d), g) e h) do n.º 1 do artigo 40.º, e artigo 46.º, todos do anexo ao Decreto-Lei n.º 78/2014 de 14 de maio,

3. Por email datado de 14-08-2020, o Município remeteu o Contrato Programa celebrado entre o Município e a empresa Municipal Loulé Concelho Global, EM, Unipessoal, S.A e as deliberações administrativas e peças de procedimento de aquisição dos serviços de transportes urbanos de Almancil[4], e, em 25-11-2020, remeteu documentação diversa adicional, por solicitação da AMT de 18-08-2020.[5]

4. O presente parecer inscreve-se no cumprimento da missão da AMT enquanto regulador económico independente, nos termos dos seus estatutos, anexos ao Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio (Estatutos), e de acordo com as exigências que emanam da Lei-Quadro das Entidades Reguladoras independentes, aprovada pela Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto.

5. A sua emissão fundamenta-se, assim, nas atribuições da AMT, previstas no n.º 1 do artigo 5.º dos Estatutos, designadamente, de zelar pelo cumprimento do enquadramento legal, nacional, internacional e da União Europeia, aplicável à regulação, supervisão, promoção e defesa da concorrência, visando o bem público, a defesa dos interesses dos cidadãos e dos operadores económicos, e de monitorização, acompanhamento e avaliação das atividades e políticas do *Ecossistema 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.

6. Acrescem ainda nas atribuições da AMT:

   - Definir as regras e os 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 quanto ao estabelecimento dos níveis de serviço[6];

[4] Por email de 18-08-2020 foram solicitados esclarecimentos adicionais, que foram respondidos em ….
[5] Incluindo (i) Relatório de Contas 2019 e Rendimentos e Gastos e Informação e comunicação, dados de passageiros dos serviços de Almancil, Loulé e Quarteira (ii) documentação de visto Prévio no tribunal de Contas, (iii) Contrato Programa, (vI) documentação relativa à pasta Contratação Loulé Quarteira – Procedimento, constituída por 7 subpastas (anúncio do procedimento, caderno de encargos, contrato, programa do procedimento, relatório final, relatório preliminar e visto prévio.

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

- Fiscalizar e auditar o cumprimento das obrigações legais, regulamentares e contratuais, assumidas pelos concessionários e pelos prestadores do serviço público sujeitos à sua jurisdição, propondo a aplicação de sanções contratuais;[7]
- Proceder ao controlo anual das compensações concedidas às entidades que asseguram os serviços de interesse económico geral nos setores regulados;[8]
- Promover a defesa dos direitos e interesses dos consumidores e utentes em relação aos preços, aos serviços e respetiva qualidade.[9]

7. Por outro lado, o presente parecer inscreve-se também no âmbito da reforma estrutural consubstanciada no RJSPTP bem como do Regulamento[10] que é claramente uma reforma de enorme envergadura, designadamente pelas exigências relativas à necessidade de contratualização da prestação daqueles serviços até 3 de dezembro de 2019.

8. 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.

9. Em primeiro lugar, o enquadramento e a *compliance* com o estabelecido no Regulamento, no RJSPTP, no Código dos Contratos Públicos (CCP) e na demais legislação aplicável à descentralização administrativa e subvenções públicas, designadamente, no Decreto-Lei n.º 167/2008, de 26 de agosto e a Lei n.º 52/2015, de 31 de agosto, que aprova o regime jurídico da atividade empresarial local e das participações locais.

10. Em segundo lugar, pretende-se contribuir para o suprimento de falhas de mercado, sem gerar falhas de Estado ou de entidades e/ou atos normativos que, de algum modo, o representam e construir um paradigma de concorrência não falseada, sem restrições ou distorções, protegendo o bem público da mobilidade eficiente e sustentável, promovendo ainda a confluência dos paradigmas societais subjacentes a diferentes racionalidades: a dos investidores; a dos profissionais/ utilizadores/ utentes/ consumidores e/ou cidadãos; e a dos contribuintes.

[7] 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.
[8] Alínea c) do n.º 3 do artigo 34.º dos Estatutos.
[9] Alínea m) do n.º 1 e alíneas j) e k) do n.º 2 do artigo 5.º dos Estatutos.
[10] Alterado pelo Regulamento (UE) 2016/2338 do Parlamento Europeu e do Conselho de 14 de dezembro de 2016.

II – DO ENQUADRAMENTO CONTRATUAL

11. Do Contrato Programa celebrado entre o Município e a empresa Municipal Loulé Global (LCG), celebrado em 2018, decorre que a empresa nos termos dos respetivos estatutos:

- Tem como objeto social: (i) a promoção, gestão e fiscalização do estacionamento público urbano; (ii) a promoção e gestão de transportes de passageiros; (iv) a promoção e gestão de equipamentos coletivos e prestação de serviços na área da educação, cultura e desporto, assegurando, nesse âmbito, a gestão, exploração, manutenção e promoção comercial do Mercado Municipal de Loulé, considerados como *"serviços de interesse geral, devendo assegurar-se a universalidade e continuidade dos serviços prestados, a satisfação das necessidades básicas dos cidadãos, a coesão económica e social local e a proteção dos utentes, sem prejuízo da eficiência económica e do respeito dos princípios da não discriminação e da transparência";*
- Nos termos do disposto nos artigos 45.º e 46.º, da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, é classificada como uma empresa encarregada da gestão de serviços de interesse geral e, por isso, depende da celebração de contratos-programa com as entidades participantes;
- Deve articular-se com os objetivos prosseguidos pelo Município, visando a satisfação das necessidades de interesse geral e assegurando a viabilidade económica, bem como o equilíbrio financeiro[11];
- Os contratos-programa devem definir, pormenorizadamente, o objeto e missão da Sociedade, bem como as funções específicas de desenvolvimento económico local a desempenhar, e que dos contratos-programa constará, obrigatoriamente, o montante dos subsídios e das indemnizações compensatórias que a empresa terá direito a receber como contrapartida das obrigações assumidas.

12. Estabelece contrato:

- Na cláusula Primeira, que o contrato tem por objeto a gestão, a exploração, a manutenção e a promoção comercial do Mercado Municipal de Loulé, incluindo

[11] Segundo a Cláusula Décima, as transferências financeiras a título de subsídio à exploração, referidas nas cláusulas quinta e oitava têm o seguinte valor previsional plurianual: No ano de 2018, €363.421,86 (trezentos e sessenta e três mil, quatrocentos e vinte e um euros, e oitenta e seis cêntimos); No ano de 2019, €484.562,47 (quatrocentos e oitenta e quatro mil, quinhentos e sessenta e dois euros, e quarenta e sete cêntimos); No ano de 2020, €484.562,47 (quatrocentos e oitenta e quatro mil, quinhentos e sessenta e dois euros, e quarenta e sete cêntimos).

o Mercado Exterior de Sábado; a gestão, exploração e fiscalização do estacionamento público urbano; a gestão e exploração dos transportes urbanos e ainda a gestão e exploração dos parques de estacionamento municipais.

- Na Cláusula Segunda a empresa cobra as taxas e preços que sejam devidos, de acordo com os Regulamentos em vigor no Município, ou inferiores, quando isso se revele adequado ao modelo de gestão e seja objeto de uma deliberação do Município;
- Na Cláusula Terceira é estabelecido que os valores cobrados são receita da empresa;
- Na Cláusula Quarta, refere-se que a empresa contratará o pessoal que entender necessário ao bom desempenho das suas tarefas, adquirirá os equipamentos e instalará as infraestruturas necessárias ao mesmo fim;
- Na Cláusula Quinta dispõe sobre a gestão e exploração do Mercado Municipal de Loulé;
- Na Cláusula Sexta dispõe sobre a Gestão, exploração e fiscalização do estacionamento público urbano;
- Na Cláusula Sétima dispõe-se sobre a Gestão e exploração dos parques de estacionamento municipais.

13. Quanto à gestão e exploração dos transportes urbanos é estabelecido:

- Para apoio e contrapartida da execução das atividades resultantes da gestão e exploração dos transportes urbanos serão cobrados preços resultantes de tabela aprovada por deliberação do Município, acrescida de uma compensação financeira, a título de subsídio à exploração, valor de €1,54 por quilómetro;
- Os preços resultantes de tabela aprovada pelo Município são valores assumidamente subsidiados e prosseguem um objetivo de carácter socioeconómico;
- O cálculo do valor do subsídio à exploração, referido no n.º 1, é apurado de acordo com as disposições estabelecidas no anexo do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007;

- No âmbito da gestão dos transportes urbanos fica a empresa autorizada a contratar, nos termos do Código dos Contratos Públicos, a prestação de serviços de transporte;
- Para além do subsídio à exploração, o equilíbrio financeiro da gestão e exploração deve ser também financiado pelo resultado líquido obtido pela gestão e exploração das zonas de estacionamento de duração limitada, para a prossecução dos seguintes objetivos: (i) Complementar os circuitos existentes de forma a servir equipamentos ou zonas específicas, e responder a necessidades concretas da população; (ii) Identificar, sinalizar e beneficiar os circuitos e zonas de paragem definidos; (iii) Implementar medidas de divulgação e promoção que incentivem a utilização do transporte público; (iv) Assegurar, sempre que possível, as ligações intermodais com outros meios de transporte, nomeadamente com os meios suaves; (V) Prosseguir uma política de eficiência energética e sustentabilidade ambiental.

14. Acrescenta a mesma cláusula que, no âmbito da gestão e exploração dos transportes urbanos, deverão ser prosseguidos, para além dos atos administrativos inerentes, ainda os seguintes objetivos:

- Garantir anualmente a realização do serviço de transporte coletivo público urbano de passageiros nas cidades de Loulé e Quarteira, de acordo com a tabela de horários e percursos definidos pelo Município, que corresponderá aos quilómetros realizados anualmente para cada circuito e discriminados no Anexo ao contrato;
- Garantir um serviço de transporte coletivo público urbano de passageiros, eficiente e de qualidade, fomentando a mobilidade urbana e a acessibilidade nomeadamente aos serviços e equipamentos públicos, escolas e zonas comerciais;
- Garantir a contratação de motoristas habilitados e operadores de serviço público qualificados;
- Implementar um sistema de informação estatística que monitorize mensalmente o número de passageiros transportados e a utilização das paragens como indicadores da procura.

15. Em cumprimento do disposto no n.º 2, do artigo 47.º, da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, a Cláusula Nona estabelece que a aferição dos níveis de eficácia e eficiência do modo de execução do contato, será avaliada através dos seguintes indicadores:

    - Indicadores de eficiência: a) Nível do endividamento líquido: Ineficaz: redução do nível do endividamento líquido em menos de 2%, relativamente ao endividamento líquido registado em 2017; Eficaz: redução do nível do endividamento líquido entre 2% e 5%, relativamente ao endividamento líquido registado em 2017; Muito eficaz: redução do nível do endividamento líquido superior a 5%, relativamente ao registado em 2017: b) Prazo Médio de Pagamento: Ineficaz: o prazo médio de pagamento é superior a 55 dias; Eficaz: o prazo médio de pagamento é entre 45 e 55 dias; Muito eficaz: o prazo médio de pagamento é inferior a 45 dias;
    - Indicadores de eficácia para o Mercado Municipal de Loulé[12];
    - Indicadores para o estacionamento público urbano[13];
    - Indicadores para os parques de estacionamento;[14]
    - Indicadores para os transportes urbanos: Ineficaz: o total do número de passageiros transportados é inferior em relação ao total do número de passageiros transportados em 2017; Eficaz: o total do número de passageiros transportados é igual ou superior até 5%, em relação ao total do número de passageiros transportados em 2017; Muito eficaz: o total do número de passageiros transportados é superior a 5%, em relação ao total do número de passageiros transportados em 2017.

16. Nos termos da Cláusula Décima Terceira, é estabelecido que o incumprimento, por parte da empresa das obrigações emergentes do contrato ou o desvio dos seus objetivos, condição essencial do contrato, constituiu fundamento de resolução do mesmo, para além da responsabilidade financeira e criminal aplicável.

[12] Ineficaz: o total de lugares de terrado, módulos comerciais e lojas por ocupar, representa mais de 20% do total existente; Eficaz: o total de lugares de terrado, módulos comerciais e lojas por ocupar, representa entre 10% e 20% do total existente; Muito eficaz: o total de lugares de terrado, módulos comerciais e lojas por ocupar, representa menos de 10% do total existente.
[13] Ineficaz: a rotatividade do estacionamento nas zonas de estacionamento de duração limitada é inferior à verificada em 2017; Eficaz: a rotatividade do estacionamento nas zonas de estacionamento de duração limitada é igual ou superior até 5%, à verificada em 2017; Muito eficaz: a rotatividade do estacionamento nas zonas de estacionamento de duração limitada é superior a 5%, à verificada em 2017
[14] Ineficaz: a rotatividade do estacionamento nos parques de estacionamento é inferior à verificada em 2017; Eficaz: a rotatividade do estacionamento nos parques de estacionamento é igual ou superior até 5%, à verificada em 2017; Muito eficaz: a rotatividade do estacionamento nos parques de estacionamento é superior a 5%, à verificada em 2017.

17. Em anexo ao contrato constam os seguintes dados quanto ao exploração das diferentes atividades da empresa:

€uros

1. Gestão e Exploração do Mercado Municipal de Loulé	
Rendimentos de Exploração	
Vendas e Prestações de Serviços	
Mercado Municipal de Loulé	€ 54.564,55
Mercado Exterior de Sábado	€ 7.836,92
Total dos Rendimentos de Exploração	**€ 62.401,47**
Gastos de Exploração	
Fornecimentos e Serviços Externos	€ 143.613,07
Gastos com o Pessoal	€ 157.066,28
Gastos de Depreciação e Amortização	€ 92.064,59
Total dos Gastos Operacionais	**€ 392.743,94**
Défice de Exploração	**€ 330.342,47**
Afetação de receitas próprias	**€ 132.136,99**
Valor do Subsídio à Exploração	**€ 198.205,48**

Escalonamento Plurianual	2018	2019	2020
Valor do Subsídio à Exploração	**€ 148.654,11**	**€ 198.205,48**	**€ 198.205,48**

€uros

2. Gestão e Exploração dos Transportes Urbanos[15]		
Rendimentos de Exploração (RE)[16]	KM Percorridos	RE / KM
Vendas e Prestações de Serviços		

[15] Fórmula de cálculo de acordo com o anexo do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho de 23 de outubro de 2007, a saber: SE=Défice de exploração por KM * número total de quilómetros realizados no período (ano)
[16] Com base nos dados do exercício económico respeitante ao ano de 2017

Transporte Urbano de Loulé	€ 51.340,79	114.640,70	
Transporte Urbano de Quarteira	€ 45.887,06	75.546,40	
Total dos Rendimentos de Exploração	**€ 97.227,85**	**190.187,10**	**€ 0,51**
Gastos de Exploração (GE)[8]		KM Percorridos	GE / KM
Fornecimentos e Serviços Externos			
Transporte Urbano de Loulé	€ 234.894,81	114.640,70	
Transporte Urbano de Quarteira	€ 154.794,57	75.546,40	
Total dos Gastos de Exploração	**€ 389.689,38**	**190.187,10**	**€ 2,05**
Valor do Défice de Exploração / KM[7]			**€ 1,54**

KM (Quilómetros)

Escalonamento Plurianual	2018	2019	2020
Transporte Urbano de Loulé			
Linha Amarela	41.808,00	55.744,00	55.744,00
Linha Azul	38.229,60	50.972,80	50.972,80
Linha Azul Clara	3.049,80	4.066,40	4.066,40
Linha Vermelha	6.591,00	8.788,00	8.788,00
Sub-total	**89.678,40**	**119.571,20**	**119.571,20**
Transporte Urbano de Quarteira			
Verde Longo	36450,98	48.601,30	48.601,30
Verde Curto	6435,00	8.580,00	8.580,00
Vermelha	6895,20	9.193,60	9.193,60
Sub-total	**49.781,18**	**66.374,90**	**66.374,90**
Total KM	**139.459,58**	**185.946,10**	**185.946,10**
Valor do Subsídio à Exploração (SE)[7] [10]	**€ 214.767,75**	**€ 286.356,99**	**€ 286.356,99**

AUTORIDADE
DA MOBILIDADE
E DOS TRANSPORTES

18. Posteriormente foi remetida informação atualizada, contendo igualmente o transporte urbano de Almancil, atualizando os dados relativos aos transportes urbanos em 2019 e onde se inclui um défice de exploração de - € 45.341,32.

Transportes Urbanos	2019			
Rendimentos de Exploração (RE)		Km Percorridos	Km Subsidiados	RE / KM
Vendas e Prestações de Serviços (1)				
Transporte Urbano de Loulé	**€ 48 584,47**			
Bilhetes de bordo	€ 29 768,01			
Bilhetes pré-comprados	€ 10 051,55			
Passes sociais	€ 8 764,91			
Transporte Urbano de Quarteira	**€ 41 001,07**			
Bilhetes de bordo	€ 25 955,92			
Bilhetes pré-comprados	€ 8 716,32			
Passes sociais	€ 6 328,83			
Subsídios à exploração (Cobertura do défice de exploração) (2)	**€ 283 628,36**			
Total dos Rendimentos de Exploração	**€ 373 213,90**	**193 831,00**	**184 174,30**	**€ 2,03**
Gastos de Exploração (GE)				GE / KM
Transporte Urbano de Loulé				
Fornecimentos e Serviços Externos	€ 253 323,39			
Transporte Urbano de Quarteira				
Fornecimentos e Serviços Externos	€ 152 216,13			
Transporte Urbano de Almancil				
Fornecimentos e Serviços Externos	€ 13 015,70			
Total dos Gastos de Exploração	**€ 418 555,22**	**193 831,00**	**184 174,30**	**€ 2,27**
Valor do Défice de Exploração / KM	**-€ 45 341,32**			

(1) A operação de transporte urbano de passageiros de Almancil teve início no dia 23 de dezembro de 2019 e, à semelhança das restantes operações, esteve isenta do pagamento das respetivas tarifas durante o período do natal, não tendo gerado quaisquer rendimentos operacionais durante o exercício.
(2) Nos termos e condições previstos no contrato-programa.

