

**DIREÇÃO DE SUPERVISÃO – DIVISÃO DE AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E
MONITORIZAÇÃO SETORIAL
PARECER N.º 89/AMT/2021**

I – INTRODUÇÃO

1. A Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT), 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 e nos termos do artigo 5.º dos seus estatutos aprovados pelo Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, e em especial dos poderes que lhe são atribuídos pela alínea b) do n.º 2 do artigo 34.º de “*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*”, solicitou ao Município da Nazaré (Município) informação sobre o enquadramento contratual, regulamentar e administrativo na prestação de serviços de transporte pelo Município.
2. Após várias interações e posteriormente à emissão do Parecer n.º 59/AMT/2021, de 01-07-2021¹, que aqui se dá por integralmente reproduzido, o Município apresentou documentação e informação diversas.
3. A emissão do presente parecer fundamenta-se, assim, nas atribuições da AMT, previstas no n.º 1 do artigo 5.º dos Estatutos, designadamente, de zelar pelo cumprimento do enquadramento legal, nacional, internacional e da União Europeia, aplicável à regulação, supervisão, promoção e defesa da concorrência, visando o bem público, a defesa dos interesses dos cidadãos e dos operadores económicos, e de monitorização e acompanhamento das atividades dos mercados da mobilidade e dos transportes terrestres e fluviais, bem como na avaliação das políticas referentes ao Ecossistema da Mobilidade e dos Transportes.
4. Acrescem, ainda, nas atribuições da AMT:

¹ https://www.amt-autoridade.pt/media/3125/vpaquiar_loule_mbeira_stirso_ilhavo_mediotejo_alcobaca_oeiras_spsul_coimbra_nazare_braganca_alcoutim.pdf

- Definição das regras e dos princípios gerais aplicáveis às obrigações de serviço público no setor regulado, com respeito do princípio da igualdade, da transparência e da proporcionalidade das compensações financeiras, bem como ao estabelecimento dos níveis de serviço²;
 - Fiscalizar e auditar o cumprimento das obrigações legais, regulamentares e contratuais assumidas pelos concessionários e pelos prestadores do serviço público sujeitos à sua jurisdição, propondo, se for o caso, a aplicação de sanções contratuais³;
 - Proceder ao controlo anual das compensações concedidas às entidades que asseguram os serviços de interesse económico geral nos setores regulados⁴;
 - Promover a defesa dos direitos e interesses dos consumidores e utentes em relação aos preços, aos serviços e respetiva qualidade⁵.
5. Por outro lado, o presente parecer inscreve-se também no âmbito da reforma estrutural consubstanciada na Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, que aprova o Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros (RJSPTP) e com Regulamento (CE) 1370/2007, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro⁶ (Regulamento) e pretende (i) em primeiro lugar, o enquadramento e a *compliance* com os diplomas citados e com o Código dos Contratos Públicos (CCP), entre outros (ii) em segundo lugar, através do modelo de regulação prosseguido pela AMT, pretende-se contribuir para o suprimento de falhas de mercado, sem gerar falhas de Estado ou de entidades e/ou atos normativos que, de algum modo, o representam, e construir um paradigma de concorrência não falseada, sem restrições ou distorções, protegendo o bem público da mobilidade eficiente e sustentável, promovendo, ainda, a confluência de diferentes racionalidades, i) a dos investidores, ii) a dos profissionais/utilizadores/utentes/consumidores e/ou cidadãos e iii) a dos contribuintes.
6. De sublinhar que, independentemente do cumprimento de obrigações de informação do Município ao Tribunal de Contas e à Inspeção-Geral de Finanças, tendo em conta que a missão concreta e específica da AMT é *“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*

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

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

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

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

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

defesa dos interesses dos cidadãos e dos operadores económicos, fiscalizando aquelas atividades e serviços, sancionando infrações de natureza administrativa e contraordenacional, de acordo com os presentes estatutos e demais legislação aplicável.”

II - ENQUADRAMENTO

7. Pelo ofício 3750-CA/2019, de 25-07-2019, na sequência do Ofício 301-CA/2018, de 06-02-2019, dirigido ao Município, a AMT solicitou informação sobre o enquadramento contratual, regulamentar e administrativo na prestação de serviços de transporte por aquela entidade⁷, tendo sido esclarecido que:

- Por imperativos concorrenciais, mas também de legalidade, transparência e objetividade, qualquer entidade, pública ou privada, que exerce uma atividade económica no âmbito dos transportes e da mobilidade, designadamente, que disponibiliza 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;
- 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;
- Tais comandos legais, baseados igualmente na jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE)¹, quanto aos Auxílios de Estado e à contratualização de serviços de interesse económico geral no setor dos transportes, abrangem também as autoridades de transportes quando prestam diretamente serviços de transporte de passageiros, com recurso a meios próprios - serviços municipalizados, intermunicipalizados, operadores locais e internos.

8. Foi também referido que no âmbito da monitorização da implementação do RJSPTP, foi constatado no Portal Base dos Contratos Públicos que se efetuou a contratualização, em 2019, de serviços de transporte de passageiros na cidade da Nazaré⁸, sendo que o

⁷ <http://www.cm-nazare.pt/pt/servicos/transportes>

⁸ <http://www.base.gov.pt/base2/rest/documentos/715407>

parecer da AMT é essencial para a validade de quaisquer contratações de serviços desta natureza⁹.

9. Em resposta datada de 28-08-2019 (Ofício 29/GAP/2019), foi respondido que:

- *“e) No âmbito de um procedimento pré-contratual, o mencionado no vosso ofício, tinha por fim, o transporte exclusivo, de utentes pagadores de acesso condicionado, ao parque de estacionamento explorado pela Nazaré Qualifica Lda, em regime de transfer, entre o mencionado parque de estacionamento e um ponto na Av. do Município (junto da Biblioteca Municipal);*
- *f) O serviço de transporte contratado era exclusivo para os utentes pagadores do parque de estacionamento de acesso condicionado;*
- *g) O serviço de transporte contratado não integrava qualquer regime de exploração de um serviço público de transporte de passageiros.”*

10. Através do Ofício n.º 4407-CA/2019, de 5-09-2019, a AMT referiu que, apesar do Município considerar que o serviço contratado não corresponde a um transporte público de passageiros, mas sim exclusivo *“de utentes pagadores de acesso condicionado ao parque de estacionamento explorado pela Nazaré Qualifica, Lda, em regime de transfer, entre o mencionado parque de estacionamento e um ponto da Av. do Município”,* tal condição/limitação de aceitação de utilizadores não constava do contrato publicitado no Portal mencionado nem na documentação que foi remetida, pelo que, para todos os efeitos contratuais, trata-se de um transporte de passageiros prestado por um operador licenciado para o efeito.

11. Em comunicações subsequentes¹⁰ foi solicitada informação sobre o enquadramento existente dos transportes urbanos¹¹ tendo em conta a informação pública da AMT¹² de 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 prestada⁴, incluindo obrigações de serviço público e identifique*

⁹ http://www.amt-autoridade.pt/media/1505/site_informacao_stakeholders.pdf

¹⁰ Ofício 4991-CA/2019 de 8-10-2019, Ofício 5528-CA/2019, de 07-11-2019 e email de 26-12-2019.

¹¹ <http://www.cm-nazare.pt/pt/servicos/transportes>

¹² https://www.amt-autoridade.pt/media/2093/prestacao_direta_servicos_transporte_pubpassageiros_at.pdf

quaisquer vantagens (nomeadamente financeiras), concedidas ou utilizadas e necessárias para a sua prestação.”.

12. Tendo o Município remetido à AMT, via email, *“o documento que indica o enquadramento contratual dos transportes urbanos da vila da Nazaré, qual seja o Extrato do Regulamento Interno dos Serviços Municipalizados da Nazaré, aprovados em 29 de abril de 1965, alicerçado no n.º 7 do artigo 164.º do Código Administrativo (aprovado pelo Decreto-Lei n.º 31.095 de 31 de dezembro de 1940 (que se transcreve).”,* foi esclarecido, através do Ofício n.º 223-CA/2020, de 24-01-2020, que, *tal* como consta de informação pública¹³ 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 CCP, ou seja, regra geral de submissão à concorrência ou ajuste direto quando admissível. Tal equivale a dizer que nada obsta à prossecução da atividade de transporte público de passageiros através da prestação direta pelas autoridades públicas, como é o caso do Município.
13. Também foi especificado que, nos termos da legislação e jurisprudência nacional e europeia¹⁴, 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 Ecosystema 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.
14. 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.

