

PARECER N.º 41/AMT/2021

SUPERVISÃO – AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E MONITORIZAÇÃO SETORIAL

I – DO OBJETO

1. Foi rececionada na Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT) um ofício da Câmara Municipal de Pombal¹ para efeitos do cumprimento da alínea b) do n.º 2 do artigo 34.º do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, que estabelece que compete à AMT “emitir parecer prévio vinculativo sobre peças de procedimento de formação dos contratos de concessão ou de prestação de serviços públicos nos setores regulados, ou sobre alterações promovidas aos contratos em vigor”.
2. 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.
3. A sua emissão fundamenta-se, assim, nas atribuições da AMT, previstas no n.º 1 do artigo 5.º dos Estatutos, designadamente, de zelar pelo cumprimento do enquadramento legal, nacional, internacional e da União Europeia, aplicável à regulação, supervisão, promoção e defesa da concorrência, visando o bem público, a defesa dos interesses dos cidadãos e dos operadores económicos, e de monitorização, acompanhamento e avaliação das atividades e políticas do *Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes*, e, mais especificamente, na atribuição concreta estabelecida na alínea b) do n.º 2 do artigo 34.º dos Estatutos.
4. 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 serviço²;

¹ Ofício com a referência S-000107/UJ/20 datado de 21/05/2020, em resposta ao ofício da AMT com a referência 0719-CA/2020 datado de 11/03/2020. Foram solicitados esclarecimentos por correio eletrónico em 13/08/2020 e respondidos em 02-02-21.

² 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;³
 - Proceder ao controlo anual das compensações concedidas às entidades que asseguram os serviços de interesse económico geral nos setores regulados;⁴
 - Promover a defesa dos direitos e interesses dos consumidores e utentes em relação aos preços, aos serviços e respetiva qualidade.⁵
5. Por outro lado, o presente parecer inscreve-se também no âmbito da reforma estrutural consubstanciada na Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, que aprovou o Regime Jurídico do Serviço Público de Transportes de Passageiros (RJSPTP), bem como do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007⁶ (Regulamento), relativo aos serviços públicos de transporte de passageiros, e que é claramente uma reforma de enorme envergadura, designadamente pelas exigências relativas à necessidade de contratualização da prestação daqueles serviços.
6. 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.
7. 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,
8. 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 sociais subjacentes a diferentes racionalidades: a dos investidores; a dos profissionais/ utilizadores/ utentes/ consumidores e/ou cidadãos e a dos contribuintes.

³ 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.

⁴ Alínea c) do n.º 3 do artigo 34.º dos Estatutos.

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

⁶ Alterado pelo Regulamento (UE) 2016/2338 do Parlamento Europeu e do Conselho de 14 de dezembro de 2016.

II – DO ENQUADRAMENTO

9. A AMT emitiu, em 2019, uma informação acerca da contratualização de serviços públicos de transporte de passageiros⁷, enviada a todas as autoridades de transportes onde constava:

- *“(…) 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 específicas 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 carácter 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 de serviço público de transporte de passageiros e descontos tarifários, em transporte regular ou flexível.⁶ 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*

⁷ 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

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.”*

10. No âmbito dessa mesma informação e do acompanhamento da implementação do Regulamento e da RJSPTP, verificaram-se interações com o Município, nomeadamente por via do nosso ofício n.º 0719-CA/2020 de 11/03/2020, através do qual foi emitida uma comunicação ao Município onde constava:

- *Tal como consta de informação pública da Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT)⁸, decorre do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de Outubro de 2007, alterado por Regulamento (UE) 2016/2338, do Parlamento Europeu e do Conselho de 14 de dezembro de 2016 (adiante Regulamento), e da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, que aprova o Regime Jurídico de Serviço Público de Transporte de Passageiros (RJSPTP), que estes serviços podem ser explorados: (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.*
- *Neste registo, nada obsta à prossecução da atividade de transporte público de passageiros através da prestação direta pelas autoridades públicas, como é o caso do Município de Pombal.*
- *Contudo, por imperativos concorrenciais, mas também de legalidade, transparência e objetividade, qualquer entidade, pública ou privada, que exerce*

⁸ 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

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 específicas em que é prestada, incluindo obrigações de serviço público e identifique quaisquer vantagens (nomeadamente financeiras), concedidas ou utilizadas e necessárias para a sua prestação.

- *Por outro lado, nos termos da legislação e jurisprudência nacional e europeia⁹ as compensações e quaisquer montantes ou vantagens, de carácter 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 Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes por contrapartida da prestação de serviço público de transporte de passageiros e descontos tarifários, em transporte regular ou flexível, devem cumprir as regras relativas a auxílios de Estado e contratualização de serviços de interesse económico geral no setor dos transportes.*
- *Naturalmente, tais obrigações 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.*
- *Ou seja, tal como consta de informação – pública¹⁰ e remetida às autoridades de transportes^{11 12} - desta Autoridade, deverá existir um ato administrativo, regulamentar ou contratual de onde constem as obrigações de serviço público prosseguidas pelo operador de serviço público (neste caso a própria autarquia), as quais devem ser formuladas de forma expressa e detalhada, por referência a elementos específicos, objetivos e quantificáveis, bem como as compensações ou o esforço financeiro associados ao serviço público de*

⁹ Enquadramento legal e jurisprudencial aplicável a Auxílios de Estado e compensações por obrigações serviço público no setor dos transportes - http://www.amt-autoridade.pt/media/1955/auxilios_estado_osp_transportes.pdf

¹⁰ Road-Map para a contratualização de serviços públicos de transportes:

<https://gtatransportes.files.wordpress.com/2018/11/c2abroadmapc2bb-para-a-contratualizac3a7c3a3o-de-servic3a7os-pc3bublicos-de-transportes.pdf>;

¹¹ Guião incluindo formulário tipo de caderno de encargos: <https://gtatransportes.files.wordpress.com/2018/11/quic3a3o-de-apoio-c3a0-preparac3a7c3a3o-e-conduc3a7c3a3o-de-procedimentos-de-contratac3a7c3a3o-versc3a3o-previa.pdf>

¹² Fundamentação do processo de parecer prévio vinculativo - http://www.amt-autoridade.pt/media/1505/site_informacao_stakeholders.pdf

transportes, cumprindo a tal ato como a respetiva fundamentação, os requisitos constantes do Regulamento e do RJSPTP.

- *O Relatório da AMT sobre compensações financeiras no transporte público de passageiros e de Informação pública sobre Enquadramento legal e jurisprudencial aplicável a Auxílios de Estado e compensações por obrigações serviço público no setor dos transportes, prescreve que as autoridades locais devem “garantir o cumprimento de princípios de equidade, independência, integridade e transparência dos procedimentos, efeitos de aferição da compliance legal e jurisprudencial com regras gerais que estejam em vigor. De igual forma, deve ser garantido o princípio da neutralidade, no que respeita ao tratamento de agentes económicos tendo em conta a necessidade de estabelecer um referencial de atuação transparente, equitativo e sustentável”.*
- *De recordar que, tal como consta de informação da AMT¹³ sobre compensações financeiras no setor dos transportes, todas as medidas que configurem uma transferência de recursos públicos que não estejam devidamente enquadradas na legislação e jurisprudência nacional e europeia quanto à definição e imposição de obrigações de serviço público e respetiva compensação são, em princípio, proibidas, pois são incompatíveis com o mercado interno, cominadas com a sanção de nulidade.*
- *O artigo 107.º, n.º 11 do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) estabelece que “salvo disposição em contrário dos Tratados, são incompatíveis com o mercado interno, na medida em que afetem as trocas comerciais entre os Estados membros, os auxílios concedidos pelos Estados ou provenientes de recursos estatais, independentemente da forma que assumam, que falseiem ou ameacem falsear a concorrência, favorecendo certas empresas ou certas produções”.*
- *Todas as medidas que correspondam aos critérios enunciados no artigo 107.º n.º 1 do TFUE, ou seja, todas as medidas que configurem uma transferência de recursos do Estado, que constituam uma vantagem económica para determinadas empresas ou produções, tenham uma natureza seletiva, sejam suscetíveis de provocar distorções ao nível da concorrência ou afetem o comércio entre os Estados membros são, em princípio, proibidas, pois são*

¹³ Disponível em: https://www.amt-autoridade.pt/media/1954/auxilios_estado_transportes_regras_tarifarias_osp.pdf

incompatíveis com o mercado interno, sendo cominadas com a sanção de nulidade.