19. Do relatório e contas de 2019 que foi remetido, são apresentados vários dados relevantes, incluindo indicadores de transporte público urbano, quanto a 2018 e 2019, nos transportes urbanos de Quarteira, Almancil e Loulé quanto a (i) Passageiros transportados, (ii) Passeiros com bilhete, (iii) Passageiros com Passe, (iv) Passageiros.km, (v) % viagens realizadas (vi) % viagens suprimidas, (vii) n.º de reclamações.

20. É referido que:

- *"A rede "APANHA-ME" é uma rede municipal de transporte urbano em autocarro. Esta rede assegura serviços regulares de transporte público nas localidades de Loulé, Quarteira e Vilamoura. No período do Verão assume um*

serviço especial de Verão que é cumprido nas localidades de Quarteira e Vilamoura.

- *É um serviço de proximidade que abraça os centros urbanos das cidades de Loulé, de Quarteira e serve igualmente Vilamoura, assegura o cruzamento com a rede interurbana de transporte em autocarro e garante ligação pontual ao serviço ferroviário.*
- *No final do ano de 2019 a rede "APANHA-ME" passou a prestar serviço regular na localidade de Almancil."*

21. É também referido que:

- *"Desde 2016 julho (11) até 2021 julho (10 que cabe à EVA Transportes SA assegurar e implementar os serviços de transporte público em autocarro no Município de Loulé nas localidades de Loulé, Quarteira e Vilamoura. Contrato que vigorará durante 5 anos.*
- *É um contrato com um encargo previsto de 2.152.800,29€ sendo que final do ano de 2019 reflete uma execução contratual de 64%.*
- *Desde 2019 dezembro (23) até 2021 julho (10) que cabe à EVA Transportes SA assegurar e implementar os serviços de transporte público em autocarro na localidade de Almancil. Contrato que vigorará por 18 meses.*
- *É um contrato com um encargo previsto 149.913,04€ sendo que final do ano de 2019 reflete uma execução contratual de 1,1%.*
- *Estas prestações de serviço de transporte público de passageiros incluem o fornecimento de material circulante, equipamentos de controlo, bilhética, postos de venda e respetivos meios humanos necessários."*

22. Mais refere que o controlo dos requisitos contratuais da prestação do serviço de transporte público em autocarro prevê o cumprimento de diversas ações, como auditorias ao prestador (anual), relatório do operador (anual), relatório de clientes, pelo operador (mensal), relatório de circulações, pelo operador (mensal).

23. Também é feita menção que o Sistema de Gestão da Loulé Concelho Global encontra-se certificado desde 23 de janeiro de 2017, pela entidade certificadora SGS, nas normas ISO 9001:2015 e ISO 14001:2015 no âmbito da Gestão do Estacionamento de Duração Limitada, da Gestão dos Parques de Estacionamento Municipais, da Gestão dos Transporte Públicos Urbanos e Gestão do Mercado Municipal de Loulé.

24. Por outro lado, *"na impossibilidade de se poder avaliar o desempenho ambiental do Transporte Urbano (o consumo de combustível está condicionado por diversos fatores externos como a lotação do autocarro, o funcionamento do Ar Condicionado, o tráfego na cidade), avalia-se o desemprenho ambiental através do controlo do número de passageiros em relação aos quilómetros percorridos".*

25. Quanto à situação económico-financeira da empresa[17] é referido que *"No presente exercício económico o volume de negócios recuperou a tendência de crescimento, registando um aumento de 3,2%, face ao valor alcançado no ano anterior, totalizando €1.311.842,18. Este crescimento foi sustentado pela performance da operação de estacionamento, cujo contributo para a totalidade das vendas e serviços prestados representou, aproximadamente, 87,4%. As principais alavancas do crescimento foram, por um lado, o estacionamento na via pública, que registou um aumento de 3,1%, e por outro, o estacionamento em parque, que obteve um crescimento de 5,1%, beneficiando do arranque da exploração do parque de estacionamento municipal de Loulé, após ter estado encerrado ao público por um período de dez meses, devido a obras de melhoria e requalificação(….) A operação de transporte público contrariou a tendência de crescimento das restantes atividades, tendo registado uma quebra muito expressiva (-10,7%), em comparação com o mesmo período do ano anterior. Esta inversão da tendência, deveu-se ao ajustamento da política de preços, com vista a promover a mobilidade partilhada e a utilização do transporte público pelas camadas mais jovens, em especial, pela população escolar. O impacto sentido no volume de vendas foi muito significativo, tendo a venda de passes registado uma queba superior a 38% e os restantes títulos diminuído entre 19,2% (bilhete de bordo) e 19,7% (pré-comprados)*[18].

---

[17] *"Amortizações - O valor das amortizações reflete os aumentos dos ativos não correntes, os abates e a diminuição da vida útil dos bens, o qual ascendeu a €190.597,01, mais 8,8% do que o valor registado no ano anterior, EBITDA - O EBITDA, descontando-se o efeito da imputação de subsídios para investimento, totalizou €239.952,13, representando uma melhoria significativa face ao valor registado em 2018 (60,5%). A margem EBITDA também registou uma melhoria, tendo atingido 18,3%.; Resultado Líquido - O resultado líquido ascendeu a €114.001,27, no presente exercício económico. CAPEX -*
O Capex aumentou 20,0% relativamente ao exercício anterior, devendo-se, essencialmente, ao investimento realizado no sistema de gestão e controlo de acessos para o parque de estacionamento municipal de Loulé; Autonomia e Solvabilidade - Os rácios de Autonomia Financeira e Solvabilidade registaram uma ligeira melhoria, relativamente ao exercício anterior, tendo o primeiro registado um crescimento de 5,8 p.p., para 64,3%, situação que revela um grau de independência face a capitais alheios bastante positiva. Relativamente à Solvabilidade, passou 1,55 para 1,80, demonstrando uma maior capacidade da empresa para fazer face aos seus compromissos de médio e longo prazo e uma diminuição do risco para os credores da empresa. VAB - O contributo para a economia nacional, medido através do Valor Acrescentado Bruto gerado pela atividade da empresa, foi de €968.692,70, representando uma melhoria 5,4% face ao valor registado no período anterior."

[18] *"Relativamente aos outros rendimentos e ganhos, excluindo-se a rubrica de imputação de subsídios para investimento bem como outros rendimentos e ganhos não recorrentes, registaram um aumento de 2,9%, reflexo da melhoria do comportamento do processo contraordenacional. Os proveitos operacionais, na sua totalidade, ascenderam a €2.045.197,67, representando um crescimento de 2,9%, face ao valor registado no exercício anterior. Os gastos operacionais (incluindo depreciações e amortizações), por seu lado, apresentam uma ligeira melhoria de 0,9%, face ao ano anterior, ascendendo a €1.894.573,41. A contrariar esta tendência, estiveram os fornecimentos e serviços externos, registando um agravamento de 0,5%, devido ao aumento dos gastos com conservação e reparação de ativos, aluguer de equipamentos e honorários. Também os subcontratos, onde se incluem os gastos com o transporte coletivo urbano, registaram um ligeiro agravamento, refletindo o arranque da operação de Almancil. Houve, no entanto, outras rúbricas que manifestaram um comportamento oposto, nomeadamente, os*

26. Foi ainda entregue o contrato celebrado entre a Loulé Concelho Global, E.M., Unipessoal, S.A., celebrado com a Eva Transportes, no valor de €2.152.800,29, o qual foi visado pelo Tribunal de Contas.

27. Decorre do referido contrato, com um prazo de 60 meses (5 anos) precedido de procedimento concursal, que a subcontratada deve:

- Prestar serviços de transporte de passageiros em autocarro, no Município a qual assenta no cumprimento do serviço de transporte de passageiros regular, prestados nos locais e de acordo com os circuitos e periodicidade estabelecidos no caderno de encargos;
- Utilizar quatro veículos pesados de passageiros da categoria I, afetos permanentemente às operações, de modelo homologado pelas entidades oficiais competentes, devidamente inspecionados e licenciados, cumprindo as normas europeias EURO VI, com lotação máxima de 30 lugares, devidamente caracterizados com as cores e restantes elementos definidos no caderno de encargos, dotados de sistema de localização (GPS), para substituição de qualquer um dos primeiros, sempre que uma daquelas viaturas esteja ocasionalmente impedida de circular;
- Dispor de quatro postos de atendimento e venda de bilhética nos circuitos que garanta o fácil acesso dos passageiros aos títulos de transporte, instalados em locais de grande visibilidade e próximo dos circuitos, devidamente identificados a partir do exterior, funcionando, pelo menos, oito horas diárias e seis dias por semana;
- Dispor de um sistema de acesso controlado de passageiros composto pelo conjunto de meios, equipamentos e materiais indispensáveis à emissão e venda dos títulos de transporte previstos no caderno de encargos, bem como dos meios indispensáveis à sua validação, controlo e fiscalização, assegurando a total compatibilidade do sistema de bilhética com a leitura, registo e validação dos títulos de transporte;

trabalhos especializados, telecomunicações e contencioso e notariado. Contrariamente aos fornecimentos e serviços externos, os gastos com o pessoal diminuíram 4,9%, devido ao alívio da massa salarial e à redução do número de contratações de novos trabalhadores, para garantir o funcionamento dos parques de estacionamento do litoral, durante o período do verão. À semelhança dos exercícios anteriores, os fornecimentos e serviços externos e os gastos com o pessoal detêm um peso importante nos custos de estrutura, representando a sua maioria (86,1%), como de resto sucede em grande parte das empresas que atuam no setor dos serviços, onde a mão-de-obra é intensiva. Por último, no que respeita aos outros gastos e perdas, registaram um agravamento de 7,7%, face ao verificado no ano anterior, devido, em grande parte, ao aumento dos montantes transferidos para as entidades públicas que participam nos proveitos provenientes dos autos de contraordenação."

- Garantir a utilização complementar dos títulos de transporte (tipo passe e tipo pré-comprado) com a rede de serviço público de transporte em autocarro interurbano e intermunicipal, apenas nos pontos de paragem terminais e intermédios coincidentes;
- São encargos do subcontratado todos os custos e despesas relativos à execução do contrato19;
- O produto das tarifas cobradas aos utentes pela utilização do transporte coletivo ou o resultado das vendas de quaisquer outros módulos constitui integralmente receita da empresa municipal;
- Sem prejuízo de outros fundamentos de resolução previstos na lei, o contrato pode ser rescindido, a título sancionatório, em caso de violação forma grave ou reiterada qualquer das obrigações contratuais, conforme previsto na cláusula décima quinta, do caderno de encargos, considerando-se, como violação grave, entre outras situações, a inoperabilidade ou operabilidade deficiente, por período superior a 3 dias, de qualquer uma das prestações contratuais referidas na cláusula terceira e no preâmbulo do contrato, considerando o interesse público da oferta de transporte público de passageiros e da sustentabilidade do próprio sistema através da obtenção de receita.

28. Além do referido, o Caderno de Encargos estabelece, na Cláusula 6.ª como obrigações principais do prestador de serviços, entre outras;

- Obrigação de prestação dos serviços identificados nas especificações técnicas apresentadas, nas condições previstas e descritas no Caderno de Encargos, na proposta a adjudicar e demais documentos contratuais;
- Obrigação de prestar informações e esclarecimentos no âmbito do contrato e em conformidade com o presente Caderno de Encargos;
- Obrigação de comunicar qualquer situação de impossibilidade legal ou temporária de prestação dos serviços;

[19] Iincluindo as despesas de realização dos quilómetros (em cheio e em vazio) para a execução do contrato, recursos humanos e respetivos encargos necessários à prestação dos serviços (motoristas, manutenção, administrativos, vendedores), alojamento, alimentação, fardamento e deslocação de meios humanos, despesas de aquisição, modificação e caracterização das viaturas, transporte, seguros, inspeções obrigatórias, revisões mecânicas, conservação e reparação, combustível, equipamento informático e de comunicações, solução de gestão de serviço/rede, de gestão de bilhética e respetivos consumíveis, livros/formulários de requisição de passe, comissões, despesas administrativas, armazenamento e manutenção de meios materiais bem como quaisquer encargos decorrentes da utilização de marcas registadas, patentes ou licenças ou por conta de direitos de propriedade intelectual.

- Obrigação de comunicar os factos que tornem total ou parcialmente impossível a prestação.

29. Acresce ainda que:

- Na Cláusula 7.ª, é estabelecido que, para o acompanhamento da execução do contrato, o prestador de serviços deve participar em reuniões de coordenação e deve apresentar, com uma periodicidade mensal e no termo do contrato, a evolução de todas as operações objeto dos serviços e o cumprimento de todas as obrigações emergentes do contrato, bem como um relatório apresentando ficheiro de processos de clientes com passe e discriminando, as ações de fiscalização e todos os acontecimentos relevantes no âmbito contratual. Trimestralmente, o prestador de serviços é obrigado ao cumprimento das exigências legais em vigor em particular ao dever de informação previsto no n.º 4 do artigo 22.º da Lei 52/2015 de 09 de junho;
- Na cláusula 10.ª, é consagrado o preço contratual, estabelecendo-se que são efetuados pagamentos mensais tendo em conta o valor por quilómetro efetivamente realizados;
- Na Cláusula 13.ª é estabelecido que, pelo incumprimento das obrigações emergentes do contrato, pode ser aplicada uma multa diária até 3‰ (três por mil) do preço contratual, e em caso de resolução do contrato por incumprimento pode ser exigida uma pena pecuniária de até 20% (vinte por cem) do valor do contrato;
- Nos termos da Cláusula 15.ª , o contrato pode ser resolvido a título sancionatório, no caso de violação forma grave ou reiterada qualquer das obrigações contratuais. que lhe incumbem;
- A Cláusula 23 estabelece a definição dos circuitos (Quarteira, Loulé) e a sua periodicidade (horários e frequências);
- A Cláusula 25.ª estabelece as características técnicas dos veículos;
- A Cláusula 26.ª estabelece as obrigações relativas a limpeza, reparação e manutenção (humanos e oficinais) dos veículos que prestam o serviço objeto do contrato, garantido sempre a sua plena funcionalidade e operacionalidade, assim como a segurança dos passageiros;
- A Cláusula 27.ª estabelece as obrigações relativas a habilitações de motoristas;

- A Cláusula 28.ª estabelece a obrigação do prestador de serviços realizar regularmente ações de fiscalização aos utilizadores do serviço de transporte e do sistema de bilhética;
- A Cláusula 29.ª estabelece o número de postos de venda e atendimento a instalar;
- A Cláusula 31.ª estabelece as características do sistema operacional de gestão de bilhética bem como os títulos de transporte a utilizar;
- A Cláusula 32.ª estabelece as obrigações de informação do prestador de serviços, incluindo um relatório detalhado de todas as vendas realizadas, de acordo com os preços estabelecidos, bem como um relatório estatístico mensal que reporte os principais indicadores de procura e custos e um relatório anual.

30. De referir ainda que o serviço de transportes em Almancil, decorre de um procedimento por ajuste direto, precedido, por sua vez, de um procedimento concusal que redundou numa decisão de não adjudicação. Está em causa um contrato de €149.913,04 , com obrigações contratuais próximas às identificadas supra.

31. Por outro lado, é dada ainda conta de prestação direta de serviços de transportes pelo Município (e não pela empresa municipal), a título gratuito, nas freguesias de Alte, Salir e Ameixial, com características de transporte flexível.

32. Refere o Município que não existe concorrência com o transporte flexível e que se tratam de serviços que se enquadram na *"filosofia de apoio social às populações no interior do concelho, no âmbito de políticas de coesão social e territorial que a autarquia está a desenvolver. Note-se que as pessoas não dispõem de quaisquer serviços de proximidade nem de transporte individual para se deslocarem".*

III – DO PARECER

Autoridade de transportes

33. 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 investido dessas atribuições e competências, sendo que esta expressão pode também referir-se a um agrupamento de autoridades;

- *«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 interno», é um qualquer operador de serviço público*[20] *que constitui 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.*

34. Tendo em conta o já exposto, bem como o consignado no artigo 5.º do RJSPTP, conclui-se que o Município é a Autoridade de transportes[21] competente quanto ao serviço público de transporte de passageiros disponibilizado pela empresa municipal Loulé Global.