¹³ Informação - Prestação Direta de Serviços de Transporte Público de Passageiros por Autoridades de Transportes - http://www.amt-autoridade.pt/media/2093/prestacao_direta_servicos_transporte_pubpassageiros_at.pdf

¹⁴ Enquadramento legal e jurisprudencial aplicável a Auxílios de Estado e compensações por obrigações serviço público no setor dos transportes - http://www.amt-autoridade.pt/media/1955/auxilios_estado_osp_transportes.pdf

15. Ou seja, tal como consta de informação – pública¹⁵ e remetida às autoridades de transportes^{16 17} - desta Autoridade, deverá existir um ato administrativo, regulamentar ou contratual de onde constem as obrigações de serviço público ao operador de serviço público (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 tal ato, como a respetiva fundamentação, os requisitos constantes do Regulamento e do RJSPTP.
16. À semelhança do que consta em relatórios da AMT sobre compensações financeiras¹⁸ 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 transportes¹⁹, 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.”*
17. Foi também recordado que, tal como plasmado em informação da AMT²⁰ 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, sendo 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*

¹⁵ Road-Map para a contratualização de serviços públicos de transportes:

<https://gtatransportes.files.wordpress.com/2018/11/c2abroadmapc2bb-para-a-contratualizac3a7c3a3o-de-servic3a7os-pc3bablicos-de-transportes.pdf>;

¹⁶ Guião incluindo formulário tipo de caderno de encargos: <https://gtatransportes.files.wordpress.com/2018/11/quic3a3o-de-apoio-c3a0-preparac3a7c3a3o-e-conduc3a7c3a3o-de-procedimentos-de-contratac3a7c3a3o-versc3a3o-previa.pdf>

¹⁷ Fundamentação do processo de parecer prévio vinculativo - http://www.amt-autoridade.pt/media/1505/site_informacao_stakeholders.pdf

¹⁸ <https://www.amt-autoridade.pt/media/2922/compensacoesfinanceiras.pdf>; https://www.amt-autoridade.pt/media/2921/compensacoes_financeiras.pdf; https://www.amt-autoridade.pt/media/1949/compensacoes_financeiras_2009-2017.pdf

¹⁹ https://www.amt-autoridade.pt/media/1955/auxilios_estado_osp_transportes.pdf

²⁰ Disponível em: https://www.amt-autoridade.pt/media/1954/auxilios_estado_transportes_regras_tarifarias_osp.pdf

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”. Assim, 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.

18. E neste âmbito, foi referido que as autoridades de transportes não só devem dar cumprimento ao artigo 7.º do Regulamento²¹, 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 RJSPT²².
19. 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.”*
20. 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 confirmem 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*

²¹ Orientações - Obrigações de Reporte e Publicitação - Regulamento n.º 430/2019 e Regulamento (CE) n.º 1370/2007 - http://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes_amt_obrigacoes_reporte_relatorios_publicos.pdf

²² Obrigações Legais de Transmissão de Informação por Parte de Operadores de Transportes - http://www.amt-autoridade.pt/media/2118/obrigacoes_legais_transmissao_informacao.pdf

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”.

21. Os n.º 3 e 4 da mesma disposição estabelecem 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.”*
22. O n.º 6 da referida disposição legal 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.”*
23. Em 20-10-2020 e em 03-03-2021, o Município deu conta da emissão de Alvará de transporte pesado de passageiros emitido pelo Instituto de Mobilidade e Transportes, IP (IMT) para os Serviços Municipalizados da Câmara Municipal da Nazaré²³ ²⁴, tendo a AMT constatado a adequação legal no que se refere ao acesso à atividade de transporte rodoviário de passageiros²⁵.

²³ Naquela mesma data a AMT respondeu, via email, que efetivamente o pedido de acesso à atividade efetuado junto do Instituto da Mobilidade e dos Transportes é uma parte relevante do processo e que no que se refere ao enquadramento dos serviços de transportes, incluindo a definição dos termos em que o mesmo é prestado, foi dada conta da emissão de parecer positivo ao enquadramento administrativo/contratual dos serviços de transporte prestados diretamente pela Câmara Municipal do Entroncamento e pelos Serviços Municipalizados do Barreiro https://www.amt-autoridade.pt/media/2653/ppv_entronca_arganil_mtejo_barreiro_condeixanova_atamega_almeida.pdf

²⁴ A 18-01-2021, por email, foi levado ao conhecimento do Município o Parecer n.º 72/2020 – Condições da prestação e financiamento do serviço público de transporte de passageiros prestado pelos Serviços Municipalizados dos Transportes Coletivos do Barreiro, disponível em https://www.amt-autoridade.pt/media/2849/parecer_n72_ds_dapp_27ago_cm_barreiro.pdf, por se entender que o seu conteúdo é relevante para as interações tidas com o Município da Nazaré.

²⁵ <https://www.amt-autoridade.pt/pron%C3%B2ncias-e-pareceres/pareceres/parecer-n%C2%BA-622020-acesso-%C3%A0-atividade-de-transporte-rodovi%C3%A1rio-de-passageiros/>

24. Foi também esclarecido que as questões inicialmente suscitadas se relacionavam com o acesso ao mercado, ou seja, com as condições que enquadram a prestação do serviço em concreto em determinado território, tendo-se tomado conhecimento do Regulamento Orgânico e Funcional dos Serviços Municipalizados da Nazaré, de 2018²⁶, quanto à organização interna, mas não quanto à prestação dos serviços de transporte público de passageiros.
25. Parte das dúvidas suscitadas foram sanadas com o conhecimento do contrato programa celebrado entre os Serviços Municipalizados e a empresa Nazaré Qualifica, de 2019²⁷ onde constam as condições em que são prestadas as atividades daquela empresa, incluindo obrigações, indicadores, colaboração, valor da prestação etc, ainda que não sejam totalmente especificadas/claras as matérias necessárias ao esclarecimento deste enquadramento.
26. Face ao exposto, haveria que conjugar o regime jurídico da atividade empresarial local e das participações locais, aprovado pela Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, com o RJSPTP e com o Regulamento no que se refere à adequada previsão de condições de prestação de serviços públicos.
27. Assim, uma das primeiras dúvidas suscitadas pela AMT foi parcialmente esclarecida, pela constatação da existência de enquadramento contratual para a atividade, mas foi referido subsistir a dúvida sobre se o contrato programa abrangeria toda a atividade de transporte público prosseguida e tal contrato se manteria em vigor nos seus exatos termos.
28. Mais foi referido ser relevante conhecer relatórios de execução de serviços de transportes, onde constem, designadamente, os vários indicadores económico-financeiros e operacionais da atividade, que constituem também a “fundamentação” da prestação dos serviços, permitindo a avaliação da AMT e a calibração de recomendações que possam ser efetuadas. Quanto a este aspeto, foi constatado que Município disponibiliza, e bem, documentos de prestação de contas,²⁸ o que permite avaliar tais pressupostos.
29. Após emissão do Parecer n.º 59/AMT/2021, de 01-07-2021, o Município remeteu, através do Ofício 2395/DAF/2021, de 03-08-2021, a seguinte informação:

²⁶ <https://dre.pt/home/-/dre/116115051/details/maximized>

²⁷ https://www.cm-nazare.pt/cmnazare/uploads/document/file/563/5_contrato_programa_smn_nq_transportes.pdf

²⁸ <http://www.cm-nazare.pt/en/node/6286>

- O contrato intermunicipal de delegação de competências, estabelecido com a Comunidade Intermunicipal do Oeste (CIM)²⁹;
- O contrato-programa celebrado com a empresa local Nazaré Qualifica, comunicado ao Tribunal de Contas e à Inspeção-Geral de Finanças;
- Prestação de Contas Individuais da Câmara Municipal da Nazaré e Serviços Municipalizados, referentes ao ano 2020;³⁰
- Informações sobre o serviço de transportes, como os preçários e horários praticados.³¹

30. De recordar que no referido parecer foi ainda solicitado:

- Demonstração do cumprimento das obrigações de prestação de informação, designadamente os previstos no artigo 22.º do RJSPTP;
- Demonstração do cumprimento do Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro, e as obrigações relativas ao livro de reclamações, no formato físico e eletrónico, nos termos do Decreto-Lei n.º 156/2005, de 15 de setembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 74/2017, de 21 de junho;
- Elaboração de relatórios públicos sobre o serviço público de transporte de passageiros, previstos no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento, pelo menos desde 2015³², bem como as obrigações decorrentes do Regulamento 430/2019, de 16 de maio^{33 34}.

31. O contrato intermunicipal de delegação de competências, estabelecido com a Comunidade Intermunicipal do Oeste prevê a delegação de competências quanto aos *“poderes do município delegante enquanto autoridade de transportes municipal relativamente ao serviço público de transporte de passageiros, entendido este como o serviço público de transporte de passageiros que visa satisfazer as necessidades de deslocação dentro de um município e que se desenvolve integralmente dentro da respetiva área geográfica, mesmo que existam linhas secundárias e complementares*

²⁹ http://www.imt-ip.pt/sites/IMTT/Portugues/Noticias/Documents/2017/RJSPTP_ContratoInteradministrativo_Nazare_OesteCIM.PDF

³⁰ (i) Prestação de Contas - Município da Nazaré https://www.cmnazare.pt/cmnazare/uploads/document/file/5716/relatorio_de_gestao_2020.pdf, bem como https://www.cmnazare.pt/cmnazare/uploads/document/file/5713/certificacao_legaldecontas2020.Pdf (ii) Prestação de Contas - Serviços Municipalizados da Nazaré https://www.cmnazare.pt/cmnazare/uploads/document/file/5628/2prestacaocontas_exercicioeconomico2020 smn.pdf

³¹ <https://www.cm-nazare.pt/autarquia/servicosmunicipalizados/transportes>

³² http://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes_amt_obrigacoes_reporte_relatorios_publicos.pdf

³³ https://www.amt-autoridade.pt/media/2971/1%C2%AA-altera%C3%A7%C3%A3o_regulamento_430-2019.pdf

³⁴ https://www.amt-autoridade.pt/media/3031/tabelas_informacao_compensa%C3%A7oes_financeiras.pdf

ou outros elementos acessórios dessa atividade que entrem no território de municípios imediatamente contíguos, abrangendo os serviços de transporte locais e urbanos previstos na Lei de Bases do Sistema de Transportes Terrestres, aprovada pela Lei n.º 10/90, de 17 de março.”.