- *E neste âmbito, as autoridades de transportes não só devem dar cumprimento ao artigo 7.º do Regulamento¹⁴, tornando 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, bem como devem dar cumprimento às obrigações de reporte constantes do Regulamento n.º 430/2019, e ainda proceder à informação constante do artigo 22.º do RJSPTP¹⁵.*
- *Em sentido convergente, a Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, que aprova o regime jurídico da atividade empresarial local e das participações locais, e que também se aplica a serviços municipalizados, estabelece que “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 confirmam 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*

¹⁴ Orientações - Obrigações de Reporte e Publicitação - Regulamento n.º 430/2019 e Regulamento (CE) n.º 1370/2007 - http://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes_amt_obrigacoes_reporte_relatorios_publicos.pdf

¹⁵ Obrigações Legais de Transmissão de Informação por Parte de Operadores de Transportes - http://www.amt-autoridade.pt/media/2118/obrigacoes_legais_transmissao_informacao.pdf

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.»

- *Por seu turno, 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.” Naturalmente que as mesmas preocupações ou princípios gerais aplicar-se-ão ao Município, preste este serviço por empresas municipais, serviços municipalizados ou diretamente.*
- *O Município de Pombal deu conhecimento do Regulamento de Transportes Coletivos Locais de Passageiros do Município de Pombal de 2017 , mas considera-se que mesmo carece de maior especificação nos termos do prescrito no RJSPTP e no Regulamento, onde constem as obrigações de serviço público prosseguidas pelo operador de serviço público (neste caso a própria autarquia), as quais devem ser formuladas de forma expressa e detalhada, por referência a elementos/indicadores específicos, objetivos e quantificáveis, bem como deverá existir fundamentação relativa a compensações ou o esforço financeiro associados ao serviço público de transportes.*
- *A título de enquadramento, para a referida fundamentação será relevante, designadamente e a título exemplificativo:*
- *Envio de relatórios de avaliação do desempenho do “operador” (eventualmente relatórios de gestão) a nível operacional (histórico recente do cumprimento de indicadores de regularidade, pontualidade) e económico financeiro, por ano;*

- *Informação sobre procura e oferta, gastos e rendimentos, do “operador”, e compensações atribuídas (pela autarquia ou Estado) por ano, tendo em conta que tais dados se afigura relevantes para avaliar o valor final de esforço financeiro público, nos termos do Anexo ao Regulamento e artigos 21.º, 23.º e 24.º do RJSPTP;*
- *Informação sobre (i) Pressupostos que suportam a evolução da atividade (oferta e procura) e respetivas receitas e custos de exploração do serviço público a prestar; (ii) Evolução da oferta não só em termos de viagens e veículos quilometro, mas também do indicador lugares quilometro oferecidos, fundamental para avaliar a adequação da oferta à procura, nomeadamente através da taxa de ocupação; (iii) Evolução da procura (passageiros e passageiros quilómetro transportados), nomeadamente tendo em conta também o impacte do PART e melhoria da qualidade de serviço a implementar nos próximos anos; (iv) Caracterização do material circulante, de uma forma sintetizada, nomeadamente quanto a: número de unidades, idade média, lotação oferecida, taxa de imobilização oficial, (v) Recursos humanos: pessoal alocado à exploração (v) A conta de exploração, tendo por base indicadores quanto a oferta, procura, recursos humanos e materiais, plano de investimentos, tarifas e custos unitários (custos/VKm) para a avaliar e fundamentar a atribuição da compensação por obrigação de serviço publico (vi) Informação sobre eventuais relatórios públicos ao abrigo do n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento, (vii) Informação sobre o cumprimento do reporte constante do artigo 22.º do RJSPTP; (viii) Informação sobre o cumprimento das regras legais relativas a terminais e interfaces, nos termos do Decreto-Lei n.º 140/2019 de 18 de setembro.*
- *Não obstante a delegação de competências do Município na Comunidade Intermunicipal, o procedimento concursal remetido por aquela entidade para parecer prévio da AMT dispõe que o Município manterá competências de organização dos transportes urbanos.*

11. Nesta sequência o Município remeteu, por ofício datado de 21/05/2020, a seguinte documentação:

- Projeto de Alteração do Regulamento de Transporte Coletivo Local de Passageiros do Município de Pombal – Pombus;

- Relatório de Atividades do Serviço Público de Transportes de Passageiros do Município de Pombal 2016 e o ano de 2019.
12. Em anexo ao referido relatório, foram igualmente remetidos:
- Prestação de Contas Anual da rede Pombus dos anos 2016, 2017, 2018 e 2019;
 - Mapa Geral de Indicadores, com a indicação da informação mínima a constar do Relatório Anual de Atividades.¹⁶
13. Do relatório de atividades constam as linhas gerais do serviço público de Transporte Coletivo de Passageiros (TC), designado “rede TC POMBUS” e são definidos os seguintes objetivos principais:
- Caracterizar a rede em termos de cobertura e público alvo, analisando a procura efetiva e estimando a procura potencial;
 - Sistematizar informação relevante que permita avaliar o desempenho da rede no período em análise, a partir da análise de diversos Indicadores de Gestão;
 - Perspetivar as alterações que se pretende implementar no próximo ciclo de funcionamento (2020-2025), com base em estudo realizado;
 - Disponibilizar informação de apresentação obrigatória à Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT), ao abrigo dos Regulamentos n.º 430/2019 e n.º 1370/2007.
14. Quanto ao enquadramento, o relatório refere que o concelho de Pombal se encontra localizado no centro litoral do país, repartido por 13 freguesias, com uma área geográfica de 626,23 km. É situado num eixo de confluência das principais vias rodoviárias do país e quanto á ferrovia é servido pela Linha do Norte e pela Linha do Oeste. A cidade de Pombal é o principal aglomerado urbano, aglutinador e polarizador da rede urbana.
15. A cidade evidencia uma dinâmica económica alicerçada num tecido empresarial forte, com um elevado número de empresas sediadas nas principais zonas industriais do concelho (Zona Industrial da Formiga e do Parque Industrial Manuel da Mota), e para o que também contribui a existência de atividade comercial significativa e diversos serviços de apoio á comunidade.

¹⁶ Em cumprimento do estatuído no artigo 7º do Regulamento (CE) n.s 1370/2007, do Parlamento Europeu e do Conselho de 23 de outubro de 2007.