35. Aliás, encontra-se na disponibilidade dos Estados-membros da União Europeia optar pelos modelos de organização do *Ecossistema da Mobilidade e dos Transportes*, seja ao nível institucional, seja quanto à forma de atribuição de prestação de serviços de transporte de passageiros, desde que cumpridos os requisitos legais nacionais e europeus.[22]

[20] De acordo com o RJSPTP, *«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".*
[21] É às autoridades de transporte competentes, em termos operacionais, que cabe, a organização, planeamento e prestação de serviços de transportes em concreto e em determinado território e a aplicação de estratégias locais de mobilidade urbana, integrada a fim de promover um desenvolvimento sustentável, sendo do seu interesse atender na medida do possível e do interesse público, às solicitações dos cidadãos, mas também dos operadores, estando em causa, por exemplo, investimento no sistema.
[22] Tal como refere o colação o *"Guião para o período transitório do Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros e Linhas Orientadoras"* do IMT (http://www.imtt.pt/sites/IMTT/Portugues/RJSPTP/Paginas/RJSPTP.aspx), "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° 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,*

36. Ademais, é de referir que esta estratégia de descentralização administrativa para Autoridades locais e/ou regionais está devidamente enquadrada nas orientações emitidas pela Comissão Europeia e pelo Parlamento Europeu, no âmbito da promoção de uma mobilidade urbana sustentável, as quais sustentam que o papel essencial na promoção da mobilidade urbana sustentável cabe às cidades e às regiões europeias, sobretudo na implementação de redes multimodais e a integração dos diferentes modos de transportes e serviços nas zonas urbanas e circundantes nos territórios que são responsáveis, em conformidade com o quadro nacional em vigor e a agenda urbana da União Europeia.[23]

37. Haverá que ter em conta o artigo 13.º do RJSPTP que estabelece que o planeamento[24] e a coordenação do serviço público de transporte de passageiros, por cada autoridade de transportes, devem: (i) *"Ser articulados com o serviço público de transporte de passageiros existente ou planeado na respetiva área geográfica; (ii) "Pressupor a articulação e otimização da exploração, visando a eficiência e eficácia do serviço público de transporte de passageiros no seu conjunto, independentemente da sua finalidade, natureza ou tipo de exploração, considerando, designadamente: o serviço público de transporte de passageiros regular; ii) o serviço público de transporte de passageiros flexível; iii) o transporte em táxi; iv) os serviços de transporte escolar; v) outras soluções de mobilidade.*

38. Segundo o artigo 7.º, sem prejuízo do disposto no artigo 5.º do RJSPTP, as Comunidades Intermunicipais são as autoridades de transportes competentes quanto aos serviços públicos de transporte de passageiros intermunicipais que se desenvolvam, integral ou maioritariamente, na respetiva área geográfica.

---

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."

[23] Neste sentido a Resolução do Parlamento Europeu, de 2 de dezembro de 2015, sobre "mobilidade urbana sustentável" mas também a Comunicação da Comissão Europeia sobre o "Plano de ação da mobilidade urbana", de 30 de setembro de 2009, e o Livro verde "Por uma nova cultura de mobilidade urbana", de 25 de setembro de 2007, que defendem que as soluções para a mobilidade devem ser encontradas ao nível local, de acordo com as especificidades locais e em parceiras com as autoridades nacionais. Também no mesmo sentido a Comunicação da Comissão Europeia sobre "Avançar em conjunto para uma mobilidade urbana competitiva e eficiente na utilização de recursos" e o "Pacote da Mobilidade Urbana" de 2013, que defende que a Comissão e os Estados-Membros devem reforçar o seu apoio às autoridades locais para que todas as cidades da União possam operar uma mudança radical nos seus esforços com vista a uma mobilidade urbana mais competitiva e eficiente na utilização de recursos, devendo ser criadas condições de base adequadas para as autoridades locais definirem e executarem estratégias integradas e globais que promovam uma mobilidade urbana melhor e mais sustentável. No mesmo sentido a consulta pública sobre a dimensão urbana da política de transportes da União Europeia de 2013. http://ec.europa.eu/transport/themes/urban/studies/urban_en

[24] 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.

39. Por sua vez, o artigo 10.º refere que as autoridades de transportes podem delegar, designadamente através de contratos interadministrativos, 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, nos termos previstos na Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, na sua redação atual.

40. Cabe também 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 e em termos concorrenciais e organizativos. Tais imperativos de transparência[25] [26]e equidade assumem uma maior relevância quanto ao Município, tendo em conta que, além de autoridade de transportes, é também um operador que opera em mercado concorrencial.

41. Tendo em conta a articulação já decorrente do contrato interadministrativo com a Comunidade Intermunicipal do Algarve[27] considera-se estar assegurado, no presente e no futuro, o enquadramento da articulação do Município com a aquela entidade.[28] tendo em conta que ambas as entidades serão responsáveis pela gestão de diferentes

[25] 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.

[26] De referir o artigo 31.º da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, que aprova o regime jurídico da atividade empresarial local e das participações locais, estabelece que a "*a gestão das empresas locais deve articular -se com os objetivos prosseguidos pelas entidades públicas participantes no respetivo capital social, visando a satisfação das necessidades de interesse geral ou a promoção do desenvolvimento local e regional, assegurando a viabilidade económica e o equilíbrio financeiro."* Por seu lado, o n.º 1 do artigo 32.º estabelece que *"a deliberação de constituição das empresas locais ou de aquisição de participações que confiram uma influência dominante, nos termos da presente lei, deve ser sempre precedida dos necessários estudos técnicos, nomeadamente do plano do projeto, na ótica do investimento, da exploração e do financiamento, demonstrando -se a viabilidade e sustentabilidade económica e financeira das unidades, através da identificação dos ganhos de qualidade, e a racionalidade acrescentada decorrente do desenvolvimento da atividade através de uma entidade empresarial, sob pena de nulidade e de responsabilidade financeira".* Os n.º 3 e 4 da mesma disposição estabelece que a *"atribuição de subsídios à exploração pelas entidades públicas participantes no capital social exige a celebração de um contrato-programa"* e *"no caso de a empresa local beneficiar de um direito especial ou exclusivo, nos termos definidos no artigo 3.º do Decreto -Lei n.º 148/2003, de 11 de julho, que «Transpõe para a ordem jurídica nacional a Diretiva n.º 2000/52/CE, da Comissão, de 26 de julho, que altera a Diretiva n.º 80/723/CEE, da Comissão, de 25 de junho, relativa à transparência das relações financeiras entre as entidades públicas dos Estados membros e as empresas públicas», alterado pelo Decreto-Lei n.º 120/2005, de 26 de julho, e pelo Decreto-Lei n.º 69/2007, de 26 de março, essa vantagem deve ser contabilizada para aferição da sua viabilidade financeira."* O n.º 6 da mesma disposição estabelece que *"independentemente das obrigações de controlo e fiscalização previstas na presente lei e na lei comercial, o desempenho da empresa local deve ser objeto de avaliação anual pelos respetivos órgãos sociais, incluindo a elaboração de um relatório com a análise comparativa das projeções decorrentes dos estudos referidos nos n.os 1 e 2 e a efetiva situação económico -financeira da empresa local, o qual é obrigatoriamente comunicado à Inspeção -Geral de Finanças."*

[27] http://www.imt-ip.pt/sites/IMTT/Portugues/Noticias/Documents/2017/Contrato%20deleg.%20comp._loule.pdf

[28] Releva Comissão que *"o artigo 8.º do Regulamento estabelece, no seu n. º 2, que, sem prejuízo do disposto no seu n. º 3, «a adjudicação de contratos de serviço público de transporte ferroviário e rodoviário deve dar cumprimento ao disposto no artigo 5. º a partir de 3 de dezembro de 2019». Durante este período transitório, os Estados-Membros devem tomar medidas para dar gradualmente cumprimento ao disposto no artigo 5. º, a fim de evitar anomalias estruturais graves, nomeadamente relacionadas com a capacidade de transporte. (…). Tal como indica o considerando 31, o propósito das disposições transitórias é dar às autoridades competentes e aos operadores de serviços públicos tempo suficiente para se adaptarem às disposições do regulamento."*

contratos de serviço público mas que têm diversas interações, sendo de acautelar os impactos mútuos na gestão de sustentabilidade dos serviços.

Operador interno

42. O Regulamento refere que *"sempre que seja da responsabilidade das autoridades competentes, a organização da rede de transportes públicos pode compreender, para além da prestação efetiva do serviço de transporte, toda uma série de outras atividades e funções que as autoridades competentes devem ter a liberdade de realizar elas próprias ou de confiar, na totalidade ou em parte, a terceiro"* (considerando 14).

43. Refere ainda o Regulamento que "s*em 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).*

44. Do artigo 5.º do Regulamento e do artigo 16.º do RJSPTP[29] 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.

45. Contudo, nos termos do n.º 2 do artigo 5.º[30] e do artigo 16.º do RJSPTP, o serviço público de transporte de passageiros pode em alternativa ser explorado diretamente

[29] *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.
30 "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

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.

46. Como refere a Comissão Europeia[31], *"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 alternativa, devem respeitar uma série de regras e condições estritas, estabelecidas no n.º 2 do artigo 5.º, do Regulamento":*

47. Em primeiro lugar, deve ter-se presente que, de acordo com o Regulamento, 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*".

48. 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".*

49. 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".*

de autoridades, pelo menos uma autoridade competente a nível local, exerça um controlo análogo ao que exerce sobre os seus próprios serviços".

[31] 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.

50. Em segundo lugar, decorre do Regulamento que o "*operador interno e qualquer entidade sobre a qual este operador exerça uma influência, ainda que mínima, exerça 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".*

51. Estará também em causa avaliar, e numa perspetiva do impacto nas obrigações contratuais ou na sustentabilidade económica e financeira da concessão, se poderão ser atribuídas vantagens (económicas, financeiras ou outras) suscetíveis de favorecer a empresa beneficiária em relação às empresas concorrentes, à luz quatro condições estabelecidas pelo Tribunal de Justiça da União Europeia no Acórdão Altmark[32]. No caso concreto, está em causa garantir sempre que o operador municipal (detido pela autoridade de transportes), não cria mecanismos que o podem favorecer face a outros operadores em mercado concorrencial.

52. De referir, que o Mercado Comum assenta no princípio da livre concorrência entre as empresas da União Europeia e a corroborar este princípio, o artigo 87.º do Tratado da União Europeia estabelece que são incompatíveis com o Mercado Comum os auxílios concedidos pelos Estados ou provenientes de recursos estatais, que confiram uma vantagem económica aos beneficiários, a qual deve ser concedida seletivamente, e a medida de auxílio deve ameaçar falsear a concorrência e as trocas comerciais entre os Estados-Membros.

53. Ou seja, estão em causa auxílios concedidos pelos Estados ou provenientes de recursos estatais (ou respetivas entidades competentes e respetivos recursos públicos), independentemente da forma que assumam e que favoreçam certas empresas ou certas produções, através de ato de carácter seletivo e que, independentemente do objetivo

[32] 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).

que prossegue, configurem uma vantagem para quem o recebe face aos demais concorrentes[33]. [34]

54. A empresa municipal em causa é controlada a 100% pelo Município, sendo da competência deste a nomeação dos órgãos de administração e aprovação de plano e decisões operacionais, táticas e estratégicas[35], pelo que se afigura, à partida, constituir como um operador interno[36] nos termos do RJSPTP e do Regulamento.

55. Contudo, o Município refere que a empresa *"não é prestador direta do serviço público de transporte de passageiros, constituindo-se como a entidade na qual a CML delegou a competência de promoção e gestão de transporte de passageiros. No entanto, para que não restem dúvidas sobre se a própria empresa municipal deve ou não ser considerada como um operador interno, a mesma encontra-se em processo de constituição como tal."*

56. É certo que, nos termos do n.º 1 do artigo 10.º do RJSPTP, as autoridades de transportes podem delegar, designadamente através de contratos interadministrativos, total ou parcialmente, as respetivas competências noutras autoridades de transportes ou noutras entidades públicas, o que permitira que a empresa passasse a assumir a qualidade de autoridade de transportes, disponibilizando parte do serviço através de prestação direta por meios próprios ou submetendo-a à concorrência.

---

[33] O artigo 47.º da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, que aprova o regime jurídico da atividade empresarial local e das participações locais estabelece que *"a prestação de serviços de interesse geral pelas empresas locais e os correspondentes subsídios à exploração dependem da prévia celebração de contratos -programa com as entidades públicas participantes"* e que aquele contratos *"devem definir detalhadamente o fundamento da necessidade do estabelecimento da relação contratual, a finalidade desta, os montantes dos subsídios à exploração, assim como a eficácia e a eficiência que se pretende atingir com a mesma, concretizando um conjunto de indicadores ou referenciais que permitam medir a realização dos objetivos setoriais."* Acrescenta que *"o desenvolvimento de políticas de preços das quais decorram receitas operacionais anuais inferiores aos custos anuais é objetivamente justificado e depende da adoção de sistemas de contabilidade analítica onde se identifique a diferença entre o desenvolvimento da atividade a preços de mercado e o preço subsidiado na ótica do interesse geral".*

[34] Acresce a informação que a *"Informação - Prestação Direta de Serviços de Transporte Público de Passageiros por Autoridades de Transportes"*[64] da AMT referiu que *"por imperativos concorrenciais, mas também de legalidade, transparência e objetividade, qualquer entidade, pública ou privada, que exerce uma atividade económica no âmbito da mobilidade, designadamente disponibilizando serviços de transporte público de passageiros, deve ter a sua atividade enquadrada em instrumento legal, regulamentar, administrativo ou contratual, que estabeleça as condições especificas em que é prestada, incluindo obrigações de serviço público e identifique quaisquer vantagens (nomeadamente financeiras), concedidas ou utilizadas e necessárias para a sua prestação",* nos mesmos termos em que seja exigível para outros operadores. E por isso, de forma a mitigar quaisquer efeitos concorrenciais nefastos de linhas exploradas diretamente pelo Município que se sobreponham, total ou parcialmente, com outras linhas de outros operadores cuja atividade não se encontre ainda contratualizada, é de sublinhar a necessidade de equiparação de condições contratuais, garantir de elevado nível de exigência de transparência e uma efetiva e objetiva utilização das potencialidades da contabilidade analítica, com a separação e identificação das contas especificas destas linhas pelos mesmos motivos, tal como estabelecido no Regulamento e no regime jurídico da atividade empresarial local.

35 O artigo 19.º da Lei n.º 50/2012 de 31 de agosto, que aprova o regime jurídico da atividade empresarial local, estabelece critérios semelhantes no que se refere à determinação da influência dominante sobre determinada entidade empresarial: *"1 - São empresas locais as sociedades constituídas ou participadas nos termos da lei comercial, nas quais as entidades públicas participantes possam exercer, de forma direta ou indireta, uma influência dominante em razão da verificação de um dos seguintes requisitos: a) Detenção da maioria do capital ou dos direitos de voto; b) Direito de designar ou destituir a maioria dos membros do órgão de gestão, de administração ou de fiscalização; c) Qualquer outra forma de controlo de gestão."*

36

57. Nesse sentido, o contrato programa estabeleceria as condições em que a autoridade de transportes "originária" pretenderia a autoridade de transportes "delegada" exercesse tais competências. Com esse pressuposto, à partida, a empresa passaria a gerir o sistema (por prestação direta e submetendo à concorrência) como se do Município se tratasse.

58. No entanto, o atual contrato programa consagra diversas disposições que consagram um sistema autoridade de transportes/Município e operador de transportes /empresa municipal, em que o Município intervém como autoridade de transportes, supervisionando a atividade da empesa e mantendo intervenções relevantes, como seja a definição tarifários. No caso concreto, a fixação de condições de prestação do serviço e avaliação do mesmo, é feita entre o Município e a empresa e não por esta. Ou seja, resulta da avaliação da empresa pela autoridade de transportes/Município e não apenas a avaliação do serviço prestado.

59. Resulta assim que se afigura estar em causa a relação entre autoridade (Município) e operador e não uma relação entre autoridade "originária" e autoridade "delegada" ou entre autoridade e os próprios serviços e operador privado. Parece decorrer igualmente a opção por não delegação total de competências, mas apenas parcial, tendo em conta diversas matérias sujeitas a validação da autoridade "originária", ao ponto que a linha que separa a qualificação da empresa de "autoridade de transportes delegada" ou "operador interno" se torna ténue ou indistinta.

60. Assim sendo, concorda-se com a opção agora expressa pelo Município, de que se consolidará/formalizará a empresa como operador interno, mesmo que esta não disponibilize diretamente os serviços de transporte de passageiros.[37]

61. Importa referir que, quanto à possibilidade de subcontratação de serviços por parte de um operador Interno, deverá ser tido em conta que o Regulamento estabelece que: *"Um contrato de serviço público que abranja simultaneamente a concepção, o estabelecimento e a exploração de serviços públicos de transporte de passageiros pode autorizar a subcontratação total para efeitos da exploração daqueles serviços. Os contratos de serviço público devem determinar, de acordo com o direito nacional e comunitário, as condições aplicáveis à subcontratação."* Por outro lado, as Orientações da Comissão estabelecem "*Sem prejuízo de uma análise casuística, é razoável*

[37] Veja o Caso da Metro do Porto, operador interno do Estado, com o qual mantém um contrato de serviço público, que, por sua vez, externalizou a prestação de serviços, através de procedimento concursal, mantendo competências de gestão do referido contrato de subconcessão.

considerar que a subcontratação de mais de um terço dos serviços de transporte público teria de se justificar por motivos fortes, particularmente à luz dos objetivos subjacentes ao artigo 5.º, n.º 2, alínea e). Normalmente, estes serviços de transporte são quantificados em termos de valor. Em qualquer caso, a subcontratação por operadores internos tem de observar a legislação aplicável em matéria de contratos públicos", ou seja, deverá ser uma decisão fundamentada e objetiva, por constituir uma exceção. De especificar que estão sobretudo em causa acordos de exploração conjunta – sobretudo se não submetidos à concorrência, potenciando uma eventual fuga às regras da concorrência através da criação de um operador interno - que terão de subordinar-se sempre ao limite constante do máximo de um terço da produção.

62. No caso concreto, constata-se que a totalidade dos serviços não é prosseguida diretamente pelo operador interno, mas sim por um terceiro, empresa essa que foi selecionada através de um procedimento concursal, posteriormente validado pelo Tribunal de Contas. Por sua vez, ao abrigo da alínea b) do n.º 1 do artigo 46.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, aprovada pela Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, os contratos-programa, celebrados entre Municípios e empresas municipais, são submetidos para visto do Tribunal de Contas.

63. Desta forma, considera-se que não está em causa a constituição de um operador interno com o objetivo de excluir a prestação de serviços de transporte público de passageiros da sua submissão à concorrência, porque tal foi efetuado, como comprovado[38].