32. *O mesmo contrato também estabelece que “nos municípios que, enquanto autoridades de transportes, detenham um operador interno rodoviário a atuar no âmbito territorial concelhio, com o qual deve o município ter um contrato de serviço público, o presente Contrato Interadministrativo destina-se a assegurar a articulação da rede municipal desenvolvida pelo supracitado operador interno com as linhas intermunicipais rodoviárias eventualmente existentes, bem como com ligações de cariz intermunicipal através dos modos ferroviário e fluvial, acessíveis através de interfaces multimodais situados no território municipal.”.*
33. *Do contrato-programa celebrado entre os Serviços Municipalizados da Nazaré e a Nazaré Qualifica, com vigência em 2021, com fundamento no artigo 47.º da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, consta que tem como objeto o estabelecimento das condições de prestação de colaboração aos Serviços Municipalizados, designadamente, serviços de operações de transporte urbano rodoviário, e por cabo, de pessoas e bens, nas áreas incluídas nas suas atribuições e competências.*
34. *O mesmo contrato foi celebrado com base nos seguintes considerandos:*
 - *“a) A prestação de serviços que garantam qualidade nos transportes públicos, são essenciais para dessa forma, promover-se o nível qualitativo da vida dos munícipes e visitantes do concelho da Nazaré;*
 - *b) A atividade de exploração e gestão dos serviços públicos na Nazaré, no que respeita aos transportes urbanos, são prestados pelos Serviços;*
 - *c) É obrigação, da entidade gestora, neste caso os Serviços, encetarem esforços em servir as populações com serviço de qualidade e eficiência, no âmbito do serviço de transporte rodoviário urbano;*
 - *d) A aposta na prestação pública do serviço de transporte urbano rodoviário é uma garantia de maior proximidade entre as populações, em toda a Nazaré, mas com especial enfoque para a aldeia de Fanhais, que de outra forma não seria servida por serviços de transporte de pessoas e bens;*

- e) *A atual política municipal de transportes visa, também, clara focalização na mobilidade urbana, uma vez que são prestadas cerca de 38 viagens diárias, na componente rodoviária, e, cerca de 55 viagens diárias, no Ascensor;*
- f) *prestados por este serviço público³⁵;*
- g) *É função dos Serviços garantir que os cidadãos, não detentores de meio de locomoção, não sejam alvo de exclusão social, cultural e principalmente de falta de oportunidades laborais;*
- h) *A prestação deste serviço, para além dos considerandos acima expostos, visa diminuir as emissões de gases para a atmosfera, uma vez que o transporte público promove a diminuição de viaturas particulares nos arruamentos e consequente produção de emissões poluentes;*
- i) *Cabe aos Serviços assegurar a aquisição, manutenção e exploração da frota de transporte coletivo urbano;*
- j) *Cabe à entidade gestora proceder ao transporte de pessoas e bens, por via de meios de transporte coletivos, no interior da Nazaré;*
- k) *A responsabilidade de aplicar e zelar pelo cumprimento das normas legais e regulamentares, no âmbito do transporte urbano de pessoas e bens, são dos Serviços;*
- l) *A prestação destes serviços, com garantia de qualidade de excelência, requer a existência de pessoal experiente e com competência técnica específica;*
- m) *Os Serviços não detém, no seu mapa de pessoal, todos os recursos humanos necessários à prestação adequada destes serviços prestacionais, com garantia de qualidade de excelência;*
- n) *A Empresa detém recursos humanos experientes e dotados de competência técnica relevante para poder reforçar os sistemas prestacionais;*
- o) *Durante períodos de maiores fluxos populacionais é necessário garantir reforço nas bilheteiras do Ascensor, no apoio aos torniquetes e nos serviços de limpeza, com vista a garantir eficiência e eficácia nos serviços a prestar aos utentes;*

³⁵ Será de confirmar a existência desta alínea autónoma.

- *p) É impreterível manter os espaços afetos a este equipamento com condições de salubridade e que garantam condições básicas a quem o utiliza;*
 - *q) Sendo o concelho da Nazaré alvo de fluxos sazonais de visitantes, é necessário adequar os serviços a prestar aos fluxos populacionais variáveis, assim como os recursos humanos e técnicos para a realização adequada de funções específicas, no âmbito de transporte urbano de pessoas e bens”*
35. De acordo com a Cláusula 2.^a, *“a colaboração, objeto do presente contrato, é prestada pela Empresa, dentro dos prazos que cada situação exigir e o efeito útil que se pretende atingir, sob superintendência dos Serviços e nos locais previamente indicados”, sendo de manter “uma equipa de trabalho efetiva, detentora de qualificação técnica, e adequada às tarefas a desempenhar.”.*
36. Estabelece a Cláusula 3.^a que *“as partes procurarão ativamente, agir da forma mais económica, eficiente e eficaz, na conjugação de esforços, para levar a efeito os objetivos preconizados no presente contrato programa.”.*
37. Na cláusula 4.^a os outorgantes acordam em fixar os seguintes indicadores, *“no âmbito da eficácia e eficiência, que se pretendem atingir;*
- *a) Contribuir para garantir que o serviço prestado vai ao encontro das necessidades básicas de mobilidade a prestar às populações;*
 - *b) Assegurar a limpeza dos equipamentos e instalações, a ser realizada com garantia de qualidade e eficiência, em todo o período de tempo em que os serviços se encontram ao dispor das populações;*
 - *c) Garantir que, durante períodos de maior afluência, os critérios de qualidade sejam mantidos sem qualquer decréscimo evidenciado;*
 - *d) Garantir a realização dos trajetos com critérios de segurança e conforto;*
 - *e) Assegurar a otimização da obtenção de receitas;*
 - *f) A diminuição os tempos de espera nas bilheteiras e apoio aos torniquetes do Ascensor da Nazaré e, conseqüentemente dotar de qualidade os serviços prestados a todos os utentes;*
 - *g) A otimização de recursos que afirmam resultados positivos destes serviços, tendo como base o número de utentes;*

- h) A densificação dos critérios de eficácia e eficiência, expressos nas alíneas anteriores, desta cláusula, constam do quadro, constante do Anexo I, ao presente contrato programa.”

38. No anexo 1 constam os seguintes indicadores:

CP – Transportes – Indicadores

1- Grau de Satisfação dos Clientes (*)	Prestação ineficaz	>60%
(*) implica a realização de inquérito específico (medindo, nomeadamente, funcionários, autocarros, horários, preço, limpeza, conforto, segurança, rotas)	Prestação eficaz	60% a 90%
	Prestação muito eficaz	< 90%
2 – Receitas anuais	Prestação ineficaz	< receita do ano anterior
	Prestação eficaz	>= receita do ano anterior

CP – Ascensor – Indicadores

1 - Grau de Satisfação dos Clientes (*)	Prestação ineficaz	>60%
(*) implica a realização de inquérito específico (medindo, nomeadamente, funcionários, autocarros, horários, preço, limpeza, conforto, segurança, rotas)	Prestação eficaz	60% a 90%
	Prestação muito eficaz	< 90%
2 – Número de dias em funcionamento	Prestação ineficaz	< 300
	Prestação eficaz	>= 300
3 – Receitas anuais	Prestação ineficaz	< receita do ano anterior
	Prestação eficaz	>= receita do ano anterior

39. De acordo com a Cláusula 5.^a, “os Serviços obrigam-se ao pagamento mensal, até ao valor de € 24.958,33 (vinte e quatro mil, novecentos e cinquenta e oito euros e trinta e três cêntimos), mais IVA à taxa legal aplicável” e “os Serviços obriga-se ao pagamento máximo no presente contrato programa, até ao valor de € 299.499,96 (duzentos e noventa e nove mil e quatrocentos e noventa e nove euros e noventa e seis cêntimos), mais IVA à taxa legal aplicável”.

40. Estabelece a Cláusula 6.^a que o contrato produz efeitos do dia 1 de janeiro de 2021 a 31 de dezembro de 2021.
41. Segundo a Cláusula 9.^a *“por efeito do presente contrato programa, a Empresa não pode proceder à cobrança ou à arrecadação de qualquer receita, resultante, direta ou indiretamente, da colaboração prestada, perante terceiros.”*
42. Finalmente, a Cláusula 10.^a estabelece que *“as partes procederão a avaliação periódica do presente contrato programa, quanto à sua execução física e financeira, acordando os ajustamentos considerados adequados, atentos os objectivos a atingir da eficiência e da eficácia.”*
43. O Município apresenta, igualmente, um parecer do fiscal único de onde consta:
 - *“Para os efeitos do art.º 25.º, número 6, alínea c) da Lei n.º 50/2012, de 31 de Agosto, apresentamos o nosso parecer sobre a prestação de serviços de interesse geral a prestar pela Nazaré Qualifica, E.M. Unipessoal, Lda. ao Município da Nazaré com base em Contrato Programa a celebrar após emissão do presente parecer, no valor máximo de 299.499,96 euros para o período compreendido entre 1 de janeiro de 2021 e 31 de dezembro de 2021.*
 - *Estas prestações de serviços consubstanciadas em subsídios ou outras transferências financeiras das entidades participantes são devidas como contrapartida de obrigações assumidas pela entidade e dizem respeito à prestação de colaboração ao Município, designadamente, serviços de operações de transporte urbano rodoviário, e, por cabo, de pessoas e bens, traduzidas num valor mensal de 24,958,33 euros, durante o referido espaço temporal.*
 - *É da responsabilidade da Administração o cálculo do valor da prestação de serviços com base no citado Contrato e os respetivos pressupostos que lhe estão subjacentes.*
 - *Na emissão deste parecer, tivemos em consideração o cumprimento das normas legais e estatutárias em vigor, aplicáveis à Entidade, nomeadamente o estabelecido no art.º 47.º da Lei n.º 50/2012, tendo verificado adicionalmente o seguinte: - caso tal Contrato preveja uma fórmula de cálculo tendo por base indicadores variáveis, examinar a fundamentação das previsões em que se baseou o cálculo do valor previsto como contrapartida das obrigações assumidas no âmbito do Contrato; e - análise aos cálculos da prestação de serviços com base no citado Contrato e nos pressupostos preparados pela Administração.*

- *Com base no trabalho efetuado sobre a evidência que suporta os pressupostos da informação financeira previsional dos elementos acima referidos, nada chegou ao nosso conhecimento que nos leve a concluir que tais pressupostos não proporcionem uma base aceitável para aquela informação e que tal Informação não tenha sido preparada e apresentada de forma consistente com as políticas e princípios contabilísticos normalmente adotados pela Entidade, pelo que somos de parecer que o valor das prestações de serviços decorre dos termos do Contrato Programa a celebrar e dos pressupostos assumidos e que este está elaborado nos termos da legislação e dos estatutos em vigor.”.*

III – DO PARECER

Autoridade de transportes

44. 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 público³⁶ 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*

³⁶ De acordo com o RJSPTP, «Operador de serviço público», é uma qualquer empresa ou agrupamento de empresas, públicas ou privadas, ou qualquer entidade pública que prestem determinado serviço público de transporte de passageiros”.

