

PARECER N.º 06/AMT/2022

I – DO OBJETO

1. Foi rececionada na Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT) um ofício da Câmara Municipal de Alcácer do Sal (Município) 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 Município pretende implementar um serviço público de transporte de passageiros no circuito urbano de Alcácer do Sal denominado *Nónio*.
3. 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.
4. A sua emissão fundamenta-se, assim, nas atribuições da AMT, previstas no n.º 1 do artigo 5.º dos Estatutos, designadamente, de zelar pelo cumprimento do enquadramento legal, nacional, internacional e da União Europeia, aplicável à regulação, supervisão, promoção e defesa da concorrência, visando o bem público, a defesa dos interesses dos cidadãos e dos operadores económicos, e de monitorização, acompanhamento e avaliação das atividades e políticas do *Ecossistema da Mobilidade e dos Transportes*, e, mais especificamente, na atribuição concreta estabelecida na alínea b) do n.º 2 do artigo 34.º dos Estatutos.
5. Acrescem ainda nas atribuições da AMT:
 - Definir as regras e os princípios gerais aplicáveis às obrigações de serviço público no setor regulado, com respeito do princípio da igualdade, da transparência e da proporcionalidade das compensações financeiras, bem como quanto ao estabelecimento dos níveis de serviço;
 - 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;
 - Proceder ao controlo anual das compensações concedidas às entidades que asseguram os serviços de interesse económico geral nos setores regulados;

- Promover a defesa dos direitos e interesses dos consumidores e utentes em relação aos preços, aos serviços e respetiva qualidade.
6. Por outro lado, o presente parecer inscreve-se também no âmbito da reforma estrutural consubstanciada na Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, que aprovou o Regime Jurídico do Serviço Público de Transportes de Passageiros (RJSPTP), bem como do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007 (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.
 7. Nesta análise, procurar-se-á aprofundar e avaliar não apenas as diversas questões regulatórias subjacentes ao pedido de parecer, como também o que respeita aos instrumentos contratuais e legais enquadramentos.
 8. 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,
 9. 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 societários subjacentes a diferentes racionalidades: a dos investidores; a dos profissionais/ utilizadores/ utentes/ consumidores e/ou cidadãos e a dos contribuintes.

II – DO ENQUADRAMENTO

10. A AMT emitiu, em 2019¹, uma informação acerca da contratualização de serviços públicos de transporte de passageiros, 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

¹ https://www.amt-autoridade.pt/media/2093/prestacao_direta_servicos_transporte_pubpassageiros_at.pdf

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 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 (...)."*

11. No âmbito dessa mesma informação e do acompanhamento da implementação do Regulamento e da RJSPT, verificaram-se interações com o Município, nomeadamente em 23.03.2021, através de correio eletrónico, no qual era referido:

- *Tal como consta de informação pública da Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT) 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 Alcácer do Sal.*
- *Contudo, 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.*
- *Por outro lado, nos termos da legislação e jurisprudência nacional e europeia 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, 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 - pública e remetida às autoridades de transportes - 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 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 AMT 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 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 Regulamento, 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 RJSPTP.*
- *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 confiram uma influência dominante, nos termos da presente lei, deve ser sempre precedida dos necessários estudos técnicos, nomeadamente do plano do projeto, na ótica do investimento, da exploração e do financiamento, demonstrando -se a viabilidade e sustentabilidade económica e financeira das unidades, através da identificação dos ganhos de qualidade, e a racionalidade acrescentada decorrente do desenvolvimento da atividade através de uma entidade empresarial, sob pena de nulidade e de responsabilidade financeira”.*
- *Os n.º 3 e 4 da mesma disposição estabelece que a “atribuição de subsídios à exploração pelas entidades públicas participantes no capital social exige a*

celebração de um contrato-programa” e “no caso de a empresa local beneficiar de um direito especial ou exclusivo, nos termos definidos no artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 148/2003, de 11 de julho, que «Transpõe para a ordem jurídica nacional a Diretiva n.º 2000/52/CE, da Comissão, de 26 de julho, que altera a Diretiva n.º 80/723/CEE, da Comissão, de 25 de junho, relativa à transparência das relações financeiras entre as entidades públicas dos Estados membros e as empresas públicas», alterado pelo Decreto-Lei n.º 120/2005, de 26 de julho, e pelo Decreto-Lei n.º 69/2007, de 26 de março, essa vantagem deve ser contabilizada para aferição da sua viabilidade financeira.”

- *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.”*
 - *Nesse sentido, decorre daquele enquadramento que deverá existir um instrumento administrativo ou contratual ou regulamentar quadro do Município que defina as obrigações subjacente à prestação de serviços de transportes (sejam flexíveis ou regulares), bem como indicação do esforço financeiro público pela prestação de tais serviços, bem como a fundamentação da sua aderência ao quadro legal.*
12. Em resposta, o Município veio remeter por correio eletrónico em 22.04.2021, a proposta n.º 4/2021 da Câmara Municipal de Alcácer do Sal relativa às *“Condições de funcionamento e obrigações do serviço público de transporte de passageiros do circuito urbano de Alcácer do Sal – Nónio”*.
 13. Em 30.06.2021, e na sequência da análise preliminar que recaiu sobre a documentação recebida, a AMT solicitou esclarecimentos e documentação complementares, nomeadamente a deliberação de 10 de setembro de 2020 referente à criação do sistema de transportes urbanos de Alcácer do Sal, a deliberação que recaiu sobre a proposta n.º 4/2021 e ainda esclarecimentos quanto à previsão de subcontratação e subconcessão dos serviços bem como os cálculos subjacentes ao tarifário apurado.
 14. Em 26.07.2021, foi rececionada a deliberação da Câmara Municipal de 10 de setembro de 2020 relativa à criação do sistema de transportes urbanos de Alcácer do Sal (Proposta n.º 11/2020), assim como a deliberação referente à Proposta n.º 4/2021.