Obrigações de serviço público e respetivas compensações

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

- *«Contrato de serviço público», é um ou vários atos juridicamente vinculativos que estabelecem o acordo entre uma autoridade de transportes competente e um operador de serviço público, para atribuir a este último a gestão e a exploração de determinado serviço público de transporte de passageiros sujeito a obrigações de serviço público;*
- *«Obrigação de serviço público», 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*

[38] Regulamento (CE) n.º 1370/2007, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007 – Obrigatoriedade de Submissão à Concorrência - https://www.amt-autoridade.pt/media/1739/informa%C3%A7%C3%A3o-regulamento-ajustes-diretos.pdf

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

- *«Compensação por obrigação de serviço público», é uma qualquer vantagem, nomeadamente financeira, concedida, direta ou indiretamente, por uma autoridade de transportes a um operador de serviço público, através de recursos públicos, durante o período de execução de uma obrigação de serviço público ou por referência a esse período;*

65. O artigo 23.º do RJSPTP estabelece, por seu turno, que *"as autoridades de transportes competentes podem impor obrigações de serviço público*[39] *ao operador de serviço público, as quais devem ser formuladas de forma expressa e detalhada,* por referência a elementos específicos, objetivos e quantificáveis40".

66. 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.*

67. Referem o n.º 3 e o n.º 4 da referida disposição legal que *"a compensação por obrigação de serviço público não pode exceder um montante que corresponda ao efeito financeiro líquido decorrente da soma das incidências, positivas ou negativas, da execução da*

[39] Tal como referem as Orientações da Comissão *"Conforme dispõe o artigo 14. º do TFUE, «a União e os seus Estados-Membros, dentro do limite das respetivas competências e no âmbito de aplicação dos Tratados, zelarão por que esses serviços [de interesse económico geral] funcionem com base em condições, nomeadamente económicas e financeiras, que lhes permitam cumprir as suas missões».* De acordo com o Protocolo n. º 26, as autoridades nacionais, regionais e locais têm um papel essencial e gozam de um amplo poder de apreciação na prestação, execução e organização de serviços de interesse económico geral de uma forma que atenda tanto quanto possível às necessidades dos utilizadores. *(…) A prestação, execução e organização de serviços de interesse económico geral pelos Estado-Membros no setor do transporte público ferroviário e rodoviário de passageiros regem-se pelo Regulamento (CE) n.º 1370/2007. O artigo 1.º do regulamento estabelece que o objetivo deste é «definir o modo como, no respeito das regras do direito [da UE], as autoridades competentes podem intervir no domínio do transporte público de passageiros para assegurar a prestação de serviços de interesse geral que sejam, designadamente, mais numerosos, mais seguros, de melhor qualidade e mais baratos do que aqueles que seria possível prestar apenas com base nas leis do mercado.»* Conforme definido no artigo 2.º, alínea e), do Regulamento, obrigações de serviço público são imposições destinadas a assegurar, no interesse geral, a prestação de serviços de transporte público de passageiros que um operador, pesando os seus interesses comerciais, não assumiria, pelo menos no mesmo grau e nas mesmas condições, sem contrapartidas . Assim, no quadro definido pelo regulamento (CE) n. o 1370/2007, os Estados-Membros beneficiam de uma ampla margem de discricionariedade na definição das obrigações de serviço público em sintonia com as necessidades dos utentes. De acordo com o artigo 4.º do Decreto-lei n.º 167/2008, de 26 de agosto, *"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".*

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

obrigação de serviço público sobre os custos e as receitas do operador de serviço público", sendo que as incidências *"(…) são calculadas comparando a totalidade de custos e receitas do operador de serviço público num cenário de existência de obrigação de serviço público, com os decorrentes de um cenário sem existência de obrigação de serviço público e em que os serviços abrangidos são explorados em condições de mercado".*

68. *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".*

69. Estatui também o Regulamento que *"as compensações ligadas a contratos de serviço público adjudicados por ajuste direto ao abrigo dos n.os 2, 4, 5 ou 6 do artigo 5.º ou ligadas a uma regra geral devem ser calculadas de acordo com as regras estabelecidas*" no respetivo anexo, sendo que *"a compensação não pode exceder um montante que corresponda ao efeito financeiro líquido decorrente da soma das incidências, positivas ou negativas, da execução da obrigação de serviço público sobre os custos e as receitas do operador de serviço público. As incidências devem ser avaliadas comparando a situação em que é executada a obrigação de serviço público com a situação que teria existido se a obrigação não tivesse sido executada."*

70. 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 razoável[41]*, igual ao efeito financeiro líquido".*

71. 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".*

72. *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*[42]*".*

73. 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".*

[41] 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".*
[42] No mesmo sentido, as disposições já mencionadas na Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto.

74. De referir, no que diz respeito ao pagamento de compensações financeiras, a Comissão Europeia refere que [43], *"contrariamente ao que acontece noutros setores, à compensação por obrigações de serviço público no setor dos transportes terrestres aplica-se o artigo 93.º e não o artigo 106.º, n.º 2, do TFUE. Consequentemente, as regras da União relativas à compensação por serviços de interesse económico geral[44] que têm por base o artigo 106.º, n. º 2, do Tratado, não se aplicam aos transportes terrestres".[45] (…)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."*

75. 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"[46].[47]*

76. Face ao exposto, haverá que analisar, nestas matérias, se o contrato-programa se consubstancia, de facto, num *"contrato de serviço público".*

77. Mais uma vez de referir que se encontra na disponibilidade dos Estados-membros da União Europeia, e respetivas autoridades competentes, optar pelos modelos de

[43] Comunicação da Comissão Orientações para a interpretação do Regulamento, já mencionadas.
[44] Nomeadamente a Decisão da Comissão relativa à aplicação do artigo 106. º, n. º 2, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia 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).
[45] "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 Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia aos auxílios *de minimis* concedidos a empresas que prestam serviços de interesse económico geral (JO L 114 de 26.4.2012, p. 8).
[46] 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).
[47] O TJUE entende que: (i) Existe a necessidade de definir e atribuir de modo claro e transparente as obrigações de serviço público desde o início para que se possa deduzir com exatidão quais as obrigações de serviço público impostas às empresas (ii) Os parâmetros com base nos quais o montante exato de compensação é calculado, devem ser previamente estabelecidos, de forma objetiva e transparente, a fim de evitar que inclua uma vantagem económica suscetível de favorecer a empresa beneficiária em relação às empresas concorrentes; (ii) E necessário efetuar um juízo de proporcionalidade entre o montante da compensação atribuída e o custo suplementar suportado com o cumprimento das obrigações de serviço público com o intuito de evitar casos de compensação excessiva. Assim, a compensação não pode ultrapassar o que é necessário para cobrir total ou parcialmente os custos ocasionados pelo cumprimento das obrigações de serviço público, tendo em conta as receitas obtidas, assim como um lucro razoável pela execução destas obrigações; (iv) Como critério de eficiência deve existir um procedimento de contratação pública que possibilite selecionar o candidato que apresente as melhores condições para proceder ao fornecimento do serviço de interesse económico geral ao menor custo possível para a coletividade e, alternativamente, quando não seja empregue o procedimento de concurso público, o nível da compensação deve basear-se na análise dos custos que uma empresa média, bem gerida e adequadamente equipada em meios de transporte para poder satisfazer as exigências de serviço público requeridas teria suportado para cumprir estas obrigações, tendo em conta as respetivas receitas assim como um lucro razoável relativo à execução destas obrigações.

organização do *Ecossistema da Mobilidade e dos Transportes*, seja ao nível institucional, seja quanto à forma de atribuição de prestação de serviços de transporte de passageiros, que incluem a contratação a prestadores de serviços ou a prestação direta desses mesmos serviços, desde que cumpridos os requisitos legais nacionais e europeus.

78. Por outro lado, nos termos da Lei n.º 50/2012, de 31 de outubro, os municípios podem optar pela criação de empresas municipais ou proceder à municipalização de serviços, para promover a disponibilização do serviço de transportes de passageiros, sendo certo que aquela lei dispõe sobre matérias orçamentais, autonomia financeira, prestação de contas, entre outros.

79. Contudo, de tal não decorre a desnecessidade de celebração de um "contrato de serviço público", entendido como um ato legislativo, regulamentar ou administrativo de onde constam os requisitos aplicáveis aos serviços a prestar e o método de cálculo da compensação, ou seja, obrigações de serviço público e respetivo esforço financeiro associado),[48] nos termos do ponto 2.2.1.das Orientações da Comissão Europeia para a interpretação do Regulamento[49]. A saber: *"Em conformidade com o artigo 2.º, alínea i), do regulamento, 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. (…) A fim de ter em conta os diferentes regimes jurídicos e tradições dos Estados-Membros, a definição de contrato de serviço público estabelecida pelo regulamento é muito lata e abrange vários tipos de atos juridicamente vinculativos. Assegura, assim, que nenhuma situação jurídica fica excluída do âmbito de aplicação do regulamento, ainda que a relação entre a autoridade competente e o operador não esteja formal e especificamente expressa num contrato, na aceção mais estrita do termo. Por esta razão, a definição contempla também os contratos de serviço público que consistem em decisões sob a forma de atos legislativos ou regulamentares. A combinação de um ato jurídico geral, que confia a prestação dos serviços a um*

[48] E que igualmente se aplica às condições em que a autoridade competente presta ela própria serviços.
[49] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A52014XC0329%2801%29

operador, e um ato administrativo, que estabelece detalhadamente os requisitos aplicáveis aos serviços a prestar e o método de cálculo da compensação, pode também constituir um contrato de serviço público. A definição abrange igualmente as decisões adotadas pela autoridade competente que estabelecem as condições em que a autoridade presta ela própria os serviços ou confia a sua prestação a um operador interno.".

80. Mais refere 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.".*

81. Por outro lado, cabe também 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 e organizativos. Tais imperativos de transparência e equidade assumem uma maior relevância quanto ao Município, tendo em conta que, além de autoridade de transportes, é detentor um operador que pode operar em mercado concorrencial e ainda presta diretamente serviços de transportes.

82. Neste último caso, o Município é, efetivamente, um agente económico que deve respeitar os mesmos requisitos aplicáveis a outros agentes económicos, com as necessárias adaptações, pelo facto de ser igualmente uma autoridade de transportes. E no caso de um conflito concorrencial entre um serviço prestado por um operador privado e outro serviço prestado pelo Município, deverá existir equidade no respetivo relacionamento, devemos ambos estar sujeitos a regras equitativas, salvaguardando as devidas diferenças, de forma evitar que o operador "Município" ou através de operador utilize a sua posição como Autoridade, para alcançar uma vantagem ilegítima na prestação dos erviço público face a um operador privado, enquadrado ou não em contrato de serviço público.

83. Aliás, o Município, bem como o seu "operador", estão sujeito às mesmas regras que as aplicáveis a outros operadores, como sejam as previstas no artigo 22.º do RJSPTP ou do Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril, uma vez que, para efeitos do

enquadramento de auxílios de Estado[50] é indiferente a natureza do prestador do serviços, sendo antes relevante o cumprimento de regras aplicáveis a uma determinada atividade.

84. Por isso, deve garantir-se, em articulação com as restantes autoridades de transportes, condições concorrenciais equitativas entre os vários operadores da região, no que se refere a pagamento de compensações financeiras e de repartição de receitas tarifárias, ou na redefinição de modelos de exploração e oferta, cautelando efeitos negativos e injustificados na sustentabilidade das respetivas operações.

85. É certo que, de acordo com o disposto no n.º 1 do artigo 47.º da Lei n.º 50/2012, a celebração de contratos-programa e a sua vigência são imprescindíveis para "habilitar" o desenvolvimento das atividades das empresas locais. Os contratos-programa são "contratos reguladores" e não se confundem, necessariamente, com contratos de serviço, uma vez que os subsídios de exploração previstos nos contratos-programa não podem seguir a "lógica de mercado", devendo estar assim limitados a assegurar a viabilidade económico-financeira das empresas apurada nos termos do artigo 32.º, sem possibilidade de garantir às empresas locais qualquer componente de "lucro". Em coerência com a ideia de que os subsídios de exploração não configuram qualquer "preço de serviço", os n.ºs 2 e 3 do artigo 36.º vêm expressamente proibir a inclusão nos contratos-programa de qualquer aquisição de serviços/bens pelas entidades participantes às empresas locais.

86. Tal significa assim que, caso as entidades participantes queiram alcançar essas pretensões aquisitivas, devem celebrar autonomamente um contrato de aquisição de serviços/bens com as empresas locais, observando as regras de contratação pública previstas no Código dos Contratos Públicos. Fica, por conseguinte, bem patente o confronto entre por um lado, uma opção de organização administrativa interna e, por outro, uma opção aquisitiva que envolve uma "ida ao mercado".

87. Poder-se-ia concluir pela desnecessidade de o Município assumir, na relação com a empresa em causa, um papel de gestão e monitorização mais complexo e intervencionista, mas tal não significa que o contrato-programa não possa ser melhorado ou adaptado, de forma dinâmica e em função dos circunstancialismos locais.

88. Se é certo que alguns dos parâmetros que regem o serviço público urbano de transporte encontram-se já fixados no contrato-programa, complementado ou especificado com os

[50] http://www.amt-autoridade.pt/media/1955/auxilios_estado_osp_transportes.pdf

contratos celebrados com o operador privado, nada impede que esse modelo possa ser revisitado em benefício de clareza e da conformidade com o quadro normativo aplicável e *softlaw* produzido pela AMT[51].

---

[51] Fundamentação do Parecer prévio da AMT sobre contratos de serviço públicos: http://www.amt-autoridade.pt/media/1505/site_informação_stakeholders.pdf; Road Map para a contratualização de obrigações de serviço público: https://gtatransportes.files.wordpress.com/2018/11/c2abroadmapc2bb-para-a-contratualizac3a7c3a3o-de-servic3a7os-pc3ablicos-de-transportes.pdf; Guião de suporte ao Período Transitório de aplicação da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho: https://gtatransportes.files.wordpress.com/2017/12/guiaorjsptp_01-04-20161.pdf; Guião de preparação de procedimentos concursais, incluindo formulário tipo de caderno de encargos (podendo aplica-se a contratos de serviço público): https://gtatransportes.files.wordpress.com/2018/11/guic3a3o-de-apoio-c3a0-preparac3a7c3a3o-e-conduc3a7c3a3o-de-procedimentos-de-contratac3a7c3a3o-versc3a3o-previa.pdf; Recomendação sobre indicadores de supervisão e fiscalização de serviço público - (http://www.amt-autoridade.pt/media/1776/indicadores_monitorizacao_supervisao_at.pdf); Informação sobre prestação direta de serviços de transportes por autoridades de transportes: http://www.amt-autoridade.pt/media/2093/prestacao_direta_servicos_transporte_pubpassageiros_at.pdf ; Experiências de contratação internacionais; https://gtat.pt/estudos/ ; Orientações para a elaboração de regulamentos públicos sobre obrigações de serviço público previstos no Regulamento (CE) 1370/2007 (http://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes_amt_obrigacoes_reporte_relatorios_publicos.pdf); Relatório sobre compensações financeiras no setor dos transportes (http://www.amt-autoridade.pt/media/1949/compensacoes_financeiras_2009-2017.pdf; Emissão de nota informativa sobre o enquadramento legal aplicávelhttp://www.amt-autoridade.pt/media/1955/auxilios_estado_osp_transportes.pdf); Apresentação pública da AMT sobre o parecer prévio vinculativo: https://gtatransportes.files.wordpress.com/2017/12/amt-conferencia-nacional-at1.pdf; Versões públicas de pareceres prévios vinculativos emitidos pela AMT https://www.amt-autoridade.pt/pronúncias-e-pareceres/#tab-2 (apenas disponíveis os pareceres relativos a processos já findos – após visto do Tribunal de Contas); Normas de qualidade nos transportes públicos: https://gtat.pt/estudos-e-guioes/; Aprovação de Regulamento n.º 430/2019, publicado em Diário da República, *2.ª série*, n.º 94, de 16 de maio - https://dre.pt/application/file/a/122316244 pela AMT, contendo indicadores de monitorização de desempenho contratual e com impactos em regras de formação de preços. http://www.amt-autoridade.pt/media/1885/estudo_suporte-regras_principios_gerais_ambito_tarifario_consulta-publica.pdf ; Atualizações tarifárias relativas ao Serviço Público de Transporte de Passageiros (http://www.amt-autoridade.pt/media/1850/esclarecimentos_tat2019.pdf e https://www.amt-autoridade.pt/media/2192/tat_2020.pdf) - http://www.amt-autoridade.pt/media/1609/csite_atualizacao-tarifaria_22-03-2018.pdf ; Ação de supervisão ao cumprimento de obrigações legais de prestação de informação por parte de operadores de transportes: http://www.amt-autoridade.pt/media/2273/obrigacoes_legais_reporte_informacao_operadores_transporte.pdf e http://www.amt-autoridade.pt/media/2118/obrigacoes_legais_transmissao_informacao.pdf ; Monitorização da implementação do Programa de Apoio à Redução Tarifária nos Transportes Públicos: http://www.amt-autoridade.pt/media/2270/implementacao_part_2019.pdf ; Acompanhamento à implementação da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho: http://www.amt-autoridade.pt/media/2232/csite_rjsptp.pdf e http://www.amt-autoridade.pt/media/2227/alteracaoregjurtransitorio_l52_2015_9jun.pdf; Diagnóstico das empresas de transporte de passageiros, no perímetro das atividades turísticas: http://www.amt-autoridade.pt/media/1741/diagnostico_transporte_passageiros_âmbito-turistico.pdf; Relatórios do ecossistema ferroviário, com dados estatísticos e de observação do mercado ferroviário;(http://www.amt-autoridade.pt/media/1943/relatorio_ferroviario_2017.pdf, http://www.amt-autoridade.pt/media/1651/ecossistema_ferroviario_portugues_2012_2016.pdf, http://www.amt-autoridade.pt/media/1941/sintese_relatorio_en.pdf e http://www.amt-autoridade.pt/media/1832/transporte_ferroviario_nacional_efu_ue_versao_revista.pdf); Consulta, em 2017, aos representantes dos utilizadores dos serviços ferroviários com o objetivo de avaliar a qualidade do serviço prestado, tendo sido emitido relatório com recomendações ao Governo (http://www.amt-autoridade.pt/media/1602/relatório_consulta-utilizadores-de-serviços-ferroviários.pdf); Aprovação de Regulamento de Mediação e de Conciliação no âmbito da resolução extrajudicial de conflitos em matéria de transportes - https://dre.pt/application/file/a/116112756); Relatórios semestrais de acompanhamento das reclamações no Livro Vermelho, http://www.amt-autoridade.pt/consumidor/reclamações; Relatórios sobre o mercado dos táxis em Portugal (http://www.amt-autoridade.pt/media/1569/amt-taxis-concursos-e-competências.pdf e http://www.amt-autoridade.pt/media/1365/táxis-em-portugal-2006-2016.pdf); Relatório sobre os serviços de transportes em vias navegáveis interiores (http://www.amt-autoridade.pt/media/2209/relatorio_vias_navegaveis_interiores.pdf); Aprovação de cláusulas relativas a *rent-a-car*, *carsharing* e *bikesharing* (Decreto-Lei n.º 47/2018, de 20 de junho), http://www.amt-autoridade.pt/comunicação/notícias/amt-promove-sessão-de-esclarecimentos-sobre-as-obrigações-legais-dos-operadores-de-sharing/ e http://www.amt-autoridade.pt/media/2089/clausulas-contratuais-gerais_sessão-esclarecimentos_sharing_2019-07-19.pdf e http://www.amt-autoridade.pt/media/2146/formulario_cts_ren-car_sharing.pdf; Implementação do Regulamento (UE) n.º 2017/2394, do Parlamento Europeu e do Conselho, http://www.amt-autoridade.pt/comunicação/notícias/implementação-do-regulamento-ue-nº-20172394-do-parlamento-europeu-e-do-conselho-de-12-de-dezembro-de-2017/;A aprovação do novo regime jurídico das ligações rodoviárias de longo curso "Expressos", que procede à sua liberalização (http://www.amt-autoridade.pt/media/2137/novo_regime_juridico_servico_publico_transporte_passageiros_expresso_18set2019.pdf e http://www.amt-autoridade.pt/media/2138/comunicado_de-imprensa_18set2019.pdf), e (http://www.amt-autoridade.pt/media/1771/comunicadomelhor-legislação-para-uma-melhor-regulação.pdf);Divulgação da Divulgação da "Carta Europeia do Passageiro" da UITP - *International Association Of Public Transport* e da *EPF – European Passengers Federation* (https://www.amt-autoridade.pt/consumidor/informa%C3%A7%C3%A3o-ao-consumidor/divulga%C3%A7%C3%A3o-da-carta-europeia-do-passageiro-da-uitp-international-association-of-public-transport-e-da-epf-european-passengers-federation/); Relatório do Ecossistema dos Metropolitanos (http://www.amt-autoridade.pt/media/2031/relatorio_sistemas_metro_em_portugal_2012_2017.pdf); Implementação e disseminação do Livro de