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.

45. Tendo em conta o já exposto, bem como o artigo 5.º do RJSPTP, conclui-se que o Município é a Autoridade de transportes³⁷ competente quanto ao serviço público de transporte de passageiros da responsabilidade dos serviços municipalizados, sendo que no caso concreto, a sua efetiva prossecução é prosseguida por uma empresa local.
46. 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.³⁸
47. Ademais, é de referir que esta estratégia de descentralização administrativa para Autoridades locais e/ou regionais está devidamente enquadrada nas orientações emitidas pela Comissão Europeia e pelo Parlamento Europeu, no âmbito da promoção de uma mobilidade urbana sustentável, as quais sustentam que o papel essencial na promoção da mobilidade urbana sustentável cabe às cidades e às regiões europeias, sobretudo na implementação de redes multimodais e a integração dos diferentes modos de transportes e serviços nas zonas urbanas e circundantes nos territórios que são responsáveis, em conformidade com o quadro nacional em vigor e a agenda urbana da União Europeia.³⁹

³⁷ 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.

³⁸ Tal como refere o colação o “Guião para o período transitório do Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros e Linhas Orientadoras” do IMT (<http://www.imtt.pt/sites/IMTT/Portugues/RJSPTP/Paginas/RJSPTP.aspx>), “Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros - A Definição da Competência Territorial e a Importância da Gestão em Rede” (que segue “As Orientações para a interpretação do Regulamento (CE) n.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.”

³⁹ 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 parcerias com as autoridades

48. Contudo, haverá que ter em conta o artigo 13.º do RJSPTP que estabelece que o planeamento⁴⁰ 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.
49. Segundo o artigo 7.º, sem prejuízo do disposto no artigo 5.º do RJSPTP, as Comunidades Intermunicipais são as autoridades de transportes competentes quanto aos serviços públicos de transporte de passageiros que se desenvolvam, integral ou maioritariamente, na respetiva área geográfica. Por sua vez, o artigo 10.º refere que as autoridades de transportes podem delegar, designadamente através de contratos interadministrativos, total ou parcialmente, as respetivas competências noutras autoridades de transportes ou noutras entidades públicas, podendo acordar entre si o exercício partilhado de parte ou da totalidade das competências que lhes estão cometidas, designadamente através de contratos interadministrativos, nos termos previstos na Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, na sua redação atual.
50. Cabe também às autoridades de transportes criar e implementar as condições legais e contratuais de base que permitam a disponibilização de serviços de transportes enquadradas em termos equitativos em termos concorrenciais e organizativos. Tais imperativos de transparência⁴¹ e equidade assumem uma maior relevância quanto

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

⁴⁰ 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.

⁴¹ 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.

⁴² 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

ao Município, tendo em conta que, além de autoridade de transportes, é também (ou detém) um operador que opera em mercado concorrencial.

51. A rede de serviços de transporte rodoviário de passageiros do Município interage e sobrepõe-se com linhas de outros operadores de transporte, pelo que importa garantir que as decisões tomadas nas diversas redes e serviços de transportes de diversos operadores sejam coerentes do ponto de vista do planeamento e do serviço disponibilizado aos cidadãos.
52. Contudo, considera-se que o contrato interadministrativo celebrado com a CIM não é claro, pois se por um lado se indica a transferência total de competências para aquela entidade, por outro parecem excluir-se os serviços prestados pelo Município e/ou por operador interno.
53. Assumindo que o Município não pretenderá transferir competências quanto a serviços municipalizados (porque parte da sua estrutura interna) ou de empresas locais por si detidas, e que, eventualmente, estará em causa a delegação parcial de algumas competências e o exercício partilhado de outras, tal deverá resultar claro e especificado do referido contrato interadministrativo.

Prestação direta/operador interno

54. O Regulamento refere que *“sempre que seja da responsabilidade das autoridades competentes, a organização da rede de transportes públicos pode compreender, para além da prestação efetiva do serviço de transporte, toda uma série de outras atividades e funções que as autoridades competentes devem ter a liberdade de realizar elas próprias ou de confiar, na totalidade ou em parte, a terceiro.”* (considerando 14).
55. Refere ainda o Regulamento que *“sem prejuízo das disposições pertinentes do direito interno, qualquer autoridade local ou, na sua ausência, qualquer autoridade nacional*

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.ºs 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.”*

pode decidir prestar ela própria, serviços públicos de transporte de passageiros no seu território ou confiá-los a um operador interno sem os submeter a concurso. Esta possibilidade de autoprestação deverá, todavia, ser enquadrada de forma rigorosa, a fim de garantir condições de concorrência equitativas. A autoridade competente, ou o agrupamento de autoridades competentes, que prestem serviços públicos integrados de transporte de passageiros, coletivamente ou através dos seus membros, deverão exercer o controlo necessário” (considerando 19”).

56. Do artigo 5.º do Regulamento e do artigo 16.º do RJSPTP⁴³ resulta que o serviço público de transporte de passageiros, que pode abranger uma linha, um conjunto de linhas ou uma rede que abranja a área geográfica de uma ou mais autoridades de transportes competentes contíguas, pode ser explorado mediante atribuição, através da celebração de contrato de serviço público a operadores de serviço público, precedida dos procedimentos pré-contratuais estabelecidos no Regulamento, no CCP e no RJSPTP, decorrendo deste enquadramento legal uma regra geral de submissão à concorrência para novos serviços prestados por operadores que venham ser selecionados.
57. Contudo, nos termos do n.º 2 do artigo 5.⁴⁴ e do artigo 16.º do RJSPTP, o serviço público de transporte de passageiros pode em alternativa ser explorado diretamente pelas autoridades de transportes competentes, designadamente com recurso a meios próprios ou através da celebração de contrato de serviço público com operadores internos, neste último caso em conformidade com o artigo 17.º do RJSPTP.
58. Como refere a Comissão Europeia⁴⁵, *“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,*

⁴³ Artigo 16.º - Formas de exploração do serviço público de transporte de passageiros

1 — O serviço público de transporte de passageiros pode ser explorado: a) Diretamente pelas autoridades de transportes competentes, designadamente com recurso a meios próprios; b) Mediante atribuição, através da celebração de contrato de serviço público: i) A operadores internos; ii) A outros operadores de serviço público; c) Mediante autorização, no caso do serviço público de transporte de passageiros expresso, nos termos do artigo 33.º

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

⁴⁴ “Salvo proibição prevista pelo direito nacional, qualquer autoridade competente a nível local, quer se trate de uma autoridade singular ou de um agrupamento de autoridades fornecedoras de serviços públicos integrados de transporte de passageiros, pode decidir prestar ela própria serviços de transporte público de passageiros ou adjudicar por ajuste direto contratos de serviço público a uma entidade juridicamente distinta sobre a qual a autoridade competente a nível local, ou caso se trate de um agrupamento de autoridades, pelo menos uma autoridade competente a nível local, exerça um controlo análogo ao que exerce sobre os seus próprios serviços”.

⁴⁵ 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.

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

59. 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”*.
60. Nos termos do 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.”*
61. 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.”*
62. Em segundo lugar, decorre também 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”*.⁴⁶.

⁴⁶ 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*

63. Estará também em causa avaliar, e numa perspetiva do impacto nas obrigações contratuais ou na sustentabilidade económica e financeira da concessão, se poderão ser atribuídas vantagens (económicas, financeiras ou outras) suscetíveis de favorecer a empresa beneficiária em relação às empresas concorrentes, à luz quatro condições estabelecidas pelo Tribunal de Justiça da União Europeia no Acórdão Altmark⁴⁷. No caso concreto, está em causa garantir que o “operador” municipal (que corresponde à autoridade de transportes ou sendo detido por esta), não cria mecanismos que o podem favorecer face a outros operadores em mercado concorrencial.
64. De referir, que o Mercado Comum assenta no princípio da livre concorrência entre as empresas da União Europeia e a corroborar este princípio, o artigo 87.º do Tratado da União Europeia estabelece que são incompatíveis com o Mercado Comum os auxílios concedidos pelos Estados ou provenientes de recursos estatais, que confiram uma vantagem económica aos beneficiários, a qual deve ser concedida seletivamente, e a medida de auxílio deve ameaçar falsear a concorrência e as trocas comerciais entre os Estados-Membros.
65. 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.
66. Por isso, na informação promovida pela AMT *“Informação - Prestação Direta de Serviços de Transporte Público de Passageiros por Autoridades de Transportes”*⁴⁸ se referiu que *“por imperativos concorrenciais, mas também de legalidade, transparência e objetividade, qualquer entidade, pública ou privada, que exerce uma atividade económica no âmbito da mobilidade, designadamente disponibilizando serviços de transporte público de passageiros, deve ter a sua atividade enquadrada em instrumento legal, regulamentar, administrativo ou contratual, que estabeleça as condições específicas em que é prestada, incluindo obrigações de serviço público e identifique*

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.”