15. O Município veio igualmente esclarecer que não pretende recorrer a qualquer subcontratação dos serviços e que o mesmo será efetuado com recurso a meios próprios e quanto às tarifas propostas refere um estudo desenvolvido sobre os tarifários praticados nas redes urbanas.
16. O Município informou ainda que face à reduzida extensão dos circuitos e abrangência territorial foi considerada uma zona tarifária única sendo proposto o valor de 1,00 € para o bilhete simples e ainda a criação de bilhetes diários com o valor de 2,50 €, bem como bilhetes pré-comprados, em conjuntos de 5, com desconto de 20 % com o valor de 4,00 € e em conjuntos de 10 com um desconto de 30% com o valor de 7,00 €.
17. O valor proposto para o passe mensal é 16,00 € e é previsto um passe social para a população acima dos 65 anos e com rendimentos mais reduzidos com o valor de 9,60 €.
18. Em 17.08.2021 e na sequência de solicitação da AMT, o Município remeteu o estudo desenvolvido e relativo aos tarifários praticados nas redes urbanas.
19. Da análise da documentação recebida nomeadamente da proposta n.º 11/2020 e da proposta n.º 04/2021 e respetiva fundamentação, resulta que o Município pretende implementar um sistema de transporte urbano de cariz local que constitua uma opção para os residentes nas zonas periféricas acederem ao centro urbano onde se concentra a maioria dos serviços públicos assim como resposta às necessidades de mobilidade de uma população envelhecida e às necessidades de mobilidade da população ativa no centro do concelho.
20. De acordo com o teor da proposta n.º 11/2020, foram desenvolvidos estudos de análise e caracterização do sistema, desenho de rede e opções sobre o material circulante e análise do nível de sustentabilidade económica.
21. Foram ainda identificados os principais polos geradores de procura na cidade e nos bairros periféricos tendo sido concluído que a população a servir se encontrava num raio igual ou inferior a 3km a partir do centro da cidade.
22. São assim propostos 3 circuitos distintos (este, norte e sul) sendo a zona centro da cidade abrangida por todos os percursos, os quais têm por objetivo assegurar uma fácil perceção pela população e possibilitar um bom serviço para os habitantes das zonas periféricas e para a população que se encontra no centro da cidade.
23. A mesma proposta camarária refere ainda que serão afetos 2 autocarros com capacidade de 12+1 lugares., os quais serão equipados com um sistema de bilhética composto por 4 subsistemas principais que no conjunto permitem gerir todas as fases da cadeia de valores do transporte.

24. Quanto à proposta n.º 04/2021, a qual aprova as condições de funcionamento e obrigações do serviço público de transporte de passageiros do circuito urbano (Nónio) a mesma refere desde logo que o sistema público de transportes de Alcácer do Sal não conflitua com o contrato interadministrativo estabelecido com a Comunidade Intermunicipal do Alentejo Litoral (CIMAL) na medida em que se limita aos circuitos urbanos na cidade de Alcácer do Sal.
25. Entre as principais vantagens de adoção do sistema de transportes são referidos ganhos sociais, ambientais, energéticos, segurança e no ordenamento do território.
26. Quanto às obrigações de prestação de serviço público, é referido que o município irá disponibilizar uma oferta adequada de acordo com as condições e parâmetros definidos que respeite condições de qualidade, comodidade, rapidez e segurança de modo a garantir que o serviço se efetua de forma regular, eficiente e sustentável.
27. Na exploração do serviço público, o município obriga-se a assegurar a oferta, praticar as tarifas de acordo com as deliberações e assegurar o transporte das pessoas e entidades com direito de transporte gratuito ou tarifas definidas.
28. Durante os períodos de redução de procura (férias escolares ou outras) a oferta poderá ser ajustada e sofrer variações relativamente aos valores previstos.
29. É ainda referido que as obrigações previstas não são limitativas ou taxativas e são passíveis de alteração mediante prévia avaliação pelo município.
30. O Município compromete-se ainda a adotar medidas de gestão que promovam a eficiência e conduzam à redução de custos com vista ao equilíbrio financeiro da exploração do serviço, sendo o apuramento das obrigações de serviço público efetivamente realizadas efetuado até ao final do mês de fevereiro do ano subsequente, incluindo o apuramento de indicadores operacionais previstos no Anexo III (indicadores de pontualidade).
31. Quanto às receitas de exploração resultantes do cumprimento das obrigações de serviço público, as mesmas reverterão integralmente a favor do Município sendo ainda prevista a possibilidade de o mesmo poder realizar, a título acessório, atividades conexas com o serviço público destinadas a contribuir para a sustentabilidade do mesmo.
32. É ainda referido que a supervisão do cumprimento do serviço cabe à Câmara Municipal, aos membros com competência delegada, sem prejuízo das competências da AMT, sendo prevista a publicação anual de relatórios públicos de execução bem como a atualização da informação prevista no artigo 22.º do RJSPTP.