89. Assim, em complemento ao cumprimento dos requisitos previstos na Lei n.º 50/2012, de 8 de junho, por força do Regulamento e do RJSPTP, deverá sempre pugnar-se pela descrição detalhada, objetiva e mensurável da exploração do serviço público de transporte de passageiros (especificando linhas, horários, frequências) e tendo em conta as recomendações da AMT quanto à adequada "contratualização" destes serviços públicos, incluindo a previsão de indicadores de exploração (obrigações operacionais, de qualidade, etc), reporte de informação e regras de cálculo do esforço financeiro público associado ao serviço público e separando, contabilisticamente, as atividades de serviço público e outras.

90. Naturalmente, não será de prever mecanismos sancionatórios, uma vez que carece de sentido que a entidade fiscalizadora coincida - ou seja detentor - com a entidade prestadora ou do serviço, ou prever, por exemplo, a atribuição de um lucro razoável, uma vez que o esforço financeiro público associado a uma empresa municipal/operador interno não pode seguir a "lógica de mercado", devendo estar assim limitado a assegurar a viabilidade económico-financeira do serviço prestado.

91. Por outro lado, não será igualmente de prever um prazo para a prestação dos serviços, por o mesmo não ser concorrenciável tal como seria se estive em causa a externalização do mesmo, ainda que seja recomendável a reavaliação periódica do modelo e a elaboração de modelo económico financeiro a curto e médio prazo, incluindo as adequadas projeções e estimativas, evolutivas.

92. De qualquer modo, mesmo que toda a prestação de serviços seja externalizada, o operador interno, mesmo contratando com um terceiro, é também responsável pelo cumprimento desse segundo contrato, perante a autoridade de transportes e os passageiros.

93. No que se refere ao caso concreto, tendo em conta os elementos apresentados, é possível identificar os gastos e os rendimentos associados à exploração do serviço de transporte de passageiros, nos níveis de serviços impostos pelo Município,

Reclamações Eletrónico no Ecossistema da Mobilidade e dos Transportes (http://www.amt-autoridade.pt/media/2162/disponibilizacaolre.pdf); Apoio ao Guião do CEER – *Council of European Energy Regulators* – sobre regras sobre "*bundled products*", ou seja, "produtos e serviços em pacote" ou "produtos e serviços combinados", onde estão definidos diversos princípios a prosseguir pelas empresas que disponibilizam estes produtos (http://www.amt-autoridade.pt/comunicação/notícias/produtos-e-serviços-integrados-proteção-dos-direitos-dos-consumidores/). Diagramas dos diversos ecossistemas sobre regulação da AMT: Ecossistema portuário, marítimo e fluvial: http://www.amt-autoridade.pt/media/1697/setor-maritimo_fluvial-e-portuario.pdf, Ecossistema rodoviário: http://www.amt-autoridade.pt/media/1790/setor_rodoviario_amt.pdf, Ecossistema ferroviários: http://www.amt-autoridade.pt/media/2001/setor_ferroviario_e_outros_sistemas_guiados.pdf.

desagregando cada uma daquelas componentes e, tendo em conta o histórico, estimar-se a sua evolução, sendo de concluir pela existência de défice operacional[52].

94. O valor da compensação estimada parte desse défice operacional, não sendo considerado um lucro razoável [53] [54], considerando-se tal ser aceitável pelo facto de não estar em causa o risco, ou a inexistência de risco, incorrido por um operador do serviço público em resultado da intervenção de uma autoridade pública.

95. Por outro lado, para efeitos de avaliação e incidências positivas e negativas, designadamente as positivas resultantes de atribuição e compensação de bonificações tarifárias ou realização de investimentos, atentos os gastos e rendimentos apurados, resulta que a realização daquelas obrigações de serviço público sem as compensações indicadas, resultariam em aumento do endividamento e dos gastos, não compensado pelo aumento de rendimentos de exploração, bem como impedindo o investimento adequado, o que, num cenário de exploração puramente comercial resultariam, pelo menos, na necessidade de redução da oferta ou da qualidade de serviço público, não se cumprindo o serviço de interesse económico geral e impossibilitando o cumprimento de um serviço público essencial [55] [56].

---

[52] De acordo com o Relatório e Contas*: "A operação de transporte público contrariou a tendência de crescimento das restantes atividades, tendo registado uma quebra muito expressiva (-10,7%), em comparação com o mesmo período do ano anterior. Esta inversão da tendência, deveu-se ao ajustamento da política de preços, com vista a promover a mobilidade partilhada e a utilização do transporte público pelas camadas mais jovens, em especial, pela população escolar. O impacto sentido no volume de vendas foi muito significativo, tendo a venda de passes registado uma queba superior a 38% e os restantes títulos diminuído entre 19,2% (bilhete de bordo) e 19,7% (pré-comprados)."*

53 Conforme referido nas Orientações da Comissão Europeia*: "De acordo com o anexo, deve entender-se por «lucro razoável» 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 do serviço público em resultado da intervenção da autoridade pública. Não são dadas, todavia, outras indicações sobre o nível correto de «remuneração do capital» ou de «lucro razoável». A 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 (comunicação SIEG), embora assente numa base jurídica distinta da do regulamento (CE) n. º1370/2007 e não se aplique, portanto, nos casos em que a compensação é paga por obrigações de serviço público no setor dos transportes terrestres, dá algumas indicações quanto à determinação do nível de lucro razoável, que podem servir de indicador para as autoridades competentes na adjudicação de contratos de serviço público ao abrigo do regulamento (CE) n.º 1370/2007 . A comunicação explica que «sempre que existe uma remuneração de mercado geralmente aceite para um dado serviço, essa remuneração de mercado constitui a melhor referência para a compensação, na ausência de um convite a concorrer». Idealmente, esses referenciais seriam os contratos no mesmo setor de atividade, com características semelhantes e celebrados no mesmo Estado-Membro. O lucro razoável deve, portanto, ser compatível com as condições normais de mercado e não exceder o necessário para refletir o nível de risco do serviço prestado. Nem sempre existem, todavia, tais referenciais de mercado. Sendo esse o caso, o nível de lucro razoável poderá ser determinado comparando a margem de lucro exigida por uma empresa média bem gerida, com atividade no mesmo setor, para oferecer o serviço em causa. A forma típica de medir o nível de remuneração do capital num contrato de serviço público é considerar a taxa interna de rendibilidade (TIR), em relação ao capital investido, obtida pela empresa ao longo do ciclo de vida do projeto, ou seja, a TIR dos fluxos de caixa decorrentes do contrato. Podem todavia utilizar-se também métodos contabilísticos, como a rendibilidade do capital próprio ou a rendibilidade do capital investido, ou outros indicadores económicos geralmente aceites."*

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

[55] A Lei n.º 51/2019, de 29 de julho, procedeu à alteração da Lei n.º 23/96, de 26 de julho, que cria no ordenamento jurídico alguns mecanismos destinados a proteger o utente de serviços públicos essenciais - passando a incluir no elenco de serviços públicos essenciais, o serviço de transporte de passageiros, o que aliás resulta de uma recomendação da AMT.

[56] 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*

96. De recordar que n.º 5 do Anexo ao Regulamento estabelece que a contabilidade associada à prestação do serviço público de passageiros deve ser separada pelo tipo de serviço prestado [57] pois tal implementação revela-se assim da maior importância, não só para o correto e identificável dispêndio de dinheiros públicos na prossecução de OSP, mas também para a avaliação dos efeitos concorrenciais[58].

97. Deve por isso, ser garantida a efetiva e objetiva utilização das potencialidades da contabilidade analítica, com a separação e identificação das contas especificas por cada uma das linhas[59] de transporte público de passageiros e não apenas com base na separação entre as diversas atividades prosseguidas pela empresa municipal.

98. Noutro passo, devem ser evidentes os fluxos financeiros entre a atividade de transporte público de passageiros e as atividades relacionadas com o estacionamento. Recorde-se que, a propósito do transporte público de passageiros, o contrato-programa estabelece que *"para além do subsídio à exploração, o equilíbrio financeiro da gestão e exploração deve ser também financiado pelo resultado líquido obtido pela gestão e exploração das zonas de estacionamento de duração limitada, para a prossecução dos seguintes objetivos: (i) Complementar os circuitos existentes de forma a servir equipamentos ou zonas específicas, e responder a necessidades concretas da população; (ii) Identificar, sinalizar e beneficiar os circuitos e zonas de paragem definidos; (iii) Implementar medidas de divulgação e promoção que incentivem a utilização do transporte público; (iv) Assegurar, sempre que possível, as ligações*

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."

[57] 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] Como refere a Comunicação da Comissão *"Quando o prestador do serviço público exerce também atividades comerciais, é necessário assegurar que a compensação pública que ele recebe não é utilizada para reforçar a sua posição concorrencial nas atividades comerciais. O anexo do regulamento estabelece regras destinadas a prevenir a subsidiação das atividades comerciais com as receitas das atividades de serviço público. Tais regras consistem essencialmente na separação das contas dos dois tipos de atividade (serviço público e serviço comercial) e num método sólido de repartição de custos que reflita os custos reais da prestação do serviço público".* Acrescenta que os *"n.ºs 1 e 2 do artigo 4.º do regulamento, em combinação com as regras estabelecidas no anexo, preveem a correta repartição, pelos dois tipos de atividade, dos custos e receitas associados 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 subsidiação cruzada. (…). Por exemplo, quando o serviço público e a atividade comercial compartilham os meios de transporte (material circulante ou autocarros) ou outros ativos ou serviços necessários à prestação do serviço público (escritórios, pessoal ou estações), os custos conexos devem ser imputados aos dois tipos de atividade na proporção do seu peso relativo no total das prestações de transporte fornecidas pela empresa(…)".*

[59] O artigo 47.º da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, que aprova o regime jurídico da atividade empresarial local e das participações locais estabelece que *"a prestação de serviços de interesse geral pelas empresas locais e os correspondentes subsídios à exploração dependem da prévia celebração de contratos -programa com as entidades públicas participantes"* e que aquele contratos *"devem definir detalhadamente o fundamento da necessidade do estabelecimento da relação contratual, a finalidade desta, os montantes dos subsídios à exploração, assim como a eficácia e a eficiência que se pretende atingir com a mesma, concretizando um conjunto de indicadores ou referenciais que permitam medir a realização dos objetivos setoriais."* Acrescenta que *"o desenvolvimento de políticas de preços das quais decorram receitas operacionais anuais inferiores aos custos anuais é objetivamente justificado e depende da adoção de sistemas de contabilidade analítica onde se identifique a diferença entre o desenvolvimento da atividade a preços de mercado e o preço subsidiado na ótica do interesse geral".*

intermodais com outros meios de transporte, nomeadamente com os meios suaves; (v) Prosseguir uma política de eficiência energética e sustentabilidade ambiental."

99. Muito embora o princípio ou possibilidade de "subsidiação" da atividade de transporte público de passageiros em autocarro por outras atividades desenvolvidas pela empresa, no âmbito da mobilidade, seja expressa, é pertinente que seja demonstrado pelo Município, a nível de cada uma das linhas analisadas, a respetiva viabilidade económica com a indicação das respetivas fontes de financiamento (receitas tarifárias e outras receitas), bem como em que medidas outras atividades contribuem para os resultados (se contribuíram) da atividade de transporte público.

100. As demonstrações financeiras vertidas no Relatório de Gestão e Documentos de Prestação de Contas devem apresentar não apenas resultados económicos agregados da empresa, de forma a possibilitar a constatação imediata de proveitos gerados e dos custos operacionais por área de negócio, dos respetivos resultados operacionais, e de eventuais subsidiações cruzadas entre as referidas áreas de negócio.

101. Não obstante considerar-se que tais princípios não são evidentes, podemos concluir com razoabilidade e um elevado grau de certeza que as linhas são deficitárias, ou seja, as receitas não permitem a cobertura dos custos, mesmo com eventual subsidiação cruzada entre atividades da mobilidade, não se perspetivando a recuperação de custos[60], por via das restantes atividades.

102. Compulsados quer o RJSPTP, quer o Regulamento (CE) nº 1370/2007, de 23 de Outubro de 2007 (doravante, Regulamento), verifica-se que a preocupação essencial do legislador é que as compensações pelo serviço público de transporte de passageiros não excedam certos limites por forma a evitar sobrecompensações, sendo que, os respetivos parâmetros devem 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.

103. Ora, no âmbito dos contratos em questão, a empresa, enquanto operador interno explora o serviço público de transporte de passageiros em nome próprio e sob a sua responsabilidade (mesmo que não diretamente no todo), sendo remunerada pelas

[60] Não obstante o pagamento de subsídios à exploração, em 2019, contabilizados nos rendimentos de exploração, esta é deficitária em cerca de 45.000 euros, sendo de ser patente na documentação a origem das verbas (outras receitas de outras atividades da empresa ou financiamento direto do Município).

receitas geradas pela exploração do mesmo, importando referir que - porque deficitárias, - os custos operacionais do serviço público de transporte, podem ser igualmente suportados pelas receitas que advêm de outras atividades que constituem o objeto deste operador interno, as quais constituem, todas elas, receitas próprias deste operador interno.

104. De qualquer modo, é sempre relevante apurar os resultados operacionais por linha para garantir que os pressupostos vertidos nos cenários económicos cumprem com os critérios do Acórdão de Altmark e das normas correspondentes no Regulamento e no RJSPTP, destacando-se, em especial, o princípio da não sobre recuperação de custos.

105. Assim, para garantir e demonstrar a coerência lógica do modelo e a sua respetiva robustez, não só quanto aos seus pressupostos económicos, mas também quanto aos pressupostos operacionais, e independentemente da prestação dos diversos serviços ser efetuada diretamente pela empresa ou por prestador de serviços externo, considera-se ser de ponderar, nos contratos ou em instrumento regulamentar disciplinador e agregador da atividade da empresa, em Relatório de Gestão e Documentos de Prestação de Contas[61]:

- Maior especificação das relações entre as várias áreas de negócio com a atividade de transporte público de passageiros, sobretudo no que se refere aos fluxos financeiros de financiamento;
- Especificação do mecanismo de pagamento de compensações financeiros, nos termos do anexo ao Regulamento, para a eventualidade de os mecanismos de financiamento previstos no contrato – remuneração pelas receitas do transporte público ou das outras atividades – não serem suficientes;
- Apresentar os resultados económicos agregados da empresa, mas também os proveitos gerados e os custos operacionais por área de negócio e por cada um dos serviços de transporte público nas demonstrações financeiras, sendo tal informação relevante para efeitos de elaboração do Relatório previsto no artigo 7.º do Regulamento.