⁴⁷ Processo C-280/00, Altmark Trans GmbH e Regierungspräsidium Magdeburg contra Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH (Coletânea 2003, p. I-7747). Ver também a secção 3 da comunicação da Comissão relativa à aplicação das regras em matéria de auxílios estatais da União Europeia à compensação concedida pela prestação de serviços de interesse económico geral (JO C 8 de 11.1.2012, p. 4).

⁴⁸ http://www.amt-autoridade.pt/media/2093/prestacao_direta_servicos_transporte_pubpassageiros_at.pdf

quaisquer vantagens (nomeadamente financeiras), concedidas ou utilizadas e necessárias para a sua prestação”, nos mesmos termos em que seja exigível para outros operadores.

67. Tal como anteriormente referido, o Município será Autoridade de transportes competente quanto ao serviço público de transporte de passageiros da responsabilidade dos serviços municipalizados, sendo que no caso concreto a sua efetiva prossecução é prosseguida por uma empresa local.
68. Se por um lado, a prossecução de serviços de transportes de passageiros por serviços municipalizados se poderá considerar “prestação direta” de tais serviços pela própria autoridade de transportes – o que é admissível, uma vez que aqueles serviços não constituem uma entidade juridicamente diversa da autoridade, ainda que detendo diversos graus de autonomia, por outro lado, a prossecução dos mesmos serviços, por uma empresa municipal controlada a 100% pelo Município, sendo da competência deste a nomeação dos órgãos de administração e aprovação de plano e decisões operacionais, táticas e estratégica⁴⁹, pelo que se afigura, à partida, estão, estaremos perante um operador interno nos termos do RJSPT e do Regulamento.
69. Ambas as possibilidades são admissíveis, devendo contudo clarificar-se o modelo de exploração nos termos da legislação citada, até porque se indicia que as funções inerentes à prestação dos serviços não são exercidas totalmente apenas por uma entidade. A título de exemplo:
 - O alvará de transporte de passageiros foi conferido aos Serviços Municipalizados mas não à Nazaré Qualifica;
 - O Contrato-programa estabelece que a receita é arrecada pelos Serviços Municipalizados e não pela empresa;
 - Como se verá adiante, não resultava imediatamente claro dos documentos oficiais se o valor do contrato-programa corresponde ao valor necessário a cobrir todos os custos associados à prestação dos serviços ou apenas parte deles.
70. Ou seja, as responsabilidades de cada uma das partes – Autoridade de Transportes, Serviços Municipalizados e Empresa Local, devem ser claramente consagradas,

49 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.”

disciplinando as relações entre ambas e dando enquadramento aos respetivos fluxos financeiros.

71. Em qualquer dos casos, devem ser mitigados quaisquer efeitos concorrenciais nefastos quanto à sobreposição, total ou parcial, de linhas urbanas com outras linhas de outros operadores cuja atividade não se encontre ainda contratualizada, sendo de sublinhar, em qualquer dos casos, a necessidade de equiparação de condições contratuais, garantir de elevado nível de exigência de transparência e uma efetiva e objetiva utilização das potencialidades da contabilidade analítica, com a separação e identificação das contas específicas destas linhas⁵⁰, pelos mesmos motivos, tal como estabelecido no Regulamento e no regime jurídico da atividade empresarial local.

Obrigações de serviço público e respetivas compensações

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

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

⁵⁰ 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”.

- *«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.*
73. O artigo 23.º do RJSPTP estabelece, por seu turno, que *“as autoridades de transportes competentes podem impor obrigações de serviço público⁵¹ ao operador de serviço público, as quais devem ser formuladas de forma expressa e detalhada, por referência a elementos específicos, objetivos e quantificáveis⁵²”*.
74. Por outro lado, o artigo 24.º do RJSPTP estabelece que *“o cumprimento de obrigações de serviço público pode conferir o direito a uma compensação por obrigação de serviço público, a atribuir pela autoridade de transportes competente ao operador de serviço público respetivo (...) nos termos do anexo ao Regulamento e do Decreto-Lei n.º 167/2008, de 26 de agosto, alterado pela Lei n.º 64/2013, de 27 de agosto.*
75. Referem os n.º 3 e 4 da referida disposição legal que *“a compensação por obrigação de serviço público não pode exceder um montante que corresponda ao efeito financeiro líquido decorrente da soma das incidências, positivas ou negativas, da execução da obrigação de serviço público sobre os custos e as receitas do operador de serviço público”, sendo que as incidências “(...) são calculadas comparando a totalidade de custos e receitas do operador de serviço público num cenário de existência de obrigação de serviço público, com os decorrentes de um cenário sem existência de obrigação de*

⁵¹ 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 Estados-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 protecção 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 protecção do ambiente”.

⁵² No mesmo sentido, o artigo 46.º da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, que aprova o regime jurídico da atividade empresarial local e das participações locais, estabelece que “as empresas locais de gestão de serviços de interesse geral devem prosseguir as missões que lhes estejam atribuídas, tendo em vista (...) b) Promover o acesso, em condições financeiras equilibradas, da generalidade dos cidadãos a bens e serviços essenciais, procurando adaptar as taxas e as contraprestações devidas às reais situações dos utilizadores, à luz do princípio da igualdade material; (...) f) Cumprir obrigações específicas, relacionadas com a segurança da sua atividade, a continuidade e qualidade dos serviços e a protecção do ambiente, devendo tais obrigações ser claramente definidas, transparentes, não discriminatórias e suscetíveis de controlo”.

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

76. 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”.*
77. Estatui também o Regulamento que *“as compensações ligadas a contratos de serviço público adjudicados por ajuste direto ao abrigo dos n.os 2, 4, 5 ou 6 do artigo 5.º ou ligadas a uma regra geral devem ser calculadas de acordo com as regras estabelecidas”* no respetivo anexo, sendo que *“a compensação não pode exceder um montante que corresponda ao efeito financeiro líquido decorrente da soma das incidências, positivas ou negativas, da execução da obrigação de serviço público sobre os custos e as receitas do operador de serviço público. As incidências devem ser avaliadas comparando a situação em que é executada a obrigação de serviço público com a situação que teria existido se a obrigação não tivesse sido executada.”.*
78. 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 razoável⁵³, igual ao efeito financeiro líquido”.*

⁵³ 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”.*

79. 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.”.*
80. Por outro lado, o n.º 5 do anexo estabelece que *“a fim de aumentar a transparência e de evitar subvenções cruzadas, quando um operador de serviço público explora simultaneamente serviços sujeitos a obrigações de serviço público de transportes que beneficiam de compensação e outras atividades, a contabilidade dos referidos serviços públicos deve ser separada, satisfazendo, no mínimo, as seguintes condições:*
- *as contas correspondentes a cada uma destas atividades de exploração devem ser separadas, e a parte dos ativos correspondentes e os custos fixos devem ser afetados segundo as normas contabilísticas e fiscais em vigor,*
 - *todos os custos variáveis, uma contribuição adequada para os custos fixos e um lucro razoável ligados a qualquer outra atividade do operador de serviço público não podem, em caso algum, ser imputados ao serviço público em causa,*
 - *os custos de serviço público devem ser equilibrados pelas receitas de exploração e pelos pagamentos das autoridades públicas, sem transferência possível das receitas para outro sector de atividade do operador de serviço público⁵⁴”.*
81. 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”.*
82. De referir, no que diz respeito ao pagamento de compensações financeiras, a Comissão Europeia refere que ⁵⁵, *“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*

⁵⁴ No mesmo sentido, as disposições já mencionadas na Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto.

⁵⁵ Comunicação da Comissão Orientações para a interpretação do Regulamento, já mencionadas.

regras da União relativas à compensação por serviços de interesse económico geral⁵⁶ que têm por base o artigo 106.º, n.º 2, do Tratado, não se aplicam aos transportes terrestres”.⁵⁷ (...) 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.”

83. 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”^{58 59}.
84. Face ao exposto, haverá que analisar, nestas matérias, se as “condições” em causa consubstanciam, de facto, um “contrato de serviço público”.
85. 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 *Ecossistema da Mobilidade e dos Transportes*, seja ao nível institucional, seja quanto à forma de atribuição de prestação de serviços de transporte de passageiros, que incluem a contratação a prestadores de serviços ou a prestação

⁵⁶ 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).

⁵⁷ “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).

⁵⁸ 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).