33. Na exploração do serviço público, o Município obriga-se a disponibilizar o serviço de forma regular e contínua, a assegurar uma oferta com qualidade, segurança e eficiência, nomeadamente quanto à limpeza e conservação dos veículos, a acatar os condicionamentos ou limitações impostas pelas autoridades competentes, ao cumprimento das regras legais e regulamentares bem como às instruções que lhes são transmitidas, a articular responsabilidades e prestações com terceiros que interajam com o serviços, nomeadamente outros operadores ou autoridades de transportes.
34. O Município obriga-se igualmente a dispor dos recursos humanos necessários e devidamente formados assim como à manutenção da frota e restantes meios de exploração em condições adequadas à prestação do serviço em bom estado de funcionamento de forma a garantir a sua operacionalidade.
35. Sobre a relação com os passageiros, a proposta consagra obrigações de informação dos serviços através de meios físicos e digitais e determina o cumprimento da legislação europeia e nacional em matéria de direitos dos passageiros bem como o cumprimento das obrigações relativas ao livro de reclamações no formato físico e eletrónico.
36. Quanto à informação contabilística e monitorização do contrato é prevista a contabilidade organizada por parte do município de forma a permitir que sejam auditadas as obrigações de serviço público e o nível de procura por linha e tipo de serviços de forma a aferir que o esforço financeiro associado ao serviço público prestado cumpre as regras previstas no regulamento.
37. É igualmente prevista a celebração de contratos de seguro destinados a assegurar a cobertura dos riscos seguráveis designadamente seguro de responsabilidade civil e seguro de acidentes de trabalho.
38. O Município obriga-se ainda a possuir as necessárias licenças e autorizações necessárias à prossecução dos serviços assim como a assegurar os serviços mínimos legalmente previstos em caso de greve dos trabalhadores.
39. É igualmente prevista a possibilidade de subcontratação ou subconcessão ou qualquer outra forma de cedência temporária a terceiros dos direitos e obrigações.
40. Sobre os anexos já referidos importa referir que o Anexo I refere as circulações, ou seja, as linhas acima referidas (linha sul, linha norte e linha este), a duração dos percursos, respetivos horários e paragens.
41. O anexo II contém a previsão anual de km a realizar por circuito e o total anual.

42. O anexo III é referente a indicadores de pontualidade sendo o índice de pontualidade apurado trimestralmente.
43. O anexo IV é relativo à sustentabilidade das obrigações de serviço público, o qual será calculado nos termos do artigo 24.º do RJSPPT e do Regulamento através do apuramento da totalidade de custos e receitas da operação de serviço público, com base no serviço público efetivamente prestados e nos dados operacionais e contabilísticos.
44. O estudo *Consultoria para a criação de um sistema de transporte urbano em Alcácer do Sal* encontra-se estruturado em 4 etapas distintas sendo a primeira de caracterização e análise, na qual foi criado o modelo da rede viária e de transporte público com a identificação das paragens de transporte público existentes e propostas, outras carreiras existentes e respetivos horários.
45. A etapa seguinte consistiu nas propostas para o desenho da Rede onde se pretende a apresentação de propostas tendentes a melhorar o serviço de transporte urbano, através de uma maior articulação dos horários e um melhor aproveitamento dos recursos a utilizar.
46. Na etapa relativa às opções sobre o material circulante foram analisadas as diferentes opções de material circulante disponível e sua caracterização, tendo-se sistematizado as vantagens e inconvenientes associados a cada tecnologia.
47. A última etapa do estudo consiste na análise de alto nível da sustentabilidade económica na qual serão identificados os principais custos inerentes à realização da operação e a estimativa das receitas previstas.
48. O estudo inicia-se com a identificação dos principais polos geradores de procura (bairros residenciais periféricos) tendo sido considerados 8 bairros, sobre os quais recaiu uma análise da distância do centro da cidade de modo a compreender a necessidade de transporte para os habitantes, sendo ainda de salientar que a população com mais de 65 anos de idade representa 20% da população que habita nestes bairros e que 54% da população tem entre 25 e 64 anos.
49. Foi realizada uma análise das vias, identificando as ruas de sentido único, uma vez que estas condicionam a liberdade de circulação do transporte público.
50. A totalidade da população a servir pelo serviço de transporte coletivo urbano a criar concentra-se num raio inferior a 3 km a partir do centro de Alcácer do Sal e o estudo conclui que o horário de funcionamento das 8h00 às 18h00 nos dias úteis garantirá que os utilizadores dos diferentes equipamentos coletivos têm acesso a estes, na maior parte (ou na totalidade) do período de funcionamento.