16. Quanto à procura dos serviços é referido que a Rede de Transportes Urbanos de Pombal tem uma componente de transporte escolar servindo os alunos que frequentam os estabelecimentos de ensino da cidade, pelo que um estudo comprovou que cerca de 45% da população escolar utilizou, ainda que pontualmente, a rede POMBUS (dos quais, 96% são estudantes), sendo que cerca de 10% do total da amostra da população escolar viaja diariamente na rede TC POMBUS e cerca de 40% da população escolar utiliza a rede pelo menos uma vez por semana. Os dados sugerem a existência de correlação positiva entre residir na freguesia de Pombal e utilização de POMBUS e revelam em simultâneo que, cerca de 30% das pessoas que trabalham nas zonas industriais ou instituições de saúde da cidade, e que não utilizam POMBUS, residem fora da freguesia de Pombal.
17. Sobre a rede atual, importa reter que, o Município de Pombal desencadeou no ano 2007 os mecanismos para a implementação de um Sistema Municipal de Transportes Urbanos para a Cidade de Pombal com o objetivo de proporcionar à população mais mobilidade e contribuir para revitalizar o ordenamento do território urbano, através do condicionamento e alteração dos padrões de circulação rodoviária e do estacionamento na cidade.
18. Assim, foi implementada a título experimental entre dezembro de 2008 e abril de 2009, a Rede Municipal de Transportes Urbanos designada POMBUS e tendo o Município de Pombal requerido junto do IMTT o licenciamento para atividade de transportes públicos de passageiros em autocarro e obtido o respetivo alvará¹⁷.
19. Foi elaborado o Regulamento de Transportes Coletivos Locais de Passageiros do Município de Pombal, aprovado por deliberação da Assembleia Municipal em 29/09/2009. Desde então o sistema de Transportes Urbanos de Pombal é explorado por prestação direta do Município de Pombal, com recurso exclusivo a meios próprios, designadamente pessoal (motoristas, administrativos, técnicos e equipas de oficina), viaturas (autocarros) e infraestruturas de apoio (instalações para estacionamento e manutenção das viaturas, paragens com ou sem abrigo de passageiros).
20. A rede de transportes criada era operada por 3 linhas com 90 paragens sendo realizado diariamente um percurso de 630 km e transportou uma média anual de 235.484 passageiros.¹⁸

¹⁷ O regulamento inicial da atividade foi objeto de apreciação pública, por meio da publicação do Aviso (extrato) n.º 12555/2009 na 2.ª Série do Diário da República, n.º 135 de 15 de junho de 2009.

¹⁸ Entre os anos de 2009 e 2015.

21. A solução preconizada no estudo realizado em 2014/15 e cujo período experimental de implementação decorreu entre setembro de 2015 e março de 2016, consistiu no alargamento da rede para 4 linhas, aumentando a quantidade de paragens para 145 e a distância diária percorrida para 781 quilómetros diários com a introdução de novos destinos. Após o período experimental, é esta a operação que se encontra em vigor.
22. A implementação desta solução conduziu à revisão do Regulamento de Transportes Coletivos Locais de Passageiros de Município de Pombal, que foi aprovado por deliberação da Assembleia Municipal de 21 de dezembro de 2016.
23. À diminuição progressiva do número de passageiros transportados, mais significativa a partir de 2017, contrapõe-se o aumento da quantidade de passageiros incluídos no âmbito do transporte escolar, devido ao aumento do número de alunos residentes na periferia e que frequentam as escolas localizadas na cidade de Pombal.
24. No início ano letivo 2019/2020 registou-se um acréscimo substancial de alunos relativamente ao ano anterior (+22%), sendo por esse motivo necessário alocar uma viatura de reforço no horário de ponta matinal, o que denota a importância da rede POMBUS para a comunidade estudantil, em simultâneo com o combate ao isolamento social da população mais idosa e reforça o papel da rede na vertente social.
25. Quanto às receitas e despesas, é referido que as receitas do transporte coletivo urbano POMBUS provêm essencialmente da bilhética e das verbas que são custeadas pelos “clientes internos”¹⁹ do Município de Pombal.
26. Desde maio de 2019, a adesão do Município de Pombal ao “Programa de Apoio à Redução de Tarifários nos Transportes Públicos” (PART), implementado pela CIMRL originou um aumento na venda de passes a novos utentes. A CIMRL afetou a totalidade das verbas PART a medidas de apoio à redução de tarifário, através da redução de 50% dos títulos de passe dos Transportes Públicos.

¹⁹ As modalidades de bilhética atualmente praticadas são as seguintes:

- “Passe social normal”, com o custo mensal no valor de 12.50€;
- “Bilhete a bordo”, com o custo unitário de 0.70€;
- Carteira de 10 “Bilhetes pré-comprados”, com o custo de 5.00€;
- “Passe Estudante”, com o custo de 10.00€;
- “Passe Isento”, atribuído à população Estudante Obrigatório, à população Sénior (idade igual ou superior a 65 anos) e aos elementos que compõem o Corpo de Bombeiros Voluntários de Pombal (quando solicitado).

²⁰ São considerados clientes internos da rede, diversas áreas funcionais do Município de Pombal e cujas missões são potenciadas pela atividade da rede TC POMBUS, o que justificará a comparticipação anual nas receitas denominadas “receitas indiretas”.

27. Com a introdução do PART surgiram novos utentes, o que contribuiu para promover a utilização dos Transportes Públicos em detrimento de outros meios de transporte e resultou em menores encargos para a população de Pombal aderente àquele programa.
28. As principais despesas imputáveis à rede POMBUS são os encargos com pessoal afeto (=50%), as amortizações e depreciações (=20%), os combustíveis (=14%), a manutenção (=7%) e os seguros (=3%).
29. As alterações futuras propostas para a rede prendem-se com o objetivo de proporcionar a prestação de um serviço de transporte público eficiente, sustentável do ponto vista económico-financeiro e simultaneamente eficaz para os utilizadores pelo que será necessário acautelar que o serviço prestado assegure que a oferta satisfaz a procura, dentro de padrões de qualidade predefinidos, e implementar um sistema de avaliação de desempenho de forma a monitorizar os resultados alcançados.
30. Deste modo, o Município de Pombal tem assegurado a monitorização do funcionamento da rede por forma a permitir identificar oportunidade de melhoria do sistema e implementar, em tempo útil, as ações adequadas às necessidades concretas da população, tendo em conta cenários alternativos de evolução da procura dos serviços.
31. Tendo subjacentes os princípios da racionalidade de um serviço de transporte, pretende-se otimizar os recursos municipais afetos à rede através da redefinição de itinerários, pontos de paragem e transbordo, horários e tarifas, em função da procura presente e futura, pelo que promoveu em 2019 a realização de um estudo de viabilidade do alargamento da rede a toda a freguesia de Pombal de forma a potenciar economias de escala e permitir desafetar recursos eventualmente subaproveitados em prol do aumento de cobertura da rede de transportes de forma a melhorar o nível de qualidade do serviço prestado à população, tendo sido avaliado o reforço da frota de autocarros, com a aquisição de novos veículos.²¹
32. A implementação desta nova solução implica uma nova atualização do Regulamento a ser aprovado pela Autarquia para posterior publicação em Diário da República, tendo sido disponibilizada à AMT a versão preliminar do referido Regulamento, para apreciação e eventuais comentários / sugestões.²²

²¹ É referido que a situação de pandemia Covid-19 poderá implicar a alteração de comportamentos da população em matéria de teletrabalho, quer no que respeita a rotinas escolares e laborais, quer no que concerne aos limites de ocupação de lugares nos autocarros.

²² A versão preliminar foi remetida à AMT em 21/05/2020, tendo sido solicitadas alterações a esta versão por correio eletrónico em 13/08/2020.