⁵⁹ O TJUE entende que: (i) Existe a necessidade de definir e atribuir de modo claro e transparente as obrigações de serviço público desde o início para que se possa deduzir com exatidão quais as obrigações de serviço público impostas às empresas (ii) Os parâmetros com base nos quais o montante exato de compensação é calculado, devem ser previamente estabelecidos, de forma objetiva e transparente, a fim de evitar que inclua uma vantagem económica suscetível de favorecer a empresa beneficiária em relação às empresas concorrentes; (iii) É necessário efetuar um juízo de proporcionalidade entre o montante da compensação atribuída e o custo suplementar suportado com o cumprimento das obrigações de serviço público com o intuito de evitar casos de compensação excessiva. Assim, a compensação não pode ultrapassar o que é necessário para cobrir total ou parcialmente os custos ocasionados pelo cumprimento das obrigações de serviço público, tendo em conta as receitas obtidas, assim como um lucro razoável pela execução destas obrigações; (iv) Como critério de eficiência deve existir um procedimento de contratação pública que possibilite selecionar o candidato que apresente as melhores condições para proceder ao fornecimento do serviço de interesse económico geral ao menor custo possível para a coletividade e, alternativamente, quando não seja empregue o procedimento de concurso público, o nível da compensação deve basear-se na análise dos custos que uma empresa média, bem gerida e adequadamente equipada em meios de transporte para poder satisfazer as exigências de serviço público requeridas teria suportado para cumprir estas obrigações, tendo em conta as respetivas receitas assim como um lucro razoável relativo à execução destas obrigações.

direta desses mesmos serviços, desde que cumpridos os requisitos legais nacionais e europeus.

86. 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.
87. 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 serviços, nos termos do ponto 2.2.1.das Orientações da Comissão Europeia para a interpretação do Regulamento⁶⁰.
88. A saber: *“Em conformidade com o artigo 2.º, alínea i), do regulamento, um contrato de serviço público consiste em um ou vários atos juridicamente vinculativos que estabelecem o acordo entre uma autoridade competente e um operador de serviço público para confiar a este último a gestão e a exploração de serviços públicos de transporte de passageiros objeto de obrigações de serviço público. O contrato pode igualmente consistir numa decisão aprovada pela autoridade competente, que assume a forma de ato legislativo ou regulamentar ou que contém as condições em que a autoridade competente presta ela própria os serviços ou confia a sua prestação a um operador interno. (...) A fim de ter em conta os diferentes regimes jurídicos e tradições dos Estados-Membros, a definição de contrato de serviço público estabelecida pelo regulamento é muito lata e abrange vários tipos de atos juridicamente vinculativos. Assegura, assim, que nenhuma situação jurídica fica excluída do âmbito de aplicação do regulamento, ainda que a relação entre a autoridade competente e o operador não esteja formal e especificamente expressa num contrato, na aceção mais estrita do termo. Por esta razão, a definição contempla também os contratos de serviço público que consistem em decisões sob a forma de atos legislativos ou regulamentares. A combinação de um ato jurídico geral, que confia a prestação dos serviços a um operador, e um ato administrativo, que estabelece detalhadamente os requisitos*

⁶⁰ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A52014XC0329%2801%29>

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.”.

89. 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.”.*
90. Por outro lado, cabe também às autoridades de transportes criar e implementar as condições legais e contratuais de base que permitam a disponibilização de serviços de transportes enquadradas em termos equitativos em termos concorrenciais e organizativos. Tais imperativos de transparência e equidade assumem uma maior relevância quanto ao Município, tendo em conta que, além de autoridade de transportes, é também um operador que opera em mercado concorrencial.
91. Disponibilizando 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, devemos ambos estar sujeitos a regras equitativas, salvaguardando as devidas diferenças, de forma evitar que o operador “Município” utilize a sua posição como Município – Autoridade, para alcançar uma vantagem ilegítima na prestação dos serviço público face a um operador privado, enquadrado ou não em contrato de serviço público.
92. 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 Estado⁶¹ é indiferente a natureza do prestador do

⁶¹ http://www.amt-autoridade.pt/media/1955/auxilios_estado_osp_transportes.pdf

serviços, sendo antes relevante o cumprimento de regras aplicáveis a uma determinada atividade.

93. Por isso, deve garantir-se, em articulação com as restantes autoridades de transportes, condições concorrenciais equitativas entre os vários operadores da região, no que se refere a pagamento de compensações financeiras e de repartição de receitas tarifárias, ou na redefinição de modelos de exploração e oferta, cautelando efeitos negativos e injustificados na sustentabilidade das respetivas operações.
94. É certo que de acordo com o disposto no n.º 1 do artigo 47.º da Lei n.º 50/2012, a celebração de contratos-programa e a sua vigência são imprescindíveis para “habilitar” o desenvolvimento das atividades das empresas locais. Os contratos-programa são “contratos reguladores” e não se confundem, necessariamente, com contratos de serviço público, uma vez que os subsídios de exploração previstos nos contratos-programa não podem seguir a “lógica de mercado”, devendo estar assim limitados a assegurar a viabilidade económico-financeira das empresas apurada nos termos do artigo 32.º, sem possibilidade de garantir às empresas locais qualquer componente de “lucro”. Em coerência com a ideia de que os subsídios de exploração não configuram qualquer “preço de serviço”, os n.ºs 2 e 3 do artigo 36.º vêm expressamente proibir a inclusão nos contratos-programa de qualquer aquisição de serviços/bens pelas entidades participantes às empresas locais.
95. Tal significa assim que, caso as entidades participantes queiram alcançar essas pretensões aquisitivas, devem celebrar autonomamente um contrato de aquisição de serviços/bens com as empresas locais, observando as regras de contratação pública previstas no CCP. Fica, por conseguinte, bem patente o confronto entre por um lado, uma opção de organização administrativa interna e, por outro, uma opção aquisitiva que envolve uma “ida ao mercado”.
96. Poder-se-ia concluir pela desnecessidade de o Município assumir, na relação com a empresa em causa, um papel de gestão e monitorização mais complexo e intervencionista, mas tal não significa que o contrato-programa não possa ser melhorado ou adaptado, de forma dinâmica e em função dos circunstancialismos locais e tendo em conta que o contrato-programa em causa tem duração anual.
97. Assim, em complemento ao cumprimento dos requisitos previstos na Lei n.º 50/2012, de 8 de junho, por força do Regulamento e do RJSPTP, reforça-se que a relação entre o Município e os serviços municipalizados e a empresa local devem ter a sua atividade enquadrada em instrumento(s) contratual(ais) e /ou administrativo que garantam 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 públicos⁶², 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, como aliás, se verifica com outros Municípios que disponibilizam serviços de transporte público de passageiros através de serviços municipalizados⁶³ ou através de empresas municipais.⁶⁴

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

99. De qualquer modo:

- Ainda que o serviço não seja, neste momento, “concorrenciável” é recomendável a reavaliação periódica do modelo, pois poderá fundamentar-se a sua eventual externalização, se essa for a vontade do Município;
- Mesmo sem aplicação de sanções, deve existir uma medição objetiva do cumprimento de indicadores concretos.

100. Foram analisados os documentos de prestação de contas⁶⁵, dos serviços municipalizados e quanto a “*transportes urbanos/saneamento água/resíduos sólidos urbanos*”, de 2019, onde são apresentas contas de forma agregada e desagregada quanto às diversas atividades:

- Em 2019 apenas é possível identificar, quanto a receitas correntes, que os serviços de transportes representaram 19% do total, num montante de €1.324.487,33, sendo que €1.245.812,11 se referem a receita do transporte

⁶² Acompanhamento da implementação do Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros - Ponto de situação 2016-2020 - https://www.amt-autoridade.pt/media/2908/acompanhamento_implementacao_rjsptp_2016-2020.pdf

⁶³ Ver Barreiro: <https://www.amt-autoridade.pt/pron%C3%Bancias-e-pareceres/pareceres/parecer-n%C2%BA-722020-servi%C3%A7o-p%C3%BAblico-de-transporte-de-passageiros-prestado-pelos-servi%C3%A7os-municipalizados-dos-transportes-coletivos-do-barreiro/>

⁶⁴ Ver Marinha Grande - <https://www.amt-autoridade.pt/pron%C3%Bancias-e-pareceres/pareceres/parecer-n%C2%BA-1032020-transporte-p%C3%BAblico-rodovi%C3%A1rio-urbano-de-passageiros-no-munic%C3%ADpio-da-marinha-grande/>

⁶⁵ https://www.cm-nazare.pt/cmna zare/uploads/document/file/834/prestacao_de_contas_2019.pdf

coletivo de passageiros (rodoviário urbano e ascensor)⁶⁶. É também apresentada a desagregação da receita tarifária por título de transporte. Não é possível identificar, quanto a esta atividade, os custos associados à efetiva prestação dos serviços de transportes urbanos, estando apenas identificados os montantes despendidos com os contratos programa com a Nazaré Qualifica, que ascendem a € 261.337,32 em 2018 e €217.983,00 em 2019.

- No relatório e contas da empresa, referente a 2019^{67 68} e 2020⁶⁹, os dados também são apresentados de forma agregada quanto às diversas atividades da empresa, não sendo possível segregar os dados relativos a gastos e rendimentos associados à prestação de serviços de transporte coletivo de passageiros. Quanto ao relatório de gestão consolidado do Município da Nazaré, relativo a 2019⁷⁰, são apresentadas contas globais e fluxos financeiros entre o Município, os Serviços Municipalizados e a Nazaré Qualifica, mas não são desagregadas ou identificadas as contas específicas relativas ao serviço de transporte coletivo urbano de passageiros. O mesmo se verifica em documentos previsionais.⁷¹

101. Ora, ainda que seja admissível a apresentação de contas consolidadas, é relevante a apresentação de contas desagregadas quanto aos serviços de transportes. Decorre do n.º 5 do anexo ao Regulamento 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*

⁶⁶ A diferença resultará de receitas relativas a alugueres de viaturas ou realização de transporte ocasional, o que não resulta clara.