51. Na análise do território foram identificadas 4 áreas distintas:
 - Centro de Alcácer do Sal;
 - Zona Sul, que abrange o Bairro das Quintinha e o bairro da Forno da Cal;
 - Zona Norte, que engloba os Bairros de São João e Majapoas;
 - Zona Este, onde se incluem os Bairros do Venâncio, Laranjal, Foz e Barrosinha.
52. São propostos três circuitos distintos, sendo a zona centro do Município, onde se encontra a maior parte dos polos agregadores abrangida por todos os percursos.
53. Quanto às características dos veículos a adquirir, o estudo propõe:
 - Acesso de pessoas com mobilidade reduzida e transporte de cadeira de rodas;
 - Ar condicionado;
 - Portas automáticas;
 - Informação a bordo com indicação da paragem seguinte;
 - O estudo recomenda igualmente que os veículos sejam equipados com sistemas de apoio à exploração (SAE) e de um sistema de bilhética (SB).
54. O estudo apresenta ainda a estimativa dos custos de investimento e de operação dos circuitos urbanos, a proposta de tarifário e uma estimativa preliminar da procura e da receita que pode ser gerada pelo sistema.
55. Uma parte significativa dos custos de investimento estão associados à aquisição das viaturas, mas existem outros custos previstos com a aquisição de um SAE e de um sistema de bilhética e ainda a instalação de novas paragens e de sinalização vertical.
56. Para a previsão dos custos de operação foi considerado um conjunto de rubricas estimadas a partir da análise da informação de operações semelhantes e também estimativas com base no conhecimento do total de motoristas e funcionários de apoio necessários.
57. Os custos de operação unitários (€/VKM) apurados variam em função do cenário considerado, sendo o cenário com 2 autocarros aquele que apresenta valores unitários mais baixos.
58. É salientado que os custos com pessoal representam uma parte muito significativa dos custos da operação (52% a 61% do total) e nessa medida caso sejam afetos funcionários da autarquia, os custos adicionais associados ao novo serviço serão bastante reduzidos.

59. O estudo desenvolveu ainda um benchmarking quanto aos tarifários praticados nas redes de TP urbanas, de forma a permitir a avaliação do sistema tarifário a ser aplicado na rede e considerando que os circuitos são de reduzida extensão e abrangência territorial, é proposta a criação de uma única zona tarifária e um valor de 1,00€ para o bilhete simples.
60. Para os passageiros ocasionais é proposta a criação de outras duas modalidades de bilhetes, bilhetes diários e bilhetes pré-comprados, sendo proposto para os primeiros um preço equivalente a 2.5 vezes o preço do bilhete simples, i.e., 2,50€.
61. No caso dos bilhetes pré-comprados são consideradas duas opções, a de pré-compra de 5 bilhetes e de 10 bilhetes, sendo que o aumento do desconto deverá acompanhar o aumento do número de bilhetes, para 5 bilhetes pré-comprados é considerado o preço de 4 bilhetes simples, ou seja, 4,00 € (20% de desconto), e para o pack de 10 bilhetes pré-comprados deverá ser considerado o preço de 7 bilhetes simples, i.e., 7,00€ (desconto de 30%).
62. Quanto ao preço dos suportes dos títulos de transportes é sugerido pelo estudo o valor de 0,50 € para os títulos ocasionais e de 5,00 € para os passes mensais com uma validade de 3 anos para estes suportes.
63. Para o passe mensal é proposto o valor de 16,00€, e é proposto o tarifário 4_18 e @sub 23 e um tarifário social de 9,60€/mês para abranger a população com mais de 65 anos e com rendimentos mais reduzidos.
64. Quanto às estimativas de procura e receita associada, a mesma teve por base a informação disponível, nomeadamente os movimentos pendulares dos Censos de 2011 assim como na população por escalões etários que reside na cidade e nos bairros periféricos. Num cenário conservador, é estimado que o transporte urbano seja utilizado por 4% dos residentes em Alcácer ou seja, que sejam realizadas cerca de 500 viagens por dia.
65. A receita diária estimada é na ordem dos 326 euros e a receita anual em 84 787 €, o que permitirá cobrir cerca de 46% dos custos da operação, sendo que a cobertura poderá ser superior caso não sejam contratos motoristas.
66. Considerando as receitas estimadas e os custos de produção associados aos 2 circuitos urbanos, os encargos adicionais para a autarquia serão na ordem dos 101 mil euros anuais.
67. O estudo conclui que, dos cenários analisados, a solução que melhor servirá a população e que possibilita maior flexibilidade face a imprevistos será o cenário em que são considerados três circuitos com utilização de duas viaturas, o que permitirá

aumentar o serviço prestado, não só pela sua cobertura horária como pelo reduzido tempo que cada habitante necessitará de percorrer dentro do veículo para atingir o seu destino.

68. Para os 260 dias de operação anual, é estimada a produção de cerca de 126 620 VKM e com a implementação dos três circuitos e dois veículos, os custos de investimento apresentados serão cerca de 265-360 mil euros. Quanto aos custos de operação, os mesmos irão depender essencialmente da afetação de recursos humanos da autarquia ou de contratação externa, uma vez que dos cerca de 186 mil euros de custos por ano, uma parte muito significativa decorre de custos com pessoal.
69. As receitas geradas pelo sistema são estimadas em 85 mil euros, o que significará um aumento dos compromissos financeiros da autarquia em cerca de 101 mil euros para ano para assegurar este serviço de transporte urbano.
70. O estudo conclui pela necessidade de articulação entre o Município e a CIM do Alentejo Litoral uma vez que, com a introdução deste serviço de transportes urbano aquela constitui-se como operador interno.
71. Em 21/10/2021, e na sequência da publicitação no site da CMAS de informação relativa ao funcionamento do serviço de transportes urbanos, foi remetido novo pedido de esclarecimentos no qual foi solicitada informação quanto às propostas/estimativas constantes do estudo remetido, nomeadamente quanto aos custos de investimento estimadas, aquisição de viaturas e respetivas características, sistema de bilhética e sistema de apoio à bilhética e ainda custos associados à introdução de abrigos e paragens e ainda quanto aos custos operacionais considerando os diversos cenários do estudo.
72. O Município foi ainda questionado quanto à possível utilização das viaturas para além desse horário, bem como quanto à previsão de receitas associadas a outros serviços que sejam ou possam vir a ser prestados, nomeadamente, outros serviços do município (áreas funcionais do Município e cujas missões sejam potenciadas pela atividade da rede, ex. ação social), visitas de estudo ou cedência a outras instituições, que possam originar receitas indiretas ou seja outras receitas para além das receitas tarifárias previstas no estudo.
73. Foram igualmente solicitados esclarecimentos quanto a eventuais receitas publicitárias e a articulação entre o serviço urbano de transportes e Regulamento dos Transportes Escolares e Cedência de Viaturas para Visitas de Estudo, bem como sobre a sobreposição do percurso Este com a Linha 8328 da Rodoviária do Alentejo – Alcácer do Sal – Bairro do Laranjal.