33. Assim e na sequência da entrada em vigor do RJSPTP, o Município de Pombal optou por continuar a gerir a Rede de Transportes Urbanos de Pombal enquanto Autoridade e Operador, em simultâneo, e em regime de exclusividade. Não existe qualquer contrato de prestação de serviços com entidades terceiras sendo a autoridade fiscalizadora da Rede POMBUS o Município de Pombal. Quanto às obrigações de serviço público, as mesmas constituem-se pelo funcionamento da rede e pelo cumprimento dos horários das linhas, aprovados pela Câmara Municipal de Pombal.
34. Quanto ao modelo de gestão, a rede é da tutela do Pelouro dos Transportes Públicos Urbanos do Município de Pombal.
35. Decorrente do fato de ser o Município de Pombal a assegurar por meios próprios a prestação dos serviços será possível uma mais fácil interconetividade entre os vários serviços municipais para além de que a experiência de uma década na gestão da rede, permitiu comprovar que é possível mobilizar sinergias e flexibilizar o uso dos recursos próprios, com incrementos de eficiência que importa potenciar e numa maior capacidade de resposta da rede.
36. Sobre a monitorização da rede, a mesma é assegurada através de um conjunto de instrumentos que se complementam, nomeadamente inquéritos de mobilidade, sessões públicas para debate do funcionamento da rede, análise de Indicadores de Gestão e ainda análise de reclamações e sugestões de melhoria da população.
37. Sobre o desempenho da rede e de acordo com o disposto no Regulamento n.º 430/2019, designadamente no que concerne à “informação mínima a constar no relatório anual relativo ao serviço público de transporte de passageiros” são apresentados indicadores de gestão relativos à oferta, procura, material circulante, indicadores económico-financeiros, qualidade e segurança e ainda sustentabilidade.
38. Entre os indicadores de gestão Indicadores de gestão, é possível salientar a distância percorrida na rede (número de circulações e a quantidade de quilómetros percorridos) estão diretamente relacionadas com os calendários civil e escolar conforme detalhe infra:

Ano	Circulações totais no ano (circuitos integrais)	Circulações diárias (nº médio)	Quilómetros percorridos (km)
2016	12875	52	181307
2017	13125	53	182065
2018	13100	52	181976
2019	13210	53	183223

39. Sobre o custo médio por passageiro, e para o período em análise (2016/2019) resulta num valor médio de [confidencial] por passageiro transportado, sendo a receita média equivalente por passageiro, contabilizando somente as receitas diretas (bilhetes e passes vendidos), de [confidencial] por passageiro transportado. Se forem contabilizadas as receitas indiretas (provenientes da comparticipação por cada uma das áreas funcionais que beneficiam com a operação), o valor médio será de [confidencial] por passageiro transportado.
40. Quanto ao planeamento da rede, encontra-se em análise pelo Município de Pombal a abordagem a partir do ano letivo 2020/21, sendo equacionada a possibilidade de alargamento no âmbito do designado o designado “Sistema Integrado de Mobilidade” (SIM) do Município de Pombal, que poderá vir a ser constituído por 3 componentes principais; o “transporte regular”, com itinerários e horários preestabelecidos, o “transporte a pedido”, agendado previamente com os utilizadores interessados e as “linhas dedicadas” para servir zonas comerciais com itinerários e horários preestabelecidos.
41. O redimensionamento da rede tem como propósito fundamental o alargamento do serviço de transporte público a toda a freguesia de Pombal mediante pressupostos de sustentabilidade do sistema nas dimensões social, económica e ambiental.
42. É referido que não obstante a previsão de evolução da procura no atual contexto ser uma tarefa complexa, porquanto o grau de imprevisibilidade é elevado, atendendo ao potencial de procura será de admitir que a procura induzida seja significativa ou seja, a oferta de serviço a locais atualmente não gere um aumento progressivo da procura.
43. Nas considerações finais, é referido que decorrente do estudo realizado em 2019, elaborado com o objetivo de analisar a viabilidade do alargamento da rede a toda a freguesia de Pombal, sugere a assunção da rede POMBUS como pilar estratégico de um sistema integrado de mobilidade a desenvolver, centrado numa rede sustentável de

transporte coletivo público considerada essencial para a coesão social e territorial e para a qualidade de vida da população.

Projeto de Alteração do Regulamento de Transporte Coletivo Local de Passageiros do Município de Pombal – Pombus²³

44. Resulta do preâmbulo e da nota justificativa remetida com o projeto de alteração ao regulamento que o principal objetivo da rede POMBUS continua a ser o de proporcionar à população de Pombal um serviço público de transporte coletivo local de passageiros em condições de segurança, com tempos de espera e de viagem compatíveis com as suas expectativas e necessidades de forma a contribuir para a inclusão social e o desenvolvimento económico da região.
45. Foi promovida uma nova avaliação da evolução da procura, mediante a realização periódica de estudos, que incluíram a ampla auscultação da população sobre os hábitos, necessidades e expectativas em matéria de mobilidade, tendo subjacente a sustentabilidade do sistema nas dimensões social, económica e ambiental.
46. Enquanto objetivos específicos é identificada a ampliação da cobertura da rede a outras zonas da freguesia de Pombal, com a melhor adequação dos horários às necessidades da população, revisão dos itinerários para minimizar distâncias e tempos de percurso, potenciar os recursos existentes até ao limite da capacidade instalada e otimizar a localização e tipologia das paragens, designadamente em função da procura.
47. A prestação de um serviço público de transporte coletivo e eficiente é um objetivo partilhado por todos os agentes responsáveis por transporte coletivos urbanos, sendo que para tal será necessário dimensionar o serviço prestado por forma a assegurar que a oferta satisfaz a procura, cumprindo padrões de qualidade predefinidos, mediante implementação de um sistema de avaliação de desempenho da rede, que permita monitorizar os resultados alcançados.
48. Quanto ao objeto do regulamento, o artigo 3.º determina que, no mesmo são estabelecidas e definidas as regras e condições a que devem obedecer o planeamento, a organização, a operação, a atribuição, a fiscalização, o investimento, o financiamento, a divulgação e o desenvolvimento da rede do serviço público de transporte local de passageiros POMBUS, por modo rodoviário, a levar a cabo, de forma direta pelo Município de Pombal.

²³ A análise efetuada recai sobre a versão remetida à AMT em 25/02/2021.

49. Das definições constantes do artigo 4.º e do teor do artigo 5.º, resulta que o Município de Pombal será, em simultâneo a autoridade de transporte e operador de transportes, conforme anteriormente referido.
50. Sobre os princípios de gestão, o artigo 6.º dispõe que caberá ao Município assegurar o equilíbrio económico e financeiro do serviço público de transporte coletivo de passageiros e garantir uma prestação de serviços que proporcione a mobilidade dos cidadãos, em condições de segurança e conforto dos passageiros. É igualmente referido que o equilíbrio económico e financeiro do serviço será aferido através da ponderação dos indicadores associados ao serviço público prestado a que se refere o Anexo I do regulamento.
51. Sobre as competências, enquanto operador de transportes, caberá ao município:
- Promover os estudos e projetos necessários à otimização da rede do serviço público de transporte local de passageiros POMBUS;
 - Assegurar a organização, planeamento, desenvolvimento e articulação da rede e linhas do serviço público de transporte local de passageiros, equipamentos e infraestruturas a ele dedicados;
 - Explorar através de financiamento e meios próprios a rede de transporte;
 - Garantir o investimento na rede, equipamentos e infraestruturas dedicados ao serviço público de transporte coletivo de forma a manter o bom estado de funcionamento e conservação dos mesmos;
 - Diligenciar pela continuidade da prestação do serviço;
 - Acautelar o regular funcionamento das linhas e, conseqüentemente, o cumprimento dos itinerários, circulações, frequências e horários previamente estabelecidos, conforme resulta dos Anexo II e III;
 - Cumprir o disposto na legislação aplicável ao serviço público de transporte de passageiros por modo rodoviário;
 - Determinar e aprovar o regime tarifário a vigorar no âmbito do serviço público de transporte coletivo local de passageiros;
 - Receber contrapartidas pelo direito de exploração de serviço público de transporte de coletivo local de passageiros;