⁶⁷ <http://www.nazarequalifica.pt/phocadownload/2020/relatorio%20de%20Contas%202019.pdf>

⁶⁸ Onde se inclui também o contrato programa quanto o serviço de transportes:
<http://www.nazarequalifica.pt/phocadownload/2020/Contrato-Programa%20com%20os%20Servicos%20Municipalizados%20da%20Nazare%20Transportes%202020.pdf>

⁶⁹ <http://www.nazarequalifica.pt/index.php/a-empresa/doc-financeiros/category/12-ano-2020?download=63:relatorio-de-contas-2020>

⁷⁰ https://www.cm-nazare.pt/cmnazare/uploads/document/file/1081/relatorio_de_gestao_consolidado_2019.pdf

⁷¹ https://www.cm-nazare.pt/cmnazare/uploads/document/file/1074/orcamento_e_grandes_opcoes_do_plano_2019.pdf

público em causa; os custos de serviço público devem ser equilibrados pelas receitas de exploração e pelos pagamentos das autoridades públicas, sem transferência possível das receitas para outro sector de atividade do operador de serviço público.”⁷².

102. Ou seja, é necessário disponibilizar os dados que digam apenas respeito aos serviços de transporte público e sempre que existam custos ou receitas provenientes de estruturas comuns, os mesmos devem ser alocados percentualmente a uma atividade e outra. Do referido, não decorre que os serviços municipalizados não possam utilizar meios ou verbas de outras atividades para financiar o funcionamento de eventual défice dos serviços de transportes (ou para suportar investimento)⁷³.
103. A informação contabilística reportada nos n.os 2 e 3, do artigo 47.º da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, (identificação da diferença entre o desenvolvimento da atividade ao preço subsidiado no ótica do interesse geral e a preço de mercado, em execução dos objetivos previstos em contratos-programa), configura uma necessidade específica de informação da gestão e, nesta medida, permite determinar, com equilíbrio e sustentadamente, a quantificação dos montantes das transferências indispensáveis ao financiamento da atividade de interesse geral). Na eventualidade de o sistema contabilístico não dar, desde já, resposta imediata a esta necessidade, o apuramento de contas que digam apenas ao transporte público é relevante para a presente análise, quanto a gastos e rendimentos (incluindo compensações) associados (ainda que estimados).
104. Uma vez que os contratos que titulem a atribuição municipal a empresas locais de indemnizações compensatórias, de subsídios à exploração, de subsídios a políticas de preços ou de subvenções à prestação de serviços de interesse geral (conforme os casos), designados de contratos programa, de contratos de gestão ou outros, estão sujeitos a fiscalização prévia do Tribunal de Contas (TC)⁷⁴, e tendo o presente contrato sido validado por aquela entidade, foi solicitada informação (mapa síntese) sobre os gastos e rendimentos associados à exploração do serviço de transportes, e quantificação do défice de exploração (mapa síntese da unidade de negócio), para dar

⁷² No mesmo sentido, as disposições já mencionadas na Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto.

⁷³ Ver, por exemplo, parecer emitido para o Município de Cascais: https://www.amt-autoridade.pt/media/2246/parecer-n%C2%BA-25_25jul_ppv_cmcascais.pdf

⁷⁴ De referir que a lei prevê dois momentos de avaliação externa aos procedimentos da autarquia, previamente pela AMT, e, antes da sua execução, pelo Tribunal de Contas, pelo que um não substitui o outro, consubstanciando-se os dois em diferentes análises sobre distintas perspetivas. Ou seja, o facto de uma entidade validar o procedimento não implica, necessariamente, que a outra entidade proceda da mesma forma e quanto às mesmas matérias. A análise daquela entidade não é efetuada, exatamente às mesmas matérias, ou com o mesmo foco, que estão sob escrutínio da AMT, pelo que as decisões de ambas as entidades não são, necessariamente, coincidentes, não se anulando ou contradizendo se produzirem resultados diversos.

resposta aos critérios de contabilização do esforço financeiro público associado à prestação destes serviços, nos termos do artigo 23.º e 24.º do RJSPTP artigo 6.º do Regulamento e dos artigos 32.º, 34.º, 35.º e 46.º da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto.

105. Em 13-08-2021, foi assim solicitada aquela informação, sendo que em 15-09-2021, o Município remeteu os seguintes dados:

URBANAS 2019		
		0,017⁷⁵
	CUSTOS DIRETOS	CUSTOS COMUNS
CMVMC	0,00	641,23
FSE	137 696,86	3 356,50
TRANSF.	0	83,47
C.PESSOAL	198 070,50	5 013,18
O.CUSTOS OPERACIONAIS	62,64	1,76
AMORTIZAÇÕES	47 347,19	341,49
CUSTOS PERDAS FINANCEIRAS		20,16
CUSTOS E PERDAS EXTRAORDINÁRIAS		349,19
	383 177,19	9 806,98
	Custos Totais	392 984,17

PROVEITOS	
URBANOS - PASSES MENSAIS	39 313,30
URBANOS - BILHETES SIMPLES	67 471,02
Bilhete Mar - 7 Dias U	125,45
Bilhete Sol - 15 Dias U	212,25
Passes Sociais Urbanas	526,56
Proveitos Totais	107 648,58

RL	-285 335,59
-----------	--------------------

Nota

CMN: O valor das vendas e prestações de serviços é de **6 254 330,35**

Quadro: Informação do Município

106. Tendo em conta os elementos apresentados, é possível:

- Ter comprovação de que o Município consegue apresentar os dados necessários e de forma desagregada, indiciando a resposta positiva do sistema contabilísticos;

⁷⁵ Coeficiente de imputação a aplicar sobre os Custos Comuns

- E por isso, identificar os gastos e os rendimentos associados à exploração do serviço de transporte de passageiros, nos níveis de serviços impostos pelo Município, sendo de concluir pela existência de défice operacional.

107. Ao valor da compensação - correspondente aos gastos não cobertos pelas receitas, que o Município terá de suportar para o funcionamento dos serviços municipalizados, não será de considerar um lucro razoável ^{76 77}, considerando-se tal ser aceitável pelo facto de não estar em causa o risco, ou a inexistência de risco, incorrido por um operador do serviço público em resultado da intervenção de uma autoridade pública, mas sim um serviço prestado pela própria autoridade pública.
108. 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/esforço financeiro público 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

76 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.”

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

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 ^{78 79}.

109. De recordar que o parecer do fiscal único, enviado pelo Município, refere que *“é da responsabilidade da Administração o cálculo do valor da prestação de serviços com base no citado Contrato e os respetivos pressupostos que lhe estão subjacentes”* e contrato-programa refere que *“os Serviços obriga-se ao pagamento máximo no presente contrato programa, até ao valor de € 299.499,96”*, sendo por isso determinante conhecer os pressupostos e critérios de cálculo do montante que é efetivamente pago.
110. De qualquer modo, deverá ser expressamente garantida a efetiva e objetiva utilização de contabilidade analítica, com a separação e identificação das contas específicas de cada linha⁸⁰ e face a outras atividades, pelos mesmos motivos, tal como estabelecido no Regulamento e no regime jurídico da atividade empresarial local.
111. De recordar que o 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 ⁸¹, 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 concorrenciais⁸².

⁷⁸ 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.

⁷⁹ 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.”*

⁸⁰ O artigo 47.º da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, que aprova o regime jurídico da atividade empresarial local e das participações locais estabelece que *“a prestação de serviços de interesse geral pelas empresas locais e os correspondentes subsídios à exploração dependem da prévia celebração de contratos -programa com as entidades públicas participantes”* e que aquele contratos *“devem definir detalhadamente o fundamento da necessidade do estabelecimento da relação contratual, a finalidade desta, os montantes dos subsídios à exploração, assim como a eficácia e a eficiência que se pretende atingir com a mesma, concretizando um conjunto de indicadores ou referenciais que permitam medir a realização dos objetivos setoriais.”* Acrescenta que *“o desenvolvimento de políticas de preços das quais decorram receitas operacionais anuais inferiores aos custos anuais é objetivamente justificado e depende da adoção de sistemas de contabilidade analítica onde se identifique a diferença entre o desenvolvimento da atividade a preços de mercado e o preço subsidiado na ótica do interesse geral”*.

⁸¹ 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.