74. Em 16/12/2021, o Município veio remeter comprovativos do investimento da aquisição de duas viaturas, sistema de bilhética, sistema de apoio à bilhética, manutenção do sistema, instalação de paragens, bem como de custos operacionais.
75. Informa ainda o Município que as viaturas afetas ao circuito urbano efetuam em exclusivo esse serviço e que não se verifica uma sobreposição de serviços uma vez que o público-alvo destes transportes é distinto na medida em que o circuito efetuado pela Rodoviária do Alentejo apenas efetua o transporte direto do bairro do Laranjal para uma única paragem junto à escola Pedro Nunes e em exclusivo durante o período escolar. Já quanto ao Circuito Urbano, contempla um circuito de paragens prevendo os principais polos de atração de público na cidade que funciona durante todo o ano.
76. O Município esclarece ainda que a CIMAL foi informada do funcionamento do Circuito de Transportes Urbanos Nónio, não tendo havido qualquer impedimento por parte da entidade.

III– DO PARECER

Autoridade de transportes

77. 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 público² que constitui uma entidade juridicamente distinta da autoridade de transportes, sobre a qual a autoridade de transportes competente a nível local, regional ou nacional — nos casos em que, nos termos do disposto na alínea d) do n.º 2 do artigo 5.º do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007, as competências de autoridade de transportes sejam exercidas a nível regional ou nacional — ou, em caso de agrupamento de autoridades, pelo menos uma autoridade competente, exerce um controlo análogo ao que exerce sobre os seus próprios serviços.

78. No processo em análise e conforme decorre do exposto, bem como o artigo 5.º do RJSTPT, conclui-se que o Município de Alcácer do Sal é a Autoridade de Transporte³ 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.
79. Com 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.⁴
80. 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

² De acordo com o RJSTPT, «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”.

³ 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.

⁴ Tal como refere o colação o “Guião para o período transitório do Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros e Linhas Orientadoras” do IMT (<http://www.imtt.pt/sites/IMTT/Portugues/RJSTPT/Paginas/RJSTPT.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.”

modos de transportes e serviços nas zonas urbanas e circundantes nos territórios que são responsáveis, em conformidade com o quadro nacional em vigor e a agenda urbana da União Europeia.⁵

81. Contudo, haverá que ter em conta o artigo 13.º do RJSPTP que estabelece que o planeamento⁶ 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.*
82. 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, nos termos previstos na Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, na sua redação atual.
83. 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

⁵ 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

⁶ 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 transparência⁷ e equidade assumem uma maior relevância quanto ao Município, tendo em conta que, além de autoridade de transportes, é em simultâneo um operador que opera em mercado concorrencial.

84. 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.
85. Recomenda-se por isso que, para além da celebração de contrato interadministrativo de articulação de competências com a Comunidade Intermunicipal do Alentejo Litoral, tendo em conta que ambas as entidades serão responsáveis pela gestão de diferentes contratos de serviço público, será 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, na sua atual redação.

Prestação direta

86. O Regulamento refere que *“sempre que seja da responsabilidade das autoridades competentes, a organização da rede de transportes públicos pode compreender, para além da prestação efetiva do serviço de transporte, toda uma série de outras atividades e funções que as autoridades competentes devem ter a liberdade de realizar elas próprias ou de confiar, na totalidade ou em parte, a terceiro”*.
87. 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*

⁷ 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.

⁸ De referir o artigo 31.º da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, que aprova o regime jurídico da atividade empresarial local e das participações locais, estabelece que a *“a gestão das empresas locais deve articular -se com os objetivos prosseguidos pelas entidades públicas participantes no respetivo capital social, visando a satisfação das necessidades de interesse geral ou a promoção do desenvolvimento local e regional, assegurando a viabilidade económica e o equilíbrio financeiro.”* Por seu lado, o n.º 1 do artigo 32.º estabelece que *“a deliberação de constituição das empresas locais ou de aquisição de participações que 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 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.”*

território ou confiá-los a um operador interno sem os submeter a concurso. Esta possibilidade de autoprestação deverá, todavia, ser enquadrada de forma rigorosa, a fim de garantir condições de concorrência equitativas. A autoridade competente, ou o agrupamento de autoridades competentes, que prestem serviços públicos integrados de transporte de passageiros, coletivamente ou através dos seus membros, deverão exercer o controlo necessário”.

88. Como refere a Comissão Europeia⁹, *“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”*:
89. 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”*.
90. 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”*.
91. 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”*.

⁹ 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.