- Fiscalizar e monitorizar a exploração do serviço público de transporte coletivo local de passageiros, para garantia da respetiva qualidade, segurança e limpeza, devendo socorrer-se de um sistema informático de apoio à exploração e informação ao público;
 - Realizar de inquéritos à mobilidade no âmbito da respetiva área geográfica;
 - Divulgar o serviço público de transporte coletivo local de passageiros;
 - Pugnar pelo planeamento programado de ações de limpeza da frota, bem assim de ações de formação de motoristas afetos ao serviço.
52. Anualmente, caberá ainda à Autoridade de Transporte a reavaliação do modelo da operação, coma finalidade de efetuar uma ponderação sobre o modelo adotado (exploração direta) por forma a aferir se supera as vantagens de um modelo alternativo (submissão à concorrência ou criação de um operador interno).
53. O artigo 8.º determina deveres de informação, comunicação e outros, e prevê o registo obrigatório da rede de serviço público de transporte coletivo local de passageiros no sistema de informação, de âmbito nacional, cuja gestão é da responsabilidade do IMT, I. P.
54. Até ao final do primeiro semestre de cada ano, caberá ainda ao operador, registar e ou atualizar, no sistema de informação referido, o respetivo relatório e contas referente ao ano anterior, bem como os dados anuais a ser definidos.
55. O operador fica ainda obrigada a divulgar ao público a informação relevante e detalhada sobre as características do serviço público de transporte prestado, mediante afixação de avisos/mapas, nos pontos de acesso à rede, designadamente, paragens, estações e terminais, bem assim a bordo dos veículos, no sítio institucional da internet (www.cm-pombal.pt) e em app especialmente dedicada, sem prejuízo da disponibilização, em tempo real, da informação relativa a horários, veículos e tempos de espera para cada percurso.
56. Caberá igualmente ao operador, a instalação e funcionamento de um sistema informático de apoio à exploração e informação ao público.
57. O artigo 9.º elenca os direitos dos passageiros e o artigo 10.º, os deveres dos mesmos.
58. O artigo 10.º determina as regras de acesso e utilização da rede e quais os títulos de transporte válidos que serão, bilhete único, carteira de 10 bilhetes\pré-comprados, passe mensal normal, passe mensal estudante e passe-mensal sénior.

59. Sobre as alterações ao sistema de transportes, o artigo 12.º prevê que as mesmas possam ocorrer mediante deliberação do órgão Câmara Municipal, sem prejuízo de eventual delegação de competências a que haja lugar.
60. Quanto a sistema tarifário, o artigo 13.º prevê que as mesmas são fixadas e atualizadas pela Autoridade Transporte de acordo com o preceituado no Regime Financeiro das Autarquias Locais e no Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros.
61. Os artigos 15.º e 16.º, determinam o regime contraordenacional e os montantes das coimas a aplicar por violação do artigo 10.º (deveres dos passageiros).

III– DO PARECER

Autoridade de transportes

62. 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 público²⁴ que constitui uma entidade juridicamente distinta da autoridade de transportes, sobre a qual a*

²⁴ 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”.

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.

63. No processo em análise e conforme decorre do acima já exposto, bem como o artigo 5.º do RJSPTP, conclui-se que o Município de Pombal é a Autoridade de transporte²⁵ competente quanto ao serviço público de transporte de passageiros, sendo que no caso concreto não está em causa um operador interno, mas a prestação direta de serviços de transportes pelo Município.
64. Cm efeito, encontra-se na disponibilidade dos Estados-membros da União Europeia optar pelos modelos de organização do Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes, seja ao nível institucional, seja quanto à forma de atribuição de prestação de serviços de transporte de passageiros, desde que cumpridos os requisitos legais nacionais e europeus.²⁶
65. 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

²⁵ 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.

²⁶ 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.imt.pt/sites/IMTT/Portuques/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.º 1370/2007), “no estudo de impacto do implementação do Regulamento n.º 1370/2007, o planeamento do território e da mobilidade é essencial em várias perspetivas, designadamente, apurar e definir o serviço que se pretende e a que custo, ou aquele que é possível suportar, bem como os prazos adequados, capacitação das autoridades de transportes, evitar sobrecompensação ou compensação insuficiente, promover intermodalidade, permitir uma efetiva monitorização e evitar a captura por operadores. Serve também para avaliar que tipo de contrato escolher e o balanceamento do risco, uma vez que a total transferência de riscos para a parte privada pode não ser, necessariamente, o mais vantajoso. Segundo a Comissão, esta é a forma de ultrapassar a falta de recursos públicos e as dificuldades de financiamento.”

responsáveis, em conformidade com o quadro nacional em vigor e a agenda urbana da União Europeia.²⁷

66. Contudo, haverá que ter em conta o artigo 13.º do RJSPTP que estabelece que o planeamento²⁸ 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.
67. Segundo o artigo 6.º do RJSPTP, os Municípios são as autoridades de transportes competentes quanto aos serviços públicos de transporte de passageiros municipais. 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.
68. 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

²⁷ 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 parceria com as autoridades nacionais. Também no mesmo sentido a Comunicação da Comissão Europeia sobre “Avançar em conjunto para uma mobilidade urbana competitiva e eficiente na utilização de recursos” e o “Pacote da Mobilidade Urbana” de 2013, que defende que a Comissão e os Estados-Membros devem reforçar o seu apoio às autoridades locais para que todas as cidades da União possam operar uma mudança radical nos seus esforços com vista a uma mobilidade urbana mais competitiva e eficiente na utilização de recursos, devendo ser criadas condições de base adequadas para as autoridades locais definirem e executarem estratégias integradas e globais que promovam uma mobilidade urbana melhor e mais sustentável. No mesmo sentido a consulta pública sobre a dimensão urbana da política de transportes da União Europeia de 2013. http://ec.europa.eu/transport/themes/urban/studies/urban_en

²⁸ 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.

imperativos de transparência^{29 30} 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.

69. Tal assume especial importância tendo em conta que, para alguns operadores, as compensações tarifárias constituem (por vezes), por ora, a única forma de compensação financeira pelo cumprimento de uma obrigação de serviço público. Tais preocupações continuarão a ser relevantes mesmo quando terceiros operadores vejam a sua operação ser enquadrada em contrato de serviço público.
70. Recomenda-se por isso a celebração de contrato interadministrativo de articulação de competências com a Comunidade Intermunicipal da Região de Leiria tendo em conta que ambas as entidades serão responsáveis pela gestão de diferentes contratos de serviço público mas que têm diversas interações, sendo de acautelar os impactos mútuos na gestão de sustentabilidade dos serviços, bem como para adequada gestão de fundos públicos destinados ao transporte público de passageiros, como sejam os atribuídos ao abrigo do Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril.

Prestação direta

71. 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*

²⁹ 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.

³⁰ 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 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 confirmam 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 *“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.”*

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).

72. Refere ainda o Regulamento que *“sem prejuízo das disposições pertinentes do direito interno, qualquer autoridade local ou, na sua ausência, qualquer autoridade nacional pode decidir prestar ela própria, serviços públicos de transporte de passageiros no seu território ou confiá-los a um operador interno sem os submeter a concurso. Esta possibilidade de auto-prestação 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.).*
73. Do artigo 5.º do Regulamento e do artigo 16.º do RJSPTP³¹ 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.
74. Contudo, nos termos do n.º 2 do artigo 5.º³² e do artigo 16.º do RJSPTP, o serviço público de transporte de passageiros pode em alternativa ser explorado diretamente pelas autoridades de transportes competentes, designadamente com recurso a meios próprios ou através da celebração de contrato de serviço público com operadores internos, neste último caso em conformidade com o artigo 17.º do RJSPTP.