106. Mais se recomenda:

[61] Tal como recomendado à empresa municipal Cascais Próxima: https://www.amt-autoridade.pt/pron%C3%BAncias-e-pareceres/pareceres/parecer-n%C2%BA-252019-parecer-pr%C3%A9vio-vinculativo-sobre-a-concess%C3%A3o-do-transporte-p%C3%BAblico-rodovi%C3%A1rio-de-passageiros-no-munic%C3%ADpio-de-cascais/

- A apresentação de modelo económico-financeiro consolidado, tendo em conta últimos exercícios e os próximos (curto e médio prazo), com identificação e fundamentação para eventuais desvios entre as receitas e os custos imputáveis ao segmento de transporte público de passageiros;
- Informação detalhada sobre os parâmetros reais da oferta global de serviços, nomeadamente o n.º de quilómetros percorridos; custo quilometro; n.º de serviços; custos com o pessoal; preço do combustível/Km; consumo combustível/Km por tipo de material circulante; aluguer/aquisição de material circulante; arrendamento de instalações; amortizações; encargos financeiros; outros, incluindo os suportrados por operadores subcontratados;
- Informação detalhada sobre os parâmetros considerados no modelo financeiro por linha e para o conjunto global, nomeadamente o n.º de quilómetros percorridos; custo quilometro; n.º de serviços; custos com o pessoal; preço do combustível/quilómetros, consumo combustível/quilómetros por tipo de material circulante; aluguer/aquisição de material circulante; arrendamento de instalações; amortizações; encargos financeiros.

107. Deve igualmente ser dada atenção, e previsão expressa contratualmente[62], à verificação anual, objetiva e transparente (e eventual revisão/ajustamento) da aplicação dos critérios de cálculo de compensações financeiras relativas a todas as linhas, tendo por base os indicadores operacionais constantes a programação a oferta e operação ou outros instrumentos administrativos e contratuais[63] (também relevantes para o controlo anual de compensações[64] prosseguido pela AMT).

108. Na verdade, podem ocorrer modificações[65], uma vez que as obrigações de serviço público (e/ou seus indicadores de base) poder-se-ão alterar, de ano para ano, seja

[62] A estipulação expressa do apuramento anual dos pressupostos necessários ao cálculo do défice operacional, de forma a dar total cumprimento às regras de cálculo das indemnizações compensatórias, em cumprimento do anexo ao Regulamento e ao RJSPTP, dando-se igualmente melhor cumprimento ao regime jurídico da atividade empresarial local e das participações locais, aprovado pela Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto. Recomenda-se que anualmente seja calculado o efeito financeiro líquido das obrigações de serviço Público, além do cálculo do défice resultado da diferença entre gastos e rendimentos associados à exploração e infraestruturas, tendo em consta, por exemplo, o efeito financeiro líquido de acréscimos de oferta, bonificações ou reduções tarifárias ou outras incidências financeiras positivas incrementais - designadamente redução de custos ou aumento de receitas - eventualmente geradas da imposição de OSP.

[63] 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 (…)"*

[64] http://www.amt-autoridade.pt/media/2593/compensacoes_financeiras.pdf

[65] Como referem as Orientações da Comissão *"o Tribunal de Justiça tem sustentado que, tratando-se de alterações menores que não afetem a substância, poderá não ser necessária uma nova adjudicação, a fim de garantir a observância dos princípios gerais do Tratado, designadamente a transparência e a igualdade de tratamento dos proponentes, sendo suficiente a mera*

quanto à incidência sobre mais ou menos linhas ou horários, quanto ao montante de compensações necessárias resultantes da aplicação dos critérios de compensações sobre bases de cálculo diferenciadas (alterações à rede ou cumprimento de obrigações de serviço público em articulação com outros operadores).[66]

109. Por outro lado, tendo em conta o disposto no artigo 22.º do RJSPTP e no Anexo ao Regulamento, será também relevante para a avaliação dos indicadores de performance de cada uma das linhas e evitar a sua diluição numa avaliação global da rede.

110. Poderá ser relevante, a introdução, no contrato, ou por instrumento regulamentar ou contratual agregador de todos os contratos, de referenciais objetivos para todas as obrigações contratuais, sem prejuízo da introdução de margens de execução adaptáveis à evolução e circunstâncias diversas por referência a objetivos de curto e médio prazo, e todos os outros instrumentos estratégicos e operacionais que enquadram ou complementam o contrato.

111. Quanto à prestação direta de serviços pelo Município, de recordar que o Regulamento, o RJSPTP e o Decreto-Lei n.º 60/2016, de 8 de setembro, estabelecem requisitos relativo à disponibilização de serviços de transportes, que se aplicam tanto a operadores públicos como privados, bem como à prestação direta por autoridades de transportes, independentemente dos tarifários aplicados ou da sua gratuitidade.

112. Por imperativos concorrenciais, mas também de legalidade, transparência e objetividade, qualquer entidade, pública ou privada, que exerce uma atividade económica no âmbito da mobilidade, designadamente disponibilizando serviços de transporte público de passageiros, deve ter a sua atividade enquadrada em instrumento legal, regulamentar, administrativo ou contratual, que estabeleça as condições especificas em que é prestada, incluindo obrigações de serviço público, devendo identificar as compensações e quaisquer montantes ou vantagens, de caráter financeiro ou não, que sejam atribuídas ou disponibilizadas, seja a que título for, por entidades públicas a entidades, públicas ou privadas, bem como o esforço público associado à

alteração do contrato (1). Segundo o Tribunal, para assegurar a transparência dos processos e a igualdade de tratamento dos proponentes, as alterações substanciais a disposições essenciais de um contrato de concessão de serviços ou abrangido pelas diretivas relativas aos contratos públicos exigem, em certos casos, a adjudicação de um novo contrato. Será esse o caso, em particular, se as novas disposições apresentarem características significativamente diferentes das do contrato inicial e forem, consequentemente, suscetíveis de demonstrar a vontade das partes de renegociarem os termos essenciais do contrato".

[66] Tal como referem as Orientações da Comissão, *"De acordo com o artigo 6..º , n. º 1, a compensação associada a um contrato de serviço público adjudicado por ajuste direto ou a uma regra geral deve obedecer às disposições do regulamento (CE) n. o 1370/2007, incluindo as do anexo, a fim de garantir que não haverá sobrecompensação. O anexo do regulamento prevê uma avaliação ex post para garantir que os pagamentos compensatórios anuais não excedem os custos líquidos reais da prestação do serviço público em todo o período de vigência do contrato. A Comissão considera serem necessárias, por princípio, verificações regulares durante a vigência do contrato para se detetarem atempadamente situações de sobrecompensação e evitar que se perpetuem."*

prestação de serviços de interesse económico geral no Ecossistema da Mobilidade e dos Transportes.

113. Assim, além do requerimento de acesso à atividade de transporte público por parte do Município, que é efetivamente um passo necessário a dar, a prestação de um serviço de transporte flexível pela autarquia deverá estar enquadrada em, pelo menos, deliberação administrativa de onde constem as condições de prestação do serviço (circuitos, horários, etc), devendo ser fundamentada com o esforço financeiro associado, a estes serviços.

Obrigações Contratuais e indicadores

114. As obrigações de serviço público que se encontram estabelecidas no contrato programa são de alguma forma genéricas, o que pode representa um menor incentivo à qualidade e à sustentabilidade a sustentabilidade económica, financeira e social da concessão porque a própria autoridade de transportes suporta todos os custos associados à exploração, sendo do seu interesse obter a maior remuneração possível, designadamente por via das receitas tarifárias.

115. Se atentarmos ao conteúdo dos Relatórios e Contas e dos contratos celebrados com o operador privado, no que se refere a indicadores utilizados para avaliar o desempenho do serviço prestado, constata-se os indicadores do contrato-programa, são insuficientes, sendo apenas previsto um indicador genérico e de interesse interno (passageiros transportados) não refletindo aqueles que têm impacto direto nos passageiros (por exemplo, – índice de regularidade – O número de serviços suprimidos / o número total de serviços programados não poderá ser inferior a x%; índice de pontualidade – O número de serviços com atraso de x minutos no destino / o número total de serviços efetuados, não poderá ser inferior a x%.

116. Tal questão não se encontra totalmente ultrapassada mesmo assumindo a complementaridade com os contratos celebrados com o operador subcontratado.

117. Uma maior especificação de indicadores e uma maior harmonização, dentro da mesma rede urbana e uma aferição periódica e sistemática de indicadores contratuais, objetivos, permite isolar disrupções e encontrar, com maior facilidade as causas, e eventualmente ajustar os horários e frequências afixadas, tornando mais transparente a oferta de transporte público que se consegue efetivamente oferecer e não aquela que estimava disponibilizar. Esta aferição, que é possível tendo em conta os sistemas de apoio à exploração, permite também comunicar com os passageiros de forma mais

correta, clara e transparente, bem como permite desagregar, de forma objetiva, as medições anuais do cumprimento de horários e frequência e do desempenho, em geral.

118. Aliás, tal é igualmente relevante para uma efetiva monitorização da execução contratual e para uma efetiva aplicação de penalidades, de forma a justificar o pagamento de compensações/remunerações pela prossecução de obrigações de serviço público.

119. Conforme consta da Comunicação da Comissão já citada, *"O considerando 27 do regulamento precisa que os parâmetros de compensação, em caso de adjudicação sem concurso e de aplicação de regras gerais, deverão assegurar a adequação da compensação e corresponder a uma «preocupação de eficácia e qualidade dos serviços». Quer isto dizer que as autoridades competentes deverão incentivar os prestadores, através do mecanismo de compensação, a tornarem-se mais eficientes, isto é, a prestarem o serviço com o nível de desempenho e qualidade exigido e o menor consumo de recursos possível. As regras de compensação estabelecidas no regulamento (CE) n.º 1370/2007 deixam alguma margem de manobra às autoridades competentes quanto à conceção dos regimes de incentivo para os prestadores de serviços públicos. Em qualquer caso, as autoridades são obrigadas a «incentivar a manutenção ou o desenvolvimento de uma gestão eficaz por parte do operador de serviço público, que possa ser apreciada objetivamente» (ponto 7 do anexo). Implica isto que o regime de compensação deve ser concebido de modo a garantir, pelo menos, alguma melhoria na eficiência ao longo do tempo. (…) Os incentivos à eficiência deverão, por conseguinte, incidir na redução de custos e/ou no aumento da qualidade e nível do serviço."*67

120. O pagamento de obrigações de serviço público justifica-se pela prática efetiva daquelas obrigações, devendo ser estabelecidos mecanismos mais objetivos e orientadores, de eficiência e qualidade[68], não estando em causa, necessariamente, a imposição de sanções ao operador interno – até porque, no caso concreto, o Município aplicaria sanções a si próprio - mas sim o apuramento objetivo e transparente do desempenho

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

[68] Conforme Regulamento e Orientações da Comissão.

do(s) operador(es), em equidade com as exigências efetuadas a outros operadores em mercado concorrencial e comunicar de forma transparente com os utilizadores.

121. Por outro lado, se estiver em causa o incumprimento de indicadores regularidade e pontualidade ou outras (circulações, desvios, horários, etc.) com impactos diretos nos passageiros, afigura-se dever existir índices claros e objetivos, expressos e não "informais" ou meramente programáticos, para melhor poder adequar a exploração e melhor comunicar com os passageiros.

122. Será de sublinhar que a não existência (ou referência expressa ou coligida) de referenciais objetivos, definidos de forma clara e acessível, para todas as obrigações contratuais, poderá potenciar, por exemplo, a dificuldade em elaborar uma monitorização regular da sua execução ou a definição de referenciais para a aplicação de sanções contratuais.

123. Na verdade, a gestão de uma empresa de transportes enfrenta desafios diários e dinâmicos, afigurando-se que os instrumentos de âmbito geral e de verificação anual, são instrumentos vocacionados para uma avaliação estratégica e não operacional. Os instrumentos de caráter operacional são, por definição, de carácter mais objetivo, periódico e mensurável. [69]

124. Do mesmo passo, importa ponderar a existência de uma relação direta entre o pagamento de compensações financeiras ou financiamento e o integral cumprimento dos termos do contrato de serviço público, com evidentes vantagens para a execução contratual, representando também um incentivo à qualidade, com evidentes benefícios na rentabilidade e lucro do operador, tendentes, na generalidade, a assegurar a sustentabilidade económica, financeira e social da exploração[70].

---

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

[70] Conforme consta da Comunicação da Comissão já citada, *"O considerando 27 do regulamento precisa que os parâmetros de compensação, em caso de adjudicação sem concurso e de aplicação de regras gerais, deverão assegurar a adequação da compensação e corresponder a uma «preocupação de eficácia e qualidade dos serviços». Quer isto dizer que as autoridades competentes deverão incentivar os prestadores, através do mecanismo de compensação, a tornarem-se mais eficientes, isto é, a prestarem o serviço com o nível de desempenho e qualidade exigido e o menor consumo de recursos possível. As regras de compensação estabelecidas no regulamento (CE) n.º 1370/2007 deixam alguma margem de manobra às autoridades competentes quanto à conceção dos regimes de incentivo para os prestadores de serviços públicos. Em qualquer caso, as autoridades são obrigadas a «incentivar a manutenção ou o desenvolvimento de uma gestão eficaz por parte do operador de serviço público, que possa ser apreciada objetivamente» (ponto 7 do anexo). Implica isto que o regime de compensação deve*

125. É certo que a empresa tem a obrigatoriedade de transmitir dados que consegue obter de forma automática, mas tal periocidade não se encontra estabelecida de forma periódica ou inferior a um ano, nem tampouco estão estabelecidos os acontecimentos que podem fundamentar ou não a culpa da empresa. Desta forma, não só a intervenção do Município (ou do operador interno) se poderá tornar discricionária como pode dificultar a resolução de eventuais problemas[71], como tornará a comunicação com os passageiros mais difícil.

126. De qualquer modo, cabe ao Município definir o nível de serviço que entende que pode suportar, a nível operacional e financeiro. Por outro lado, cabe à AMT, entre outras matérias, pugnar pela objetividade e transparência das relações legais e contratuais nos setores regulados, o que inclui os passageiros.

127. É certo que nos termos do plasmado no artigo 44.º do RJSPTP, o incumprimento de obrigações poderá levar, em caso de incumprimento grave ou reiterado, à suspensão do pagamento das compensações e o incumprimento de obrigações contratuais pode levar à instauração de procedimentos contraordenacionais, nos termos do artigo 46.º do RJSPTP[72].

128. Contudo, considera-se de recomendar que, por via de instrumento contratual, regulamentar e administrativo do Município, seja estabelecido um apuramento sistemático e periódico – mensal ou trimestral, sem prejuízo do anual ou outro – do cumprimento de horários e frequências e clarificação de situações que possam constituir motivo desculpável (trânsito, acidentes, intervenções no espaço público, eventos, etc), sem prejuízo da previsão de desvios, tendo em conta que o serviço em modo autocarro

---

ser concebido de modo a garantir, pelo menos, alguma melhoria na eficiência ao longo do tempo. (…) Os incentivos à eficiência deverão, por conseguinte, incidir na redução de custos e/ou no aumento da qualidade e nível do serviço.".

[71] No que se refere à pontualidade/atrasos é efetivamente uma 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. Considera-se boa prática, quanto estejam em causa interrupções ou suspensões de serviço, 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. Neste aspeto, o sistema de apoio à exploração deve permitir, com toda a certeza, acompanhar o estado dos serviços prestados em tempo real; recolher dados e produção de todas as estatísticas relativas ao controlo da prestação do serviço público e permitir o acesso remoto do Concedente para a realização das consultas e produção de relatórios. Por outro lado, também se considera boa prática a realização de inquéritos de satisfação e caracterização dos passageiros do serviço público, podendo ser utilizado para efeitos incentivo à melhoria da qualidade do serviço prestado. É também relevante a existência de planos de oferta e de produção que prevejam capacidade de transporte que assegure o transporte de todos os passageiros, bem como a satisfação da sazonalidade diária da procura, dimensionado por forma a dar resposta aos padrões de mobilidade municipais e intermunicipais e adequados à satisfação das necessidades da procura. Tal plano poderia ser elaborado tendo em conta a melhoria do serviço público, o crescimento da procura, a adequação da oferta às necessidades da procura, a otimização da rede e da exploração.

[72] O artigo 46.º do RJSPTP estabelece que constituem contraordenação, punível com coima, o incumprimento das obrigações de serviço público, tal como definidas no contrato ou nos termos do artigo 23.º do RJSTP, o incumprimento do dever de informação e comunicação referido no artigo 22.º do RJSPTP ou o incumprimento das regras relativas ao sistema tarifário aplicáveis aos operadores de serviço público, previstas no artigo 40.º do RJSPTP e na respetiva regulamentação.

está sujeito à condicionante de circular em vias partilhadas, de forma a que a informação ao público seja clara e transparente, permitindo ajustar horários e frequências à oferta que se consegue efetivamente disponibilizar e não quanto ao que estima, no início do ano, disponibilizar no ano seguinte e que pode não se verificar. 73

129. Recomenda-se que o contrato-programa seja aditado ou seja complementado com instrumento regulamentar ou contratual[74] no sentido de serem expressos os indicadores de desempenho (pontualidade, fiabilidade, etc) aplicáveis à operação, de forma coerente em toda a rede. Naturalmente, tal recomendação deverá ser ponderada em conjunto com a oportunidade de introduzir melhorias nos contratos celebrados com outros operadores, quando tal se verifique possível, em função da duração dos mesmos.

130. Não é apenas do interesse das entidades públicas avaliar o desempenho do serviço público, de diferentes perspetivas, como também comunicar, com precisão e clareza, tal desempenho aos seus principais utilizadores.