92. Em segundo lugar, decorre do Regulamento que o *“operador interno e qualquer entidade sobre a qual este operador exerça uma influência, ainda que mínima, exerça integralmente as suas atividades de transporte público de passageiros no interior do território da autoridade competente a nível local, mesmo que existam linhas secundárias ou outros elementos acessórios dessa atividade que entrem no território de autoridades competentes a nível local vizinhas, e não participem em concursos organizados fora do território da autoridade competente a nível local”*.¹⁰.
93. 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 empresa¹¹ beneficiária em relação às empresas concorrentes, à luz quatro condições estabelecidas pelo Tribunal de Justiça da União Europeia no Acórdão Altmark¹². 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.
94. 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.
95. 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.

10 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.”

¹¹ Entendendo-se por “empresa” o agente económico, público ou privado, que presta este tipo de serviços.

¹² 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).

96. Por outro lado, a maior parte dos operadores de transportes encontram-se a operar ao abrigo de autorizações provisórias, nos termos do RJSPTP¹³, sem direitos exclusivos ou atribuição de compensações financeiras (com exceção, na generalidade, da atribuição de compensações tarifárias pela disponibilização bonificações tarifárias).
97. Tal equivale a dizer que, 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 concorrenciais¹⁴ e organizativos.
98. Por isso, na informação da AMT sobre “*Prestação Direta de Serviços de Transporte Público de Passageiros por Autoridades de Transportes*”¹⁵ é referido 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.
99. Quanto a este aspeto, considera-se que a proposta apresentada pelo Município institui os mecanismos necessários a garantir estas condições.

Obrigações de serviço público e respetivas compensações

100. 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

¹³ Alterado pelo Decreto-Lei n.º 169-A/2019, de 20 de novembro.

¹⁴ 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

¹⁵ http://www.amt-autoridade.pt/media/2093/prestacao_direta_servicos_transporte_pubpassageiros_at.pdf

exploração de determinado serviço público de transporte de passageiros sujeito a obrigações de serviço público;

- *«Obrigação de serviço público», a imposição definida ou determinada por uma autoridade de transportes, com vista a assegurar determinado serviço público de transporte de passageiros de interesse geral que um operador, caso 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.*

101. O artigo 23.º do RJSPTP estabelece, por seu turno, que *“as autoridades de transportes competentes podem impor obrigações de serviço público¹⁶ ao operador de serviço público, as quais devem ser formuladas de forma expressa e detalhada, por referência a elementos específicos, objetivos e quantificáveis¹⁷”*.

¹⁶ 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”.

¹⁷ 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

102. Por outro lado, o artigo 24.º do RJSTPT estabelece que *“o cumprimento de obrigações de serviço público pode conferir o direito a uma compensação por obrigação de serviço público, a atribuir pela autoridade de transportes competente ao operador de serviço público respetivo (...) nos termos do anexo ao Regulamento e do Decreto-Lei n.º 167/2008, de 26 de agosto, alterado pela Lei n.º 64/2013, de 27 de agosto.*
103. 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”.*
104. O Regulamento estabelece ainda que devem ser definidas *“claramente as obrigações de serviço público que os operadores de serviço público devem cumprir e as zonas geográficas abrangidas”,* estabelecendo *“antecipadamente e de modo objetivo e transparente: i) os parâmetros com base nos quais deve ser calculada a compensação, se for caso disso, e ii) a natureza e a extensão dos direitos exclusivos eventualmente concedidos, por forma a evitar sobrecompensações (...)”* devendo aqueles parâmetros ser determinados *“(...) de modo a que cada compensação não possa, em caso algum, exceder o montante necessário para a cobertura do efeito financeiro líquido sobre os custos e as receitas decorrentes da execução das obrigações de serviço público, tendo em conta as respetivas receitas, conservadas pelo operador de serviço público, e um lucro razoável”.*
105. Estatui também o Regulamento que *“as compensações ligadas a contratos de serviço público adjudicados por ajuste direto ao abrigo dos n.os 2, 4, 5 ou 6 do artigo 5.º ou ligadas a uma regra geral devem ser calculadas de acordo com as regras estabelecidas”* no respetivo anexo, sendo que *“a compensação não pode exceder um montante que corresponda ao efeito financeiro líquido decorrente da soma das incidências, positivas ou negativas, da execução da obrigação de serviço público sobre os custos e as receitas do operador de serviço público. As incidências devem ser*

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”.

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.”

106. 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 razoável¹⁸, igual ao efeito financeiro líquido.”*
107. O n.º 3 do referido anexo releva ainda que *“a execução da obrigação de serviço público pode ter um impacto sobre as eventuais atividades de transporte de um operador para além da obrigação ou obrigações de serviço público em causa”,* pelo que, *“para evitar a sobrecompensação ou a falta de compensação, devem, por conseguinte, ser tidos em conta, ao proceder ao cálculo da incidência financeira líquida, os efeitos financeiros quantificáveis sobre as redes do operador”*.
108. Por outro lado, o n.º 5 do anexo estabelece que *“a fim de aumentar a transparência e de evitar subvenções cruzadas, quando um operador de serviço público explora simultaneamente serviços sujeitos a obrigações de serviço público de transportes que beneficiam de compensação e outras atividades, a contabilidade dos referidos serviços públicos deve ser separada, satisfazendo, no mínimo, as seguintes condições:*
- as contas correspondentes a cada uma destas atividades de exploração devem ser separadas, e a parte dos ativos correspondentes e os custos fixos devem ser afetados segundo as normas contabilísticas e fiscais em vigor,*
 - todos os custos variáveis, uma contribuição adequada para os custos fixos e um lucro razoável ligados a qualquer outra atividade do operador de serviço público não podem, em caso algum, ser imputados ao serviço público em causa,*
 - os custos de serviço público devem ser equilibrados pelas receitas de exploração e pelos pagamentos das autoridades públicas, sem transferência*

¹⁸ 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”*.

possível das receitas para outro sector de atividade do operador de serviço público¹⁹.