³¹ 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.

³² “Salvo proibição prevista pelo direito nacional, qualquer autoridade competente a nível local, quer se trate de uma autoridade singular ou de um agrupamento de autoridades fornecedoras de serviços públicos integrados de transporte de passageiros, pode decidir prestar ela própria serviços de transporte público de passageiros ou adjudicar por ajuste direto contratos de serviço público a uma entidade juridicamente distinta sobre a qual a autoridade competente a nível local, ou caso se trate de um agrupamento de autoridades, pelo menos uma autoridade competente a nível local, exerça um controlo análogo ao que exerce sobre os seus próprios serviços”.

75. Como refere a Comissão Europeia³³, “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”:
76. 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”.
77. 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”.
78. 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”.
79. 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

³³ 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.

*competentes a nível local vizinhas, e não participem em concursos organizados fora do território da autoridade competente a nível local”.*³⁴.

80. 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 empresa³⁵ beneficiária em relação às empresas concorrentes, à luz quatro condições estabelecidas pelo Tribunal de Justiça da União Europeia no Acórdão Altmark³⁶. No caso concreto, está em causa garantir sempre que o Município, enquanto operador (que corresponde à autoridade de transportes), não cria mecanismos que o podem favorecer face a outros operadores em mercado concorrencial.
81. 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 confirmam 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.
82. 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 que prossegue, configurem uma vantagem para quem o recebe face aos demais concorrentes.
83. Por outro lado, a maior parte dos operadores de transportes encontram-se a operar ao abrigo de autorizações provisórias, nos termos do RJSPTP³⁷, sem direitos exclusivos ou atribuição de compensações financeiras (com exceção, na generalidade, da atribuição de compensações tarifárias pela disponibilização bonificações tarifárias).

³⁴ 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.”

³⁵ Entendendo-se por “empresa” o agente económico, público ou privado, que presta este tipo de serviços.

³⁶ 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).

³⁷ Alterado pelo Decreto-Lei n.º 169-A/2019, de 20 de novembro.

84. Ou seja, invariavelmente, e num período de transição de regimes, no que se refere à contratualização de serviços de transporte de passageiros, as condições concorrenciais entre os vários operadores serão diferenciadas, por natureza, pelo que, sem prejuízo das atribuições e competências próprias da AMT, enquanto regulador económico independente, cabe às autoridades de transportes criar e implementar as condições legais e contratuais de base que permitam a disponibilização de serviços de transportes enquadradas em termos equitativos em termos concorrenciais³⁸ e organizativos.
85. Por isso, da informação da AMT “*Informação - Prestação Direta de Serviços de Transporte Público de Passageiros por Autoridades de Transportes*”³⁹ se 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 específicas 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.
86. Quanto a este aspeto, considera-se que o projeto de alterações ao Regulamento de Transporte Coletivo Local de Passageiros do Município institui os mecanismos necessários a garantir estas condições.

Obrigações de serviço público e respetivas compensações

87. Quanto a esta matéria, o artigo 3.º do RJSPTP estabelece que:
- «*Contrato de serviço público*», é um ou vários atos juridicamente vinculativos que estabelecem o acordo entre uma autoridade de transportes competente e um operador de serviço público, para atribuir a este último a gestão e a exploração de determinado serviço público de transporte de passageiros sujeito a obrigações de serviço público;

³⁸ Nos termos do artigo 8.º do Decreto-lei n.º 133/2013, de 3 de outubro, às empresas públicas aplica-se o princípio da neutralidade competitiva, pois desenvolvem a sua atividade nas mesmas condições e termos aplicáveis a qualquer empresa privada, e estão sujeitas às regras gerais da concorrência, nacionais e de direito da União Europeia. Tal princípio aplica-se igualmente a empresas e participações locais, nos termos da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto

³⁹ http://www.amt-autoridade.pt/media/2093/prestacao_direta_servicos_transporte_pubpassageiros_at.pdf

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

88. O artigo 23.º do RJSPTP estabelece, por seu turno, que “as autoridades de transportes competentes podem impor obrigações de serviço público⁴⁰ ao operador de serviço público, as quais devem ser formuladas de forma expressa e detalhada, por referência a elementos específicos, objetivos e quantificáveis⁴¹”.

89. Por outro lado, o artigo 24.º do RJSPTP estabelece que “o cumprimento de obrigações de serviço público pode conferir o direito a uma compensação por obrigação de serviço

⁴⁰ 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”.

⁴¹ 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”.

público, a atribuir pela autoridade de transportes competente ao operador de serviço público respetivo (...) nos termos do anexo ao Regulamento e do Decreto-Lei n.º 167/2008, de 26 de agosto, alterado pela Lei n.º 64/2013, de 27 de agosto.

90. 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 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”.*
91. 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”.*
92. Estatuí 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.”*
93. 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 razoável⁴², igual ao efeito financeiro líquido”.

94. 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”.
95. 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 deve 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 público⁴³”.*

⁴² 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”.

⁴³ No mesmo sentido, as disposições já mencionadas na Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto.

96. 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”*.
97. De referir, no que diz respeito ao pagamento de compensações financeiras, a Comissão Europeia refere que 44, *“contrariamente ao que acontece noutras setores, à compensação por obrigações de serviço público no setor dos transportes terrestres aplica-se o artigo 93.º e não o artigo 106.º, n.º 2, do TFUE. Consequentemente, as regras da União relativas à compensação por serviços de interesse económico geral⁴⁵ que têm por base o artigo 106.º, n.º 2, do Tratado, não se aplicam aos transportes terrestres”*.⁴⁶ (...) *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.”*
98. 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”*^{47.48}

⁴⁴ Comunicação da Comissão Orientações para a interpretação do Regulamento, já mencionadas.

⁴⁵ 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).

⁴⁶ “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).

⁴⁷ 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).

⁴⁸ 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; (iii) É necessário efetuar um juízo de proporcionalidade entre o montante da compensação atribuída e o custo suplementar suportado com o cumprimento das obrigações de serviço público com o intuito de evitar casos de compensação excessiva. Assim, a compensação não pode ultrapassar o que é necessário para cobrir total ou parcialmente os custos ocasionados pelo cumprimento das obrigações de serviço público, tendo em conta as receitas obtidas, assim como um lucro razoável pela execução destas obrigações; (iv) Como critério de eficiência deve existir um procedimento de contratação pública que possibilite selecionar o candidato que apresente as melhores condições para proceder ao fornecimento do serviço de interesse económico geral ao menor custo possível para a coletividade e, alternativamente, quando não seja empregue o procedimento de concurso público, o nível da compensação deve basear-se na análise dos custos que uma empresa média, bem gerida e adequadamente equipada em meios de transporte para poder satisfazer as exigências de serviço público requeridas teria suportado para cumprir estas obrigações, tendo em conta as respetivas receitas assim como um lucro razoável relativo à execução destas obrigações.