131. No atual contexto, suscitam-se ainda dúvidas sobre de que forma tal promove a transparência da comunicação com os passageiros, pois poder-se-á verificar um uma disrupção objetiva e prolongada de diversas horários e frequências, em uma ou outra linhas e ainda assim a empresa comunica que não se verifica qualquer incumprimento ou que o índice global da rede mostra um alto nível de desempenho (medida apenas por um indicador genérico ou informal). Na perspetiva do passageiro, bastará a simples constatação de sucessivas falhas em horários ou frequências que possam existir, independentemente de culpa ou de índices contratuais, para considerar que existe incumprimento ou maus desempenho do operador.

[73] Inlcuindo cumprimento de níveis mínimos do serviço público de transporte de passageiros, previstos em anexo ao RJSPTP.

[74] Isto porque, de acordo com o ponto 7 do Regulamento, o método da compensação deve incentivar a manutenção ou o desenvolvimento de uma gestão eficaz por parte do operador de serviço publico, que possa ser apreciado objetivamente, e uma prestação de serviços de transporte de passageiros com um nível de qualidade suficientemente elevado, e de acordo com os dados disponíveis na fundamentação do contrato afigurava-se não ser possível monitorizar e aferir o seu cumprimento.Tendo em conta que a Comissão Europeia sustenta (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)* que um contrato de serviço público pode consistir num instrumento contratual, mas também numa decisão administrativa ou em instrumento legal e regulamentar, recomenda-se que as obrigações de transmissão de informação, ainda que previstas contratualmente, possam também ser melhor detalhadas em função do exercício de melhor especificação de indicadores estratégicos e operacionais, financeiros e económicos, e sobretudo da periodicidade da sua recolha, tratamento e análise, (além dos já previstos no contrato e em outros documentos como o Plano de Atividades), no sentido de lhes dar maior coerência e vinculatividade, mas também conferir-se a necessária sindicabilidade.Entende-se igualmente que a atuação de uma autoridade de transportes (ou outra) pode-se reconduzir a intervenções estratégicas, táticas e operacionais e os contratos são, na maior parte das vezes, instrumentos claramente operacionais, pelo que a aferição dos seu cumprimento por objetivos estratégicos e mesmo que parcialmente indeterminados podem, potencialmente, dificultar a monitorização da atividade e o seu reporte detalhado, bem como a gestão operacional e contratual, e ainda a auditoria e fiscalização de toda a execução contratual.

132. A introdução de indicadores objetivos pode, assim, ser relevantes na gestão contratual e para os efeitos de elaboração de relatórios de gestão e outros instrumentos previsionais[75]. [76] Aliás, as disposições legais mencionados, designadamente a aplicável ao Setor Empresarial Local, não prevê a substituibilidade mútua de instrumentos estratégicos - como o Plano de Atividades – e de contratos-programa – tendo ambos objetivos específicos e devendo todos contribuir para a demonstração e avaliação periódica da viabilidade e sustentabilidade económica e financeira das entidades, através da identificação dos ganhos de qualidade, e a racionalidade decorrente do desenvolvimento da atividade através de uma entidade empresarial, bem como o cumprimento de objetivos gerais e específicos definidos de forma transparente e suscetíveis de controlo.

133. Sem prejuízo do referido, devem ser expressos os incentivos, quer do lado dos instrumentos de gestão contratual da empresa, quer do lado da autoridade de transportes, para promover uma gestão eficiente da empresa e do sistema, sendo que, segundo a Comissão Europeia, é um dos principais objetivos do enquadramento legal europeu aplicável[77]. Por isso, quanto mais objetivos forem os instrumentos de gestão estratégicos e operacionais, maiores garantias existirão da sua efetiva aplicação, monitorização e fiscalização

134. Por isso, a existência de conceitos como *continuidade, regularidade disponibilidade, qualidade, comodidade, acessibilidade, rapidez e segurança,* quando se trata da prestação de serviço público de passageiros devem ser adequadamente parametrizados e objetivados[78], (no máximo tanto como objetivos de produção como

[75] De recordar que o artigo 2.º do Regulamento estabelece que a especificação das obrigações de serviço público, *"devem ser coerentes com os objetivos estratégicos enunciados nos documentos sobre a política de transportes públicos nos Estados-Membros"* e que aquelas e *"a correspondente compensação do efeito financeiro líquido dessas obrigações devem: a) Realizar os objetivos da política de transportes públicos com uma boa relação custo-eficácia; e b) Sustentar financeiramente a prestação do transporte público de passageiros em conformidade com os requisitos previstos na política de transportes públicos a longo prazo".*

[76] O n.º 6 artigo 31.º da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, que aprova o regime jurídico da atividade empresarial local e das participações locais, estabelece que *"independentemente das obrigações de controlo e fiscalização previstas na presente lei e na lei comercial, o desempenho da empresa local deve ser objeto de avaliação anual pelos respetivos órgãos sociais, incluindo a elaboração de um relatório com a análise comparativa das projeções decorrentes dos estudos referidos nos n.os 1 e 2 e a efetiva situação económico -financeira da empresa local, o qual é obrigatoriamente comunicado à Inspeção -Geral de Finanças."* O artigo 31.º estabelece que a "*a gestão das empresas locais deve articular -se com os objetivos prosseguidos pelas entidades públicas participantes no respetivo capital social, visando a satisfação das necessidades de interesse geral ou a promoção do desenvolvimento local e regional, assegurando a viabilidade económica e o equilíbrio financeiro."* Por seu lado, o n.º 1 do artigo 32.º estabelece que *"a deliberação de constituição das empresas locais ou de aquisição de participações que confiram uma influência dominante, nos termos da presente lei, deve ser sempre precedida dos necessários estudos técnicos, nomeadamente do plano do projeto, na ótica do investimento, da exploração e do financiamento, demonstrando -se a viabilidade e sustentabilidade económica e financeira das unidades, através da identificação dos ganhos de qualidade, e a racionalidade acrescentada decorrente do desenvolvimento da atividade através de uma entidade empresarial, sob pena de nulidade e de responsabilidade financeira".*

[77] Ver nota anterior.

[78] No mesmo sentido o artigo 37.º e artigo 46.º da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, que aprova o regime jurídico da atividade empresarial local e das participações locais já citados.

horários e frequências) independentemente da duração do contrato e da definição de condições de ajustamento de objetivos em prazos intermédios.

135. Nesse sentido, recomenda-se também que, por instrumento contratual, regulamentar ou administrativo do Município, possa ser melhor clarificado o nexo entre todas as obrigações contratuais da empresa e objetivos de curto e médio prazo, sem prejuízo da introdução de margens de execução adaptáveis à evolução e circunstâncias diversas, e todos os outros instrumentos estratégicos e operacionais que enquadram ou complementam o contrato, podendo, dessa forma, consubstanciar um instrumento importante para a gestão e fiscalização da atividade do operador.

136. Para o efeito, recomenda-se também:

- A utilização de indicadores de monitorização e supervisão e gestão contratual por exemplo, os indicados na Informação AMT de 27 de setembro de 2018[79], os quais poderão auxiliar também na gestão operacional e planeamento estratégico (incluindo nos deveres especiais de informação já previstos);
- Que seja garantida a transmissão dos dados previstos no Regulamento n.º 430/2019, publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 94, de 16 de maio de 2019 (matéria tarifária) em ordem a garantir uma adequada monitorização de todos os pressupostos e variáveis necessários ao cálculo de indicadores de performance[80];
- Ainda que seja uma obrigação da autoridade de transportes, a inclusão de disposição que preveja a transmissão de dados necessários para a elaboração dos relatórios públicos previstos no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento (CE) 1370/2007[81].

Direitos dos passageiros

137. No que se refere à relação com o passageiro, considera-se que as autoridades de transportes devem pugnar pelo cumprimento do Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro, que estabelece as condições que devem ser observadas no contrato de

[79] Disponível em: https://www.amt-autoridade.pt/media/1777/csite_indicadores_monitorizacao_supervisao_at.pdf
[80] http://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes_amt_obrigacoes_reporte_relatorios_publicos.pdf
[81] Orientações - Obrigações de Reporte e Publicitação de Obrigações de Serviço Público – https://www.amt-autoridade.pt/media/2452/covid-19_obrigacoes_reporte_publicitacao_osp.pdf

transporte rodoviário de passageiros em serviços regulares, bem como do regime previsto no Regulamento (UE) n.º 181/2011, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro de 2011.

138. Para o efeito, é essencial82, igualmente, garantir que o operador procede à elaboração e divulgação de todas as regras gerais de utilização, cláusulas contratuais gerais e contratuais de adesão, relativas à sua relação com o passageiro, preferencialmente, num único suporte documental, sem prejuízo das ações de divulgação, suportes ou mensagens simples (na forma e conteúdo) que sejam divulgadas.

139. Entende-se que, desta forma, se clarificam as regras que são efetivamente aplicáveis a cada momento e em cada modo para o passageiro (e efetivamente vinculativas), de forma detalhada e sindicável, o que não acontece com informação dispersa e sumária em sítios da internet ou em ações de divulgação e marketing.

140. Pretende-se também evitar que qualquer informação acessível ao público não corresponda ou não seja baseada em regra vinculativa e estável e que não possa ser invocada por um passageiro, quando necessário e no exercício dos seus direitos. Deve ainda evitar-se que as regras entre operador-passageiros não estejam adequadamente previstas em documento único, pois não existe garantia de que a informação em sítio da internet não possa ser modificada ou que seja considerada vinculativa, em caso de conflito.[83]

141. Por outro lado, tal como consta de informação da AMT[84] o Decreto-Lei n.º 156/2005, de 15 de setembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 74/2017, de 21 de junho, institui a obrigatoriedade de existência e disponibilização do livro de reclamações, nos formatos físico e eletrónico.

142. Acresce que, estão também abrangidos pela obrigação de disponibilização do formato eletrónico do livro de reclamações todos os fornecedores de bens e prestadores de serviços que desenvolvam a atividade em estabelecimento que cumpra os requisitos suprarreferidos ou através de meios digitais. Para o efeito, os fornecedores de bens e prestadores de serviços devem divulgar nos respetivos sítios na Internet, em local visível e de forma destacada, o acesso à Plataforma Digital do livro de reclamações. Aqueles

[82] Tal como consta do relatório da AMT sobre este mesmo assunto: http://www.amt-autoridade.pt/notícias-e-comunicados/comunicados

[83] 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.

[84] http://www.amt-autoridade.pt/media/2162/disponibilizacaolre.pdf e http://www.amt-autoridade.pt/media/2056/lre_operadores_economicos.pdf

que não disponham de sítios na Internet, devem na mesma disponibilizar um endereço de correio eletrónico para efeitos de receção das reclamações submetidas através da referida Plataforma Digital.

143. A fiscalização do cumprimento do regime em causa, bem como a instrução dos respetivos processos e a aplicação das coimas e sanções acessórias compete à AMT, enquanto entidade reguladora setorial, e quando praticadas, designadamente, no desenvolvimento das seguintes atividades económicas: (i) Aluguer de velocípedes, de motociclos e de veículos automóveis; (ii) Centros de inspeção automóvel, escolas de condução e centros de exames de condução; (iii) Prestação de serviços de transporte de mercadorias e passageiros em modo Rodoviário, Ferroviário, Marítimo e Fluvial.

144. Por outro lado, sendo um dos objetivos dos diplomas citados assegurar aos consumidores e utentes vulneráveis o pleno exercício do direito de queixa, e decorrendo da Lei n.º 24/96, de 31 de julho, que o consumidor tem direito a informação clara e acessível, não só sobre o produto ou o serviço mas sobre as formas de exercer os seus direitos, considera-se ser boa prática que qualquer prestador de serviços de transportes, possa disponibilizar informação ao utilizador (nos veículos, estabelecimentos ou meios digitais do prestador e/ou de associações representativas onde se integre) quanto a meios de reclamação, designadamente a indicação do endereço eletrónico da entidade reguladora, neste caso da AMT.

145. Por outro lado, independentemente da existência de meios de reclamação próprios, o acesso a estes e ao Livro de reclamações Eletrónico devem ser claramente identificáveis e acessíveis, devendo ser evitáveis procedimentos que visem a sua não utilização ou que tornem difícil a mesma, pretendo desmotivar os consumidores de apresentar reclamações. De esclarecer que a fácil e clara acessibilidade ao livro de reclamações eletrónico ou a meios de reclamações próprios, por via digital, se afere pelos passos necessários a efetuar pelo consumidor para poder utilizar tal ligação, que não devem ser excessivos, mas sim imediatos.

Adaptações ao contrato programa e/ou contratos complementares

146. Nesta sequência, e não obstante o Município deter a competência legal e autonomia de ponderar a redação final, alcance e conteúdo, somos a recomendar, tal como já efetuado para outros Municípios detentores de operadores internos ou que prestam diretamente serviços de transporte público de passageiros, a ponderação sobre (entre outras recomendações já efetuadas):

- A remissão para um anexo onde constem horários, frequências e tarifas e títulos, uma vez que as obrigações de serviço público se referem não apenas a quilómetros produzidos, mas também a uma oferta regular e eficiente. De acordo com o enquadramento legal aplicável, as OSP devem ser claras, objetivas e mensuráveis pelo que conceitos como “regularidade” e continuidade” devem se objetivados. Por outro lado, a criação de indicadores de forma “extracontratual” diminui a sua vinculatividade e segundo a Comissão Europeia, as OSP devem ter subjacentes metas objetivas de eficiências do serviço público;
- Menção à Portaria n.º 298/2018, de 18 de novembro, relativa às regras gerais de criação e atualização de títulos de transportes, mantendo o Municipio a sua autonomia na fixação de atualizações diferenciadas;
- Inclusão de norma prevendo a reavaliação anual (ou outro período mais alargado) do modelo, de forma a não criar algum indício de fuga artificial à concorrência. Sugere-se que essa avaliação tenha o objetivo de confirmar (ou não) que as vantagens do modelo adotado (exploração pelo Município) suplantam as vantagens de um modelo alternativo (submissão à concorrência ou criação de operador interno), de forma e evitar uma fuga “artificial” ou não fundamentada à concorrência;
- Remissão para um anexo com indicadores operacionais, como por exemplo, indicadores de pontualidade, ou seja, aqueles que têm impacto nos passageiros[85] [86]. De acordo com o enquadramento legal aplicável, as OSP devem ser claras, objetivas e mensuráveis pelo que conceitos como “regularidade” e continuidade” devem se objetivados. Por outro lado, a criação de indicadores de forma “extracontratual” diminui a sua vinculatividade e segundo a Comissão Europeia, as OSP devem ter subjacentes metas objetivas de eficiências do serviço público;

[85] Por exemplo: – Indicadores de pontualidade
1.O Município obriga-se a assegurar, cumulativamente, as seguintes condições, no que concerne à pontualidade das circulações: 1.1.75% (setenta e cinco por cento) das Circulações têm hora de chegada à paragem de término com um atraso não superior a: a) 5 (cinco) minutos, para circulações com um tempo de percurso comercial total, previsto no respetivo horário, até 1 (uma) hora. b) 10 (dez) minutos, para Circulações com tempo de percurso comercial total, previsto no respetivo horário, superior a 1 (uma) hora.
1.2. 95% (noventa e cinco por cento) das Circulações têm hora de chegada à paragem de término com um atraso não superior a: a) 10 (dez) minutos, para Circulações com um tempo de percurso comercial total, previsto no respetivo horário, até 1 (uma) hora. b) 15 (quinze) minutos, para Circulações com tempo de percurso comercial total, previsto no respetivo horário, superior a 1 (uma) hora. 1.3100% (cem por cento) das Circulações têm hora de partida de todas as paragens não anterior ao horário programado. 2.Excetua-se do disposto do número anterior as Circulações que tenham um atraso superior aos limiares nele estabelecidos, por motivo não imputável ao Município. 4. O índice de pontualidade é apurado trimestralmente.

[86] Trata-se de uma sugestão, podendo ser ajustado, aditado, modificado e/ou utilizar também outros já sugeridos pela AMT (http://www.amt-autoridade.pt/media/1777/csite_indicadores_monitorizacao_supervisao_at.pdf).

- Remissão expressa para o Regulamento n.º 430/2019, artigo 7.º do Regulamento e artigo 22.º do RJSPTP, uma vez que melhor se cumpre os ditames de objetividade e transparência implícitos à contratualização de serviços públicos de transportes de passageiros na União Europeia, ao mesmo tempo que sustenta uma gestão e monitorização contratual;
- Remissão para os anexos relativos a oferta e indicadores, para concretizar os conceitos de "regularidade" e continuidade" bem como a referência à articulação com operadores e autoridades de transportes, designadamente para efeitos do artigo 13.º do RJSPTP, para manutenção de bom ambiente concorrencial e assegurar a sustentabilidade de todos os serviços de transporte que interajam entre si;
- Referência a planeamento programado (podendo ser escolhida periodicidade programada de ações de limpeza ou formação por exemplo), o que permite concretizar conceitos de qualidade", "segurança" e "limpeza" no transporte público (que podem ser concretizados de acordo com o entendido exequível pelo município);
- Referência ao Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro (tão relevante como o Regulamento (EU) n.º 181/2011, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro de 2011, sendo também complementar), bem como ao regime legal do livro de reclamações;
- Concretizar as obrigações contabilísticas, alcançando melhor aderência ao Regulamento[87].

Penalidades e outras matérias contratuais

147. Considera-se que existem obrigações contratuais que são essenciais para assegurar o cumprimento da legalidade, bem como da proteção de direitos e interesses dos passageiros e da correta prestação de um serviço de interesse económico geral, que também é essencial.