109. Finalmente, o ponto 7 do anexo refere que *“o método de compensação deve incentivar a manutenção ou o desenvolvimento de uma gestão eficaz por parte do operador de serviço público, que possa ser apreciada objetivamente, e uma prestação de serviços de transporte de passageiros com um nível de qualidade suficientemente elevado”.*
110. De referir, no que diz respeito ao pagamento de compensações financeiras, a Comissão Europeia refere que ²⁰, *“contrariamente ao que acontece noutros setores, à compensação por obrigações de serviço público no setor dos transportes terrestres aplica-se o artigo 93.º e não o artigo 106.º, n.º 2, do TFUE. Consequentemente, as regras da União relativas à compensação por serviços de interesse económico geral²¹ que têm por base o artigo 106.º, n.º 2, do Tratado, não se aplicam aos transportes terrestres”.*²² (...) *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.”*
111. 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”*^{23, 24}

¹⁹ No mesmo sentido, as disposições já mencionadas na Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto.

²⁰ Comunicação da Comissão Orientações para a interpretação do Regulamento, já mencionadas.

²¹ 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).

²² “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).

²³ 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).

²⁴ 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

112. 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 *Ecosystema 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.
113. 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 RJSTP os municípios podem optar pela prestação direta de serviços, o que ocorre no processo em apreço, conforme já referido
114. 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 Regulamento²⁵. 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 juridicamente vinculativos.*

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.

²⁵ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A52014XC0329%2801%29>

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.”.

115. 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.”*
116. 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 do serviço público face a um operador privado, enquadrado ou não em contrato de serviço público.
117. 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 Estado²⁶ é indiferente a natureza do prestador de serviços, sendo antes relevante o cumprimento de regras aplicáveis a uma determinada atividade.

²⁶ http://www.amt-autoridade.pt/media/1955/auxilios_estado_osp_transportes.pdf

118. 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 devidamente 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.
119. 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 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 do serviço prestado.
120. 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.
121. O valor da compensação (ou esforço financeiro público associado) estimada parte desse défice operacional, não sendo considerado um lucro razoável²⁷ ²⁸,

27 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.”

28 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

considerando-se 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.

122. 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 ²⁹ ³⁰.
123. Assim, sublinha-se, positivamente, que as condições de transporte aprovadas dão cumprimento a estas preocupações e imposições legais, devendo ser 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

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.

²⁹ 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.

³⁰ 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.”

operacionais, a programação da operação ou outros instrumentos administrativos e contratuais^{31 32 33}.

124. 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^{34 35} 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 concorrenciais³⁶. 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

³¹ 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 (...)”

³² 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”.

³³ 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.”

³⁴ “(...) 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”.

³⁵ 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.

³⁶ Como refere a Comunicação da Comissão “Quando o prestador do serviço público exerce também atividades comerciais, é necessário assegurar que a compensação pública que ele recebe não é utilizada para reforçar a sua posição concorrencial nas atividades comerciais. O anexo do regulamento estabelece regras destinadas a prevenir a subsídio das atividades comerciais com as receitas das atividades de serviço público. Tais regras consistem essencialmente na separação das contas dos dois tipos de atividade (serviço público e serviço comercial) e num método sólido de repartição de custos que reflita os custos reais da prestação do serviço público”. Acrescenta que os “n.ºs 1 e 2 do artigo 4.º do regulamento, em combinação com as regras estabelecidas no anexo, preveem a correta repartição, pelos dois tipos de atividade, dos custos e receitas associados respetivamente à prestação dos serviços no âmbito do contrato de serviço público e à atividade comercial, no intuito de possibilitar a monitorização eficaz da utilização dada à compensação pública e da eventual subsídio cruzada. (...). Por exemplo, quando o serviço público e a atividade comercial partilham os meios de transporte (material circulante ou autocarros) ou outros ativos ou serviços necessários à prestação do serviço público (escritórios, pessoal ou estações), os custos conexos devem ser imputados aos dois tipos de atividade na proporção do seu peso relativo no total das prestações de transporte fornecidas pela empresa (...)”.

destas linhas³⁷, pelos mesmos motivos, tal como estabelecido no Regulamento e no regime jurídico da atividade empresarial local.

Obrigações Contratuais e indicadores

125. 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.
126. 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.
127. 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.
128. Conforme consta da Comunicação da Comissão já citada, *“O considerando 27 do regulamento precisa que os parâmetros de compensação, em caso de adjudicação sem concurso e de aplicação de regras gerais, deverão assegurar a adequação da compensação e corresponder a uma «preocupação de eficácia e qualidade dos serviços». Quer isto dizer que as autoridades competentes deverão incentivar os prestadores, através do mecanismo de compensação, a tornarem-se mais eficientes, isto é, a prestarem o serviço com o nível de desempenho e qualidade exigido e o menor consumo de recursos possível. As regras de compensação estabelecidas no regulamento (CE) n.º 1370/2007 deixam alguma margem de manobra às autoridades competentes quanto à conceção dos regimes de incentivo para os prestadores de serviços públicos. Em qualquer caso, as autoridades são obrigadas a «incentivar a manutenção ou o desenvolvimento de uma gestão eficaz por parte do operador de*

³⁷ 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 aqueles 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”.