99. Face ao exposto, haverá que analisar, nestas matérias, as “condições” submetidas pelo Município.
100. Mais uma vez de referir que se encontra na disponibilidade dos Estados-membros da União Europeia, e respetivas autoridades competentes, optar pelos modelos de organização do Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes, seja ao nível institucional, seja quanto à forma de atribuição de prestação de serviços de transporte de passageiros, que incluem a contratação a prestadores de serviços ou a prestação direta desses mesmos serviços, desde que cumpridos os requisitos legais nacionais e europeus.
101. 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. Nos termos do Regulamento e do RJSPTP os municípios podem optar pela prestação direta de serviços, o que ocorre no processo em apreço, conforme já referido
102. 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), e que igualmente se aplica às condições em que a autoridade competente presta ela própria os serviços, nos termos do ponto 2.2.1.das Orientações da Comissão Europeia para a interpretação do Regulamento⁴⁹. 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 passageiro 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*

⁴⁹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A52014XC0329%2801%29>

juridicamente vinculativos. Assegura, assim, que nenhuma situação jurídica fica excluída do âmbito de aplicação do regulamento, ainda que a relação entre a autoridade competente e o operador não esteja formal e especificamente expressa num contrato, na aceção mais estrita do termo. Por esta razão, a definição contempla também os contratos de serviço público que consistem em decisões sob a forma de atos legislativos ou regulamentares. A combinação de um ato jurídico geral, que confia a prestação dos serviços a um operador, e um ato administrativo, que estabelece detalhadamente os requisitos aplicáveis aos serviços a prestar e o método de cálculo da compensação, pode também constituir um contrato de serviço público. 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.”.

103. 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.”*
104. 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 também um operador que opera em mercado concorrencial.
105. Ao disponibilizar os serviços de transportes, 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, devendo ambos estar sujeitos a regras equitativas, salvaguardando as devidas diferenças, de forma evitar que o operador “Município” utilize a sua posição como Município – Autoridade, para alcançar uma vantagem ilegítima na prestação dos serviço público face a um operador privado, enquadrado ou não em contrato de serviço público.

106. Aliás, o Município, enquanto “operador” está 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 Estado⁵⁰ é indiferente a natureza do prestador do serviços, sendo antes relevante o cumprimento de regras aplicáveis a uma determinada atividade.
107. Dessa forma, em complemento ao cumprimento dos requisitos previstos na Lei n.º 50/2012, de 8 de junho, por força do Regulamento e do RJSPTP, a prestação direta de serviços de transportes deve estar atividade enquadrada em instrumento específico que garanta uma 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.
108. Naturalmente, não será de prever mecanismos sancionatórios, uma vez que carece de sentido que a entidade fiscalizadora coincida com a entidade prestador do serviço, ou prever, por exemplo, a atribuição de um lucro razoável, uma vez uma vez que o esforço financeiro público associado a um serviço municipalizado não pode seguir a “lógica de mercado”, devendo estar assim limitado a assegurar a viabilidade económico-financeira das o serviço prestado.
109. 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, desagregando cada uma daquelas componentes e, tendo em conta o histórico, estimar-se a sua evolução ao longo do prazo de exploração, sendo de concluir pela existência de défice operacional.

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

110. O valor da compensação (ou esforço financeiro público associado) estimada parte desse défice operacional, não sendo considerado um lucro razoável^{51 52}, 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, mas sim um serviço prestado pela própria autoridade pública.
111. 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 claro 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 ^{53 54}.
112. Assim, sublinha-se, positivamente, que as disposições do projeto de alteração ao regulamento dão cumprimento a estas preocupações e imposições legais, devendo ser

51 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.º 1370/2007 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 rentabilidade (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 rentabilidade do capital próprio ou a rentabilidade do capital investido, ou outros indicadores económicos geralmente aceites.”

52 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.

53 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.

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

dada atenção à verificação anual, objetiva e transparente (e eventual revisão/ajustamento) da aplicação dos critérios de cálculo de esforço financeiro, tendo por base os indicadores operacionais, a programação da operação ou outros instrumentos administrativos e contratuais^{55 56 57}.

113. 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^{58 59} 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 concorrenciais⁶⁰. Como foi referido anteriormente, deve ser garantida a efetiva e objetiva utilização das potencialidades da contabilidade analítica, com a separação e identificação das contas específicas destas

⁵⁵ Como referem as Orientações da Comissão “O âmbito geográfico dos contratos de serviço público deverá permitir às autoridades competentes otimizar os aspetos económicos dos serviços de transporte público explorados sob a sua responsabilidade, incluindo, se for o caso, os efeitos de rede aos níveis local, regional e infranacional. Estes efeitos propiciam a prestação economicamente eficiente dos serviços de transporte público, graças ao financiamento cruzado entre os serviços rentáveis e os não-rentáveis. As autoridades competentes ficam assim em melhor situação para realizar os objetivos da política de transportes e garantir ao mesmo tempo, quando necessário, condições que possibilitem uma concorrência efetiva e leal na rede (...)”

⁵⁶ 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 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”.

⁵⁷ 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.”

⁵⁸ (...) satisfazendo, no mínimo, as seguintes condições: (i) 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, (ii) 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, (iii) 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”.

⁵⁹ 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.

⁶⁰ Como refere a Comunicação da Comissão “Quando o prestador do serviço público exerce também atividades comerciais, é necessário assegurar que a compensação pública que ele recebe não é utilizada para reforçar a sua posição concorrencial nas atividades comerciais. O anexo do regulamento estabelece regras destinadas a prevenir a subsídio das atividades comerciais com as receitas das atividades de serviço público. Tais regras consistem essencialmente na separação das contas dos dois tipos de atividade (serviço público e serviço comercial) e num método sólido de repartição de custos que reflita os custos reais da prestação do serviço público”. Acrescenta que os “n.ºs 1 e 2 do artigo 4.º do regulamento, em combinação com as regras estabelecidas no anexo, preveem a correta repartição, pelos dois tipos de atividade, dos custos e receitas associados respetivamente à prestação dos serviços no âmbito do contrato de serviço público e à atividade comercial, no intuito de possibilitar a monitorização eficaz da utilização dada à compensação pública e da eventual subsídio cruzada. (...). Por exemplo, quando o serviço público e a atividade comercial compartilham os meios de transporte (material circulante ou autocarros) ou outros ativos ou serviços necessários à prestação do serviço público (escritórios, pessoal ou estações), os custos conexos devem ser imputados aos dois tipos de atividade na proporção do seu peso relativo no total das prestações de transporte fornecidas pela empresa (...)”.

linhas⁶¹, pelos mesmos motivos, tal como estabelecido no Regulamento e no regime jurídico da atividade empresarial local.

114. De acordo com o Município, as despesas e as receitas associadas ao serviço são:

[confidencial]

115. Daqui, decorre, portanto, que o serviço é deficitário (em 2019 terá atingido [confidencial]) sendo tal déficit suportado pelo Município, sem o qual o serviço não seria prestado ou seria disponibilizado em diferentes termos.

Obrigações Contratuais e indicadores

116. As obrigações de serviço público que se encontram estabelecidas são claras e especificadas, podendo constituir um incentivo à qualidade e à sustentabilidade económica, financeira e social da exploração, já que a própria autoridade suporta todos os custos associados, sendo do seu interesse obter a maior remuneração possível, designadamente por via das receitas tarifárias.

117. Por outro lado, são estabelecidos indicadores de oferta, utilizados para avaliar o desempenho do serviço prestado, de forma periódica, o que poderá ser relevante para evitar diluir eventuais disrupções efetivas em algumas linhas numa avaliação global e anual.

118. Por outro lado, pode permitir ajustar os horários e frequências afixadas, tornando mais transparente a oferta de transporte público que se consegue efetivamente disponibilizar 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.

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*

⁶¹ 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”*.