148. Contudo, não obstante os contratos estabelecidos com o operador privado é recomendável que, em função da substância e do seu caráter estratégico ou operacional, todas as obrigações que vinculam a empresa estejam diretamente ligadas

[87] Por exemplo: *"O município obriga-se a ter a sua contabilidade organizada de forma a permitir que possam ser auditadas as obrigações de serviço público prestadas e o nível de procura verificado, por linha e por tipo de serviços, de modo a aferir se o esforço financeiro associado ao serviço público de transportes e outras atividades respeita as regras constantes do Anexo ao Regulamento".*

a determinada sanção por incumprimento contratual, de acordo com uma graduação de gravidade definida, que permita determinar o respetivo montante pecuniário, sem prejuízo de tal ser fixado num intervalo razoável, dentro dos limites globais constantes do contrato e tendo em conta o poder de decisão, também discricionário, de uma autoridade de transportes.

149. Afigura-se que apenas desta forma existirá um verdadeiro incentivo ao cumprimento contratual, e assim se permitirá uma efetiva aferição e sancionamento de eventuais incumprimentos contratuais e se potenciará um melhor serviço aos passageiros e, do mesmo passo, uma melhor defesa do interesse público.

150. Naturalmente, todas estas obrigações não assumem a mesma relevância, pelo que a previsão da gravidade e respetiva graduação, bem como a previsão de todas aquelas que poderão ser consideradas leves, graves ou muito graves seria relevante, ainda que se refiram expressamente aquelas que poderão levar à aplicação da mais grave – a resolução.

151. Se por um lado um valor elevado de multas contratuais – tendo em conta também o benefício económico retirado do incumprimento - pode ser desmotivador do incumprimento, por outro, a aplicação indistinta de sanções a uma multiplicidade de obrigações ou a não existência de critérios ou parâmetros objetivos para calcular e aplicar um montante pecuniário intermédio para uma infração em concreto poderá potenciar a não aplicação de qualquer sanção ou de sanções de valor reduzido e não dissuasor..

152. Considera-se que uma maior certeza e a transparência da gestão contratual sairiam reforçadas com critérios mais objetivos de balização da atuação de uma concessionária de serviço público.

153. Recorde-se que o artigo 45.º do RJSPTP estabelece que o contrato de serviço público deve prever a aplicação de multas contratuais para o caso de incumprimento das obrigações nele previstas, devendo constar valores mínimos e máximos das multas contratuais, que devem ser dissuasoras.

154. No caso concreto do contrato celebrado com o operador privado, apenas consta um valor máximo, não sendo aceitável que o valor mínimo seja igual ou próximo de zero, por se eliminar o efeito útil do sancionamento. Nesse sentido, considera-se que, quando possível, tal situação seja corrigida.

155. De qualquer modo, recorde-se que nos termos das 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 anexos ao Decreto-lei n.º 78/2014, de 14 de maio, compete à AMT 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.

156. Por outro lado, o artigo 46.º do RJSPTP estabelece que constituem contraordenação, punível com coima, o incumprimento das obrigações de serviço público, tal como definidas no contrato ou nos termos do artigo 23.º do RJSTP, o incumprimento do dever de informação e comunicação referido no artigo 22.º do RJSPTP ou o incumprimento das regras relativas ao sistema tarifário aplicáveis aos operadores de serviço público, previstas no artigo 40.º do RJSPTP e na respetiva regulamentação.

157. Desta forma também se proporciona uma eficaz supervisão e fiscalização do serviço de transportes, designadamente pela AMT, no âmbito da alínea c) do n.º 3 do artigo 34.º do Decreto-Lei n.º 8/2014, de 14 de maio, no que se refere, a título de exemplo, ao controlo anual das compensações concedidas às entidades que asseguram os serviços de interesse económico geral nos setores regulados, na medida em que se os dados relativos à gestão contratual foram sempre sujeitos a imperativos de maior especificidade e certeza, também os dados que possam vir a ser transmitidos para a AMT estarão sujeitos a tais imperativos.

Avaliação

158. Face ao exposto e considerando que os requisitos previstos no Acórdão Altmark, no Regulamento e no RJSPTP de acordo com os dados disponibilizados, considera-se que a operação proposta está em conformidade com o Direito e com a Jurisprudência Europeias, porquanto:

- Foram impostas obrigações de serviço público de forma expressa, ainda que possam ser melhor detalhadas, por referência a elementos específicos, objetivos e quantificáveis e harmonizadas com as condições constantes em contrato com operador privado para parte dos serviços;.
- Pelo seu cumprimento são atribuídas compensações, tendo em conta gastos e rendimentos, bem como as incidências negativas e positivas bem como partindo da demonstração dos impactos na prossecução daquelas obrigações caso não sejam compensadas;

- São estabelecidos os parâmetros da compensação, sendo os mesmos demonstrados em relatórios e contas;
- Estão demonstradas preocupações de manutenção ou o desenvolvimento de uma gestão eficaz, podendo, contudo ser introduzidas medidas objetivas de mediação do desempenho;
- Estamos perante serviços de interesse económico geral prosseguidos por empresas incumbida do cumprimento de obrigações de serviço público, não se afigurando que seja vantagem económica suscetível de favorecer a entidade beneficiária em relação a empresas concorrentes em igualdade de circunstâncias.

159. Contudo, será de referir que, sem prejuízo das atribuições próprias dos Tribunais europeus e nacionais, os critérios enunciados apenas se consideram cumpridos, na perspetiva da temática das ajudas de Estado, se ao longo do tempo as entidades públicas e privadas aplicarem os critérios relativos a compensações corretamente.

160. Também se dirá, quanto a este aspeto, que estes factos são de verificação permanente e sistemática , designadamente pela AMT, ao abrigo do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio. e que a aferição da legalidade/aceitabilidade de princípios programáticos e *ab initio*, do posto de vista formal, não se estende às regras específicas ou atos concretos necessários à sua execução, pelo que será recomendável a instituição de mecanismos de auditoria periódicos e sistemáticos, a nível contratual ou através de instrumentos regulamentares ou administrativos do Estado, sem prejuízo da intervenção de outras entidades públicas competentes.

161. Para todos, deve ser assegurada a maior objetividade na execução contratual, sobretudo no que se refere à objetividade e clareza de indicadores e parâmetros operacionais e estratégicos, de âmbito operacional, financeiro e económico da concessão, não deixando, obviamente, de ter em conta o Plano de Atividades e Orçamento ou Instrumentos Previsionais de Gestão, que devem complementar o contrato de serviço público e com ele ser coerentes.

162. Nesse sentido, de forma a garantir a total aderência ao enquadramento legal e jurisprudencial, devem ser tidas em conta as determinações e recomendações identificadas no próximo capítulo, lidas com conjunto com as considerações constantes no presente parecer em relação às diversas matérias.

Racionalidades basilares da regulação económica independente

163. Efetuada a avaliação de *compliance*, considera-se que a operação apresenta, globalmente, vantagens e dá resposta favorável às racionalidades basilares e estruturantes da metodologia de regulação económica independente da AMT (investidores; a dos profissionais/utilizadores/utentes/consumidores e/ou cidadãos; e a dos contribuintes), também sem prejuízo do reforço deste quadro através das recomendações feitas pela AMT no presente parecer e da verificação da implementação e manutenção destes benefícios através do necessário acompanhamento da execução contratual.

164. Quanto a investidores, tendo em conta os elementos disponibilizados, afigura-se que cria as adequadas condições para o desenvolvimento do serviço de transporte de passageiros na região, tendo em conta que consolida o processo de implementação do Regulamento e do RJSPTP e cria as condições de estabilidade necessárias ao investimento na rede de transportes.

165. Por outro lado, o facto de se clarificarem e especificarem as condições de exploração de um operador de transportes bem como as suas relações com a respetiva autoridade de transportes, que no caso concreto, são a mesma entidade, confere um quadro de transparência, estabilidade e previsibilidade, estando assegurado o adequado relacionamento com outros operadores de transportes no mesmo mercado, o efetivo cumprimento regras contratuais e legais, nacionais e europeias, e viabilizado um exercício de regulação, supervisão e organização de sistema atento a eventuais distorções concorrenciais.

166. Quanto a contribuintes, embora exista encargo financeiro para o Município (que viabiliza a manutenção e desenvolvimento do serviço público aos passageiros, bem como o investimento), tal poderá não acarretar – não existem evidências de tal - consequências negativas ou que agravem a situação atual da concessionária, pelo contrário. Na verdade, esta operação exibe instrumentos que podem potenciar o crescimento do transporte de passageiros e estimular o desenvolvimento da produção de valor acrescentado, o que poderá repercutir-se num eventual aumento da receita fiscal, sem aumento dos impostos.

167. Por sua vez, as contrapartidas públicas, consubstanciadas na atribuição do direito exclusivo de exploração e de indeminizações compensatórias, a título de pagamento das obrigações de serviço público, viabilizam a concretização do interesse público na efetivação do transporte de passageiros, por forma a assegurar a satisfação permanente dos padrões de continuidade, regularidade, qualidade, quantidade e tarifas do serviço de transporte.

168. O reforço e aplicação rigoroso dos mecanismos de apuramento de compensações e de aplicação de penalidades devem servir para dissuadir o incumprimento dos requisitos contratuais, e evitar que se traduzam numa eventual deterioração da qualidade do serviço prestado aos consumidores.
169. Refere-se ainda que o modelo contratual tem como pressupostos essenciais mecanismos de monitorização dos custos e das receitas, de forma a acautelar o desperdício de recursos financeiros públicos. Neste contexto, acresce salientar a especial relevância que as entidades fiscalizadoras assumem no controlo *ex-post* da boa execução do contrato de concessão e da gestão eficiente da despesa pública.
170. Em conclusão, a aplicação da racionalidade ancorada nos contribuintes conduz à perceção de que os balanços finais, em termos dos benefícios líquidos globais para os contribuintes, se mantêm positivos.
171. No que tange a utilizadores/utentes/ consumidores e/ou cidadãos, o facto de se assegurar a prestação de um serviço público, com base em regras transparentes e objetivos e criando condições de investimento, poderá potenciar a oferta de um melhor serviço, e poderá promover 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.
172. 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, e com imperativos de uma gestão sustentável e criteriosa, poderá potenciar uma melhor gestão dos dinheiros públicos e, consequentemente, assegura a sustentabilidade atual e futura da oferta de transportes à população.
173. Atenta a realidade deste caso específico, poder-se-á inferir que o segmento mais interessado, em primeira linha, num contexto global desta racionalidade, são os consumidores, sendo que a imposição de obrigações de serviço público permite garantir níveis de continuidade, regularidade, pontualidade e acesso ao transporte a preços acessíveis que não seriam alcançáveis, caso os investidores privados atendessem apenas ao seu interesse comercial.
174. Na perspetiva dos profissionais, também apresenta resultados positivos, na medida em que é promotora da manutenção e criação de emprego de forma sustentada e no que concerne ao cidadão em geral, será de assinalar os reflexos positivos no reforço dos

seus direitos de cidadania e da coesão social, designadamente das populações de uma importante área urbana do País.

IV – DAS DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES

175. De sublinhar que não cumpre à AMT, enquanto regulador económico independente, impor a opção por quaisquer cenários e/ou modelos, competindo-lhe, antes, refletir sobre os Modelos propostos e escolhidos pelas Autoridades de Transportes, tendo em conta a sua *compliance* com o enquadramento jurídico e jurisprudencial em vigor, bem como as suas consequências no mercado, tendo em conta as racionalidades supra referidas e eventuais impactos jus concorrenciais, diretos e indiretos

176. Os contratos de serviço público celebrados no âmbito do RJSPTP, estão condicionados pelos circunstancialismos locais relativos aos múltiplos sistemas de transportes públicos de passageiros, são muito diversos ou com uma grande amplitude/ cambiantes, sendo necessário ter em conta a maturidade do mercado e os modelos contratuais adotados por cada autoridade de transportes nos diversos casos concretos, incluindo, nomeadamente, uma análise ponderada sobre a alocação e partilha de risco operacional.

177. Considerando que a jurisprudência e legislação nacional e europeia aplicáveis e citadas, poderá concluir-se que, à partida, o esforço financeiro público associado à atividade da Loulé Global se enquadra no permitido pelo Direito e pela Jurisprudência Europeias, porquanto estamos perante serviços de interesse económico geral prosseguidos por empresa incumbida do cumprimento de obrigações de serviço público previamente definidas não lhe conferindo vantagem económica suscetível de favorecer a empresa beneficiária em relação a empresas concorrentes em igualdade de circunstâncias, sendo necessário para cobrir, total ou parcialmente, os custos ocasionados pelo cumprimento daquelas obrigações serviço público, de forma eficiente e transparente, tudo enquadrado em procedimentos administrativos, contratuais e institucionais.

178. De qualquer forma e de modo garantir, a todo o tempo, a *compliance* com o enquadramento legal e jurisprudencial, designadamente o Regulamento e o RJSPTP, determina-se[88], nos termos do consignado nas alíneas a), g), j) e k) do n.º 1 e alínea a) e f) do n.º 2, ambos do artigo 5.º, do artigo 8.º, da alínea b) do n.º 2 do artigo 34.º, todos do anexo ao Decreto-Lei n.º 78/2014 de 14 de maio:

[88] Também em cumprimento do artigo 35.º da Lei n.º 50/2012, de 21 de agosto,.

- Apresentação, nos termos referidos nos pontos 117 e 118, de modelo económico-financeiro consolidado, tendo em conta últimos exercícios e os próximos (curto e médio prazo), bem como dos resultados económicos agregados da empresa, mas também os proveitos gerados e os custos operacionais por área de negócio e por cada um dos serviços de transporte público nas demonstrações financeiras e especificação das relações entre as várias áreas de negócio com a atividade de transporte público de passageiros, sobretudo no que se refere aos fluxos financeiros de financiamento;
- A ponderação da densificação ou complemento do contrato-programa que enquadra a atividade da empresa municipal, tendo em conta o explanado no parecer, aproximando-a, com as necessárias adaptações, no que se refere à descrição de obrigações de serviço público, gestão contratual e anexos relativos a avaliação de desempenho e reporte de informação financeira;
- A ponderação das oportunidades de harmonização e complementaridade do contrato-programa, com os contratos celebrados com operadores privados e com os serviços prestados diretamente pelo Município, adequadamente enquadrados nos termos explanados;

179. Além do referido anterior, deve ainda ser garantido:

- O apuramento anual dos dados de base e pressupostos necessários ao cálculo do défice operacional, desagregando por linhas e outras atividades, e incluindo todos os serviços prestados por operadores privados ou diretamente pelo Município, de forma a dar total cumprimento às regras de cálculo das indemnizações compensatórias, em cumprimento do Anexo ao Regulamento[89], devendo ser garantida a disponibilidade contabilidade analítica por centros de resultados, devidamente auditada ou certificada nos termos exigidos pela legislação comercial e nos termos do Regulamento;[90]
- A obrigação de elaboração de relatórios públicos sobre o serviço público de transporte de passageiros, previstos no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento, incluindo os indicadores sugeridos pela AMT e os que constam do Regulamento n.º 430/2019, sem prejuízo da sua compatibilização ou

[89] Considera-se que na revisão anual do modelo financeiros e dos respetivos pressupostos, com base em dados reais da exploração, obtidos designadamente através de contabilidade analítica, devem ser adequadamente tidos em conta no cálculo das compensações, todas as vertentes económicas e financeiras, incluindo o valor da concessão.
90 Desta forma evita-se também a apresentação de dados relativos a compensações de forma diversa tal como efetuado na presente informação.

aproveitamento de sinergias com os relatórios e contas e outros instrumentos previsionais, habitualmente elaborados;

- O cumprimento das obrigações previstas no artigo 22.º do RJSPTP;
- O cumprimento ao Decreto-Lei n.º 156/2005, de 15 de setembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 74/2017, de 21 de junho, institui a obrigatoriedade de existência e disponibilização do livro de reclamações, nos formatos físico e eletrónico, devendo ser remetidas à AMT todas as reclamações daqueles suportes, desde 2015 (caso tal não se tenha verificado)º

180. No prazo de 2 meses após a receção do parecer, deverá ser remetida uma informação sobre o acolhimento das considerações supra, apresentando adequada justificação e pronúncia para as medidas introduzidas ou a introduzir ou sobre aqueles que se considerem já estarem implementadas.

181. Naturalmente que a ponderação e introdução das seguintes ações deve ser balanceada e justificada em função da gestão dinâmica e flexível do serviço público, da exequibilidade de uma monitorização eficaz não indutora de custos administrativos incomportáveis para a economia do contrato ou limitadora, para além do aceitável, do normal grau de discrionariedade do concedente na defesa do interesse público.

182. Finalmente, não se poderá deixar de se garantir o cumprimento dos competentes requisitos de autorização de despesa e garantia da sua comportabilidade, bem como a competente fundamentação, designadamente nos termos da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro e Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, do CCP e do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho e Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto.

V – DAS CONCLUSÕES

183. Assim, e em conclusão, no que concerne ao objeto específico deste parecer, afigura-se que o enquadramento contratual da atividade de transporte de passageiros disponibilizada pela Loulé Concelho Global, Em, Unipessoal, S.A determinada pelo Município de Loulé, está em *compliance* com o Regulamento, o RJSPTP e demais enquadramento legal citado, estando o sentido positivo do parecer condicionado ao cumprimento das determinações efetuadas.

184. De referir, igualmente, que a aludida conformidade se afere não apenas na definição inicial dos termos de instrumentos legais e contratuais mas também na sua efetiva

execução, implementação e eventual revisão, 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, e no cumprimento estrito de todas as obrigações legais.

185. A AMT, no âmbito das atribuições e competências que lhe estão legalmente cometidas pelo Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, prosseguirá uma articulação expedita e eficiente com o Município, designadamente através de uma adequada transmissão de informação circunstanciada e relevante.

Em ritmo de conclusão, afigura-se-nos que estes contratos podem reforçar a confiança na prossecução das estratégias de política pública e empresariais visando a competitividade e a coesão, de onde poderá decorrer o investimento e, consequentemente, o emprego.

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

Lisboa, 04 de dezembro de 2020.

O Presidente do Conselho de Administração

João Carvalho