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.”³⁸

129. 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 qualidade³⁹, 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.
130. Face ao teor das condições de transporte propostas, 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 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 2019⁴⁰ e variáveis necessários ao cálculo de indicadores de performance^{41 42}.

³⁸ 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.”

³⁹ Conforme Regulamento e Orientações da Comissão.

⁴⁰ 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)

⁴¹ http://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes_amt_obrigacoes_reporte_relatorios_publicos.pdf

⁴² 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”.

Direitos dos passageiros

131. 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.
132. Para o efeito, é essencial⁴³ assegurar a 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.
133. 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*.
134. Pretende-se também evitar que qualquer informação acessível ao público não corresponda ou não seja baseada em regra vinculativa e estável e que não possa ser invocada por um passageiro, quando necessário e no exercício dos seus direitos. Deve ainda evitar-se que as regras entre operador-passageiros não estejam adequadamente previstas em documento único, pois não existe garantia de que a informação em sítio da internet não possa ser modificada ou que seja considerada vinculativa, em caso de conflito.⁴⁴
135. Por outro lado, tal como consta de informação da AMT⁴⁵ 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.
136. 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

⁴³ Tal como consta do relatório da AMT sobre este mesmo assunto: <http://www.amt-autoridade.pt/noticias-e-comunicados/comunicados>

⁴⁴ 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.

⁴⁵ <http://www.amt-autoridade.pt/media/2162/disponibilizacaoalre.pdf> e http://www.amt-autoridade.pt/media/2056/lre_operadores_economicos.pdf

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 disponibilizar um endereço de correio eletrónico para efeitos de receção das reclamações submetidas através da referida Plataforma Digital.

137. No caso concreto, considera-se que estão criadas as condições de base para dar cumprimento àquelas imposições.

Avaliação

138. Face ao exposto, considera-se que a proposta referente às condições de funcionamento e obrigações de serviço público de transporte de passageiros do circuito urbano (Nónio) de Alcácer do Sal está em conformidade com o Direito e pela Jurisprudência Europeias, porquanto:

- Foram impostas obrigações de serviço público de forma expressa, ainda que possam ser mais 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 medição 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.

139. 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.

140. 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.
141. 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 as condições do serviço público aprovadas.
142. Efetuada a avaliação de *compliance*, considera-se que a introdução de um serviço de transportes urbano 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.
143. Quanto a investidores, tendo em conta os elementos disponibilizados, afigura-se que cria as adequadas condições para o desenvolvimento do serviço de transporte de passageiros na região, tendo em conta que consolida o processo de implementação do Regulamento e do RJSPT e cria as condições de estabilidade necessárias ao investimento na rede de transportes.
144. 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.

145. Quanto a contribuintes, embora exista encargo financeiro para o Município (que viabiliza a manutenção e desenvolvimento do serviço público aos passageiros, bem como o respetivo 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.
146. 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.
147. Refere-se ainda que o modelo deverá adotar 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.
148. 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.
149. 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.
150. 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.
151. 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.

152. 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 – RECOMENDAÇÕES

153. 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
154. 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.
155. 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, recomenda-se:
- Celebração de contrato interadministrativo de articulação de competências com a CIMAL, de forma a garantir 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;
 - Seja garantido o apuramento anual dos dados de base e pressupostos necessários ao cálculo do défice operacional, desagregando a prestação de serviços por linhas e outras atividades que eventualmente venham a ser prestadas com a afetação dos mesmos recursos materiais e/ou recursos

humanos de forma a dar total cumprimento às regras de cálculo de esforço financeiro público;

- 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;
- Seja dada 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 nº 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;
- Garantir 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.

V – DAS CONCLUSÕES

156. Assim, e em conclusão, no que concerne ao objeto específico deste parecer, afigura-se que as “*Condições de funcionamento e obrigações do serviço público de transporte de passageiros do circuito urbano – Nónio*” estão em *compliance* com o Regulamento, o RJSPPT e demais enquadramento legal citado, pelo que o parecer da AMT é favorável.
157. Estão em causa “*Condições de funcionamento e obrigações do serviço público de transporte de passageiros do circuito urbano de Alcácer do Sal – Nónio*”, pelo Município, em que as receitas geradas pelo sistema são estimadas em 85 mil euros, o que significará um aumento dos compromissos financeiros da autarquia em cerca de 101 mil euros para ano para assegurar este serviço de transporte urbano.
158. 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.

159. Acresce que a AMT, no âmbito das atribuições e competências que lhe estão legalmente cometidas pelos seus Estatutos, prosseguirá uma articulação expedita e eficiente com o Município para estabelecer uma transmissão de informação relevante a esta Autoridade no âmbito da execução deste contrato, com especial incidência, e para os devidos efeitos, na verificação regular da conformidade legal, nacional e europeia, atribuição de compensações financeiras, regras e princípios de âmbito tarifário e de regras regulamentares e contratuais relativas aos direitos e interesses dos consumidores que assumem impacto concorrencial.

Lisboa, 27 de janeiro de 2022.

A Presidente do Conselho de Administração

Ana Paula Vitorino