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.»⁶²

120. O pagamento de compensações por contrapartida do cumprimento de obrigações de serviço público justifica-se pela prática efetiva daquelas obrigações, devendo existir mecanismos vinculativos de eficiência e qualidade⁶³, não estando em causa, necessariamente, a imposição de sanções – até porque, no caso concreto, o Município aplicaria sanções a si próprio - mas sim o apuramento objetivo e transparente do desempenho operacional, em equidade com as exigências efetuadas a outros operadores em mercado concorrencial e comunicar de forma transparente com os utilizadores. Não só é do interesse das entidades públicas avaliar o desempenho do serviço público, de diferentes perspetivas, como também comunicar tal desempenho aos seus principais utilizadores.
121. Face ao teor das alterações propostas para o Regulamento de Transporte Coletivo Local de Passageiros do Município de Pombal, considera-se que estão criadas as condições de base para responder às preocupações e orientações supra expostas, sendo tal reforçado pela obrigação assumida pelo Município de proceder à elaboração dos relatórios públicos previstos no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento (CE) 1370/2007 e

⁶² 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.”

⁶³ Conforme Regulamento e Orientações da Comissão.

transmitir os dados previstos no Regulamento n.º 430/2019, publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 94, de 16 de maio de 2019⁶⁴ e variáveis necessários ao cálculo de indicadores de performance⁶⁵.

Direitos dos passageiros

122. 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 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.
123. Para o efeito, é essencial⁶⁷, igualmente, garantir que se proceda à 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.
124. 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.
125. 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

⁶⁴ Podendo ser reforçado com a tendencial utilização de todos os indicadores de monitorização e supervisão e gestão contratual que consta, da Informação AMT de 27 de setembro de 2018 (Disponível em: https://www.amt-autoridade.pt/media/1777/csite_indicadores_monitorizacao_supervisao_at.pdf)

⁶⁵ http://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes_amt_obrigacoes_reporte_relatorios_publicos.pdf

⁶⁶ 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*”.

⁶⁷ Tal como consta do relatório da AMT sobre este mesmo assunto: <http://www.amt-autoridade.pt/noticias-e-comunicados/comunicados>

da internet não possa ser modificada ou que seja considerada vinculativa, em caso de conflito.⁶⁸

126. Por outro lado, tal como consta de informação da AMT⁶⁹ 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.
127. 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 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.
128. 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.
129. No caso concreto, considera-se que estão criadas as condições de base para dar cumprimento àquelas imposições.

Avaliação

130. 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 proposta de alteração ao Regulamento de Transporte Coletivo Local de Passageiros do Município de Pombal está em conformidade com o Direito e pela Jurisprudência Europeias, porquanto:

⁶⁸ 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.

⁶⁹ <http://www.amt-autoridade.pt/media/2162/disponibilizacaoalre.pdf> e http://www.amt-autoridade.pt/media/2056/lre_operadores_economicos.pdf

- Foram impostas obrigações de serviço público de forma expressa, ainda que possam ser melhor detalhadas, por referência a elementos específicos, objetivos e quantificáveis.
 - 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.
131. 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.
132. 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.
133. 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, 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.

Racionalidades basilares da regulação económica independente

134. 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 da prestação de serviços.
135. 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 cidade, 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.
136. 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.
137. 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. Na verdade, esta operação exhibe 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.
138. Por sua vez, as contrapartidas públicas, consubstanciadas na atribuição do direito exclusivo de exploração e de indemnizações 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.

139. Refere-se ainda que o modelo adotado 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 gestão eficiente da despesa pública.
140. 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.
141. No que se refere 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, 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.
142. 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, conseqüentemente, assegura a sustentabilidade atual e futura da oferta de transportes à população.
143. 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.
144. 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.

IV – DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES

145. 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
146. 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.
147. Face ao exposto anteriormente, e de forma garantir, a todo o tempo, a *compliance* com o enquadramento legal e jurisprudencial, designadamente o Regulamento e o RJSPTP, determina-se:
- Seja garantido o apuramento anual dos dados de base e pressupostos necessários ao cálculo do défice operacional, incluindo a utilização de adequados sistemas contabilísticos, nos termos do anexo ao Regulamento (CE) 1370/2007, garantido que os gastos e rendimentos tidos com o sistema de transportes e os fluxos para outras atividades são claramente identificados e contabilizados, de forma a dar total cumprimento às regras de cálculo de esforço financeiro público⁷⁰;
 - Seja garantida a obrigação de elaboração de relatórios públicos previstos no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento, bem como os reportes do Regulamento n.º 430/2019, sem prejuízo da sua compatibilização ou aproveitamento de sinergias com os relatórios e contas e outros instrumentos previsionais, habitualmente elaborados. Que da execução contratual deve resultar a

⁷⁰ 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.

avaliação e informação, anual, seguindo o ciclo dos relatórios anuais referidos no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento e no Regulamento 430/2019;

- Seja garantida a resposta às solicitações da AMT quanto a compensações pagas ou esforço financeiro associado à prestação de serviços públicos de transporte de passageiros, no âmbito do controlo anual de compensações, previsto nos termos da alínea c) do n.º 3 do artigo 34.º do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, considerando-se o défice coberto pelo orçamento camarário como a “*compensação financeira*” necessária à sustentabilidade do serviço público de transporte de passageiros;
- Seja garantido o cumprimento das obrigações relativas ao livro de reclamações, no formato físico e eletrónico, nos termos do Decreto-Lei n.º 156/2005, de 15 de setembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 74/2017, de 21 de junho;
- Seja garantido o cumprimento de regras de acesso e permanência na atividade, nos termos do Decreto-Lei n.º 3/2001, de 10 de Janeiro e do Regulamento (CE) n.º 1071/2009 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de outubro de 2009 que estabelece regras comuns no que se refere aos requisitos para o exercício da atividade de transportador rodoviário.

148. Recomenda-se:

- Ter em conta os indicadores de monitorização e supervisão que constam da Informação às Autoridades de Transportes de 27 de setembro de 2018⁷¹, para efeitos de monitorização, mas também de apuramento de instrumentos contratuais;⁷²
- Celebração de contrato interadministrativo de articulação de competências com a CIMRL de forma a garantir a garantir-se condições concorrenciais equitativas entre os vários operadores da região, no que se refere a pagamento de compensações financeiras e de repartição de receitas tarifárias, ou na redefinição de modelos de exploração e oferta, acautelando efeitos negativos e injustificados na sustentabilidade das respetivas operações;
- Garantir o cumprimento aos competentes requisitos de autorização de despesa e garantia da sua comportabilidade, bem como a competente

⁷¹ Disponível em: https://www.amt-autoridade.pt/media/1777/csite_indicadores_monitorizacao_supervisao_at.pdf

⁷² Tais dados devem ser remetidos para a AMT no âmbito do relatório de execução contratual;

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.

V – DAS CONCLUSÕES

149. Assim, e em conclusão, no que concerne ao objeto específico deste parecer, afigura-se que o projeto de alteração ao Regulamento de Transporte Coletivo Local de Passageiros do Município de Pombal está em compliance com o Regulamento, o RJSPTP e demais enquadramento legal citado, pelo que o parecer da AMT é favorável.
150. O parecer positivo está, no entanto, condicionado ao cumprimento das determinações efetuadas, no sentido de assegurar, a todo o tempo, a conformidade com as normas legais nacionais e europeias, bem como das disposições contratuais.
151. De referir, igualmente, que a referida 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, e no cumprimento estrito de todas as obrigações legais e da prossecução das recomendações efetuadas.
152. 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, nos termos previstos em instrumento legal, regulamentar, contratual e administrativo.
153. Afigura-se-nos que o estabelecimento destas obrigações de natureza contratual e administrativa pode 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, conseqüentemente, o emprego.
154. Tal consubstancia uma garantia assinalável de que o bem público da mobilidade eficiente, inclusiva e sustentável está devidamente protegido, o que, em si mesmo, é um ativo para a economia, e, para a sociedade portuguesa.

Lisboa, 18 de março de 2021.



O Presidente do Conselho de Administração

João Carvalho