⁸² Como refere a Comunicação da Comissão *“Quando o prestador do serviço público exerce também atividades comerciais, é necessário assegurar que a compensação pública que ele recebe não é utilizada para reforçar a sua posição concorrencial nas atividades comerciais. O anexo do regulamento estabelece regras destinadas a prevenir a subsidiação das atividades comerciais com as receitas das atividades de serviço público. Tais regras consistem essencialmente na separação das contas dos dois tipos de atividade (serviço público e serviço comercial) e num método sólido de repartição de custos que reflita os custos reais da prestação do serviço público”*. Acrescenta que os *“n.ºs 1 e 2 do artigo 4.º do regulamento, em combinação com as regras estabelecidas no anexo, preveem a correta repartição, pelos dois tipos de atividade, dos custos e receitas associados respetivamente à prestação dos serviços no âmbito do contrato de serviço público e à atividade comercial, no intuito de possibilitar a monitorização eficaz da utilização dada à compensação pública e da eventual subsidiação cruzada. (...) Por exemplo, quando*

112. Por outro lado, recomenda-se que sejam evidentes os fluxos financeiros entre a atividade de transporte público de passageiros e outras atividades relacionadas com a mobilidade, do município, serviços municipalizados e empresa municipal. Muito embora exista a possibilidade de “subsidição” da atividade de transporte público de passageiros por outras atividades desenvolvidas por aquelas entidade, é pertinente que seja sempre demonstrado, a nível de cada uma das linhas analisadas, a respetiva viabilidade económica com a indicação das respetivas fontes de financiamento (receitas tarifárias e outras receitas), bem como em que medidas outras atividades contribuem para os resultados (se contribuíram) da atividade de transporte público.
113. As demonstrações financeiras e documentos de prestação de contas devem apresentar não apenas resultados económicos agregados, de forma a possibilitar a constatação imediata de proveitos gerados e dos custos operacionais por área de negócio, dos respetivos resultados operacionais, e de eventuais subsidiasções cruzadas entre as referidas áreas de negócio.
114. Não obstante considerar-se que tais princípios não são evidentes, podemos concluir, e agora tendo por base os dados aportados, com razoabilidade e um elevado grau de certeza que as linhas são deficitárias, ou seja, as receitas não permitem a cobertura dos custos, mesmo com eventual subsidição cruzada entre atividades da mobilidade, não se perspetivando a recuperação de custos, por via das restantes atividades
115. Se é certo que alguns dos parâmetros que regem o serviço público urbano de transporte se encontram já fixados no contrato-programa, complementado ou especificado com os contratos celebrados com o operador privado, nada impede - e é recomendável - que esse modelo possa ser revisitado em benefício da clareza e da conformidade com o quadro normativo aplicável e *soft law* produzida pela AMT⁸³.
116. Por isso se recomenda que seja dada atenção à definição e verificação periódica, objetiva e transparente (e eventual revisão/ajustamento) de obrigações contratuais/serviço público e consequentes critérios de cálculo de compensações financeiras relativas a todas as linhas, tendo por base os indicadores operacionais

o serviço público e a atividade comercial compartilham os meios de transporte (material circulante ou autocarros) ou outros ativos ou serviços necessários à prestação do serviço público (escritórios, pessoal ou estações), os custos conexos devem ser imputados aos dois tipos de atividade na proporção do seu peso relativo no total das prestações de transporte fornecidas pela empresa(...).”

⁸³ Indicados no documento: Acompanhamento da implementação do Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros - Ponto de situação 2016-2020 - https://www.amt-autoridade.pt/media/2908/acompanhamento_implementacao_rjsptp_2016-2020.pdf

constantes da programação da oferta e operação ou outros instrumentos administrativos e contratuais⁸⁴.

117. Na verdade, podem ocorrer modificações⁸⁵, uma vez que as obrigações de serviço público (e/ou seus indicadores de base) poder-se-ão alterar, de ano para ano, seja quanto à incidência sobre mais ou menos linhas ou horários, quanto ao montante de compensações necessárias resultantes de alterações à rede ou cumprimento de obrigações de serviço público em articulação com outros operadores⁸⁶
118. Por isso, e tendo em conta o disposto no artigo 22.º do RJSPT e no Anexo ao Regulamento, impõe-se que sejam previstas modificações no sistema contabilístico das entidades em causa, de forma a que possam ser apurados gastos e rendimentos associados a cada uma das linhas, bem como seja possível claramente separar atividades de serviço público e outros serviços públicos e/ou comerciais, devendo tal informação existir em relatório oficial ou documento de prestação de contas. Não se poderá potenciar essa não separação, apenas pelo facto de o *contrato* se reportar a obrigações de exploração para toda a rede ou dos serviços municipalizados
119. Por uma razão de transparência e objetividade, no anexo ao contrato-programa deveriam identificar-se todas as linhas, bem como as obrigações de exploração inerentes, sem prejuízo das alterações que se verifiquem necessárias no âmbito da gestão dinâmica da rede. Tal é também relevante para a avaliação dos indicadores de desempenho de cada uma das linhas e da rede e evitar a sua diluição numa avaliação única global da rede.

⁸⁴ 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 (...)”

⁸⁵ 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”.

⁸⁶ 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.”

120. Em ambos os casos é recomendável a estipulação expressa do apuramento anual dos pressupostos necessários ao cálculo do défice operacional, de forma a dar total cumprimento às regras de cálculo das indemnizações compensatórias e/ou do esforço financeiro público dirigido aos transportes, em cumprimento do anexo ao Regulamento e ao RJSPTP⁸⁷.
121. Desta forma, induz-se objetividade e transparência, quanto ao esforço financeiro público associado ao serviço público prestado pelos serviços municipalizados e/ou pelo operador interno⁸⁸, dando-se igualmente melhor cumprimento ao regime jurídico da atividade empresarial local e das participações locais, aprovado pela Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto.

Obrigações Contratuais e indicadores

122. As obrigações de serviço público que se encontram estabelecidas são de alguma forma genérica, sendo que não resulta clara a valia da mensurabilidade expressa no contrato, o que pode representar um menor incentivo à qualidade e à sustentabilidade económica, financeira e social da concessão porque a própria autoridade suporta todos os custos associados à exploração, sendo do seu interesse obter a maior remuneração possível, designadamente por via das receitas tarifárias.
123. No que se refere a indicadores de oferta, utilizados para avaliar o desempenho do serviço prestado, considera-se que o contrato pode ser mais claro na sua definição e mediação, mitigando a possibilidade de diluição de eventuais disrupções efetivas em algumas linhas numa avaliação global e anual.
124. Uma maior especificação de indicadores e uma aferição periódica e sistemática de indicadores contratuais, permite isolar disrupções e encontrar, com maior facilidade, as causas, e eventualmente ajustar os horários e frequências afixadas, tornando mais transparente a oferta de transporte público que a empresa 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,

⁸⁷ Recomenda-se que anualmente seja calculado o efeito financeiro líquido das obrigações de serviço Público, além do cálculo do défice resultado da diferença entre gastos e rendimentos associados à exploração e infraestruturas, tendo em conta, por exemplo, o efeito financeiro líquido de acréscimos de oferta, bonificações ou reduções tarifárias ou outras incidências financeiras positivas incrementais - designadamente redução de custos ou aumento de receitas - eventualmente geradas da imposição de OSP.

⁸⁸ Também em cumprimento do artigo 34.º da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto que estabelece que *“As empresas locais regem-se pelo princípio da transparência financeira e a sua contabilidade deve ser organizada de modo a permitir a identificação de quaisquer fluxos financeiros entre elas e as entidades participantes no capital social, garantindo o cumprimento das exigências nacionais e comunitárias em matéria de concorrência e auxílios públicos”*

de forma objetiva, as medições anuais do cumprimento de horários e frequência e do desempenho, em geral.

125. Aliás, sendo os passageiros a razão última da existência deste serviço, julga-se que deve ser dada prioridade a indicadores de desempenho com impactos nos passageiros (horários, frequências, etc) e não a indicadores gestionários internos (mesmo que estes também sejam relevantes).
126. Conforme consta da Comunicação da Comissão já citada, *“O considerando 27 do regulamento precisa que os parâmetros de compensação, em caso de adjudicação sem concurso e de aplicação de regras gerais, deverão assegurar a adequação da compensação e corresponder a uma «preocupação de eficácia e qualidade dos serviços». Quer isto dizer que as autoridades competentes deverão incentivar os prestadores, através do mecanismo de compensação, a tornarem-se mais eficientes, isto é, a prestarem o serviço com o nível de desempenho e qualidade exigido e o menor consumo de recursos possível. As regras de compensação estabelecidas no regulamento (CE) n.º 1370/2007 deixam alguma margem de manobra às autoridades competentes quanto à conceção dos regimes de incentivo para os prestadores de serviços públicos. Em qualquer caso, as autoridades são obrigadas a «incentivar a manutenção ou o desenvolvimento de uma gestão eficaz por parte do operador de serviço público, que possa ser apreciada objetivamente» (ponto 7 do anexo). Implica isto que o regime de compensação deve ser concebido de modo a garantir, pelo menos, alguma melhoria na eficiência ao longo do tempo. (...) Os incentivos à eficiência deverão, por conseguinte, incidir na redução de custos e/ou no aumento da qualidade e nível do serviço.”*⁸⁹
127. O pagamento de obrigações de serviço público justifica-se pela prática efetiva daquelas obrigações, devendo ser estabelecidos mecanismos mais objetivos e orientadores, ainda que programáticos, de eficiência e qualidade⁹⁰, não estando em causa, necessariamente, a imposição de sanções – até porque, no caso concreto, o Município

⁸⁹ 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.”*

⁹⁰ Conforme Regulamento e Orientações da Comissão.

aplicaria sanções a si próprio - mas sim o apuramento objetivo e transparente do desempenho do operador, em equidade com as exigências efetuadas a outros operadores em mercado concorrencial e comunicar de forma transparente com os utilizadores.

128. Por outro lado, se estiver em causa o incumprimento de indicadores (tornados obrigações contratuais) de regularidade e pontualidade ou outras (circulações, desvios, horários, etc.) com impactos diretos nos passageiros, afigura-se deverem existir índices claros e objetivos, para melhor se poder adequar a exploração e melhor comunicar com os passageiros.
129. Recomenda-se por isso que as condições contratuais de prestação dos serviços urbanos sejam alterados no sentido de serem expressos indicadores de desempenho aplicáveis à operação. A título de exemplo, Índices de Pontualidade ou Índices de Regularidade: (i) Índice de Regularidade – O número de serviços suprimidos / o número total de serviços programados não poderá ser inferior a c%; (ii) Índice de Pontualidade – O número de serviços com atraso de x minutos no destino / o número total de serviços efetuados, não poderá ser inferior a x%.
130. Num contrato com um operador privado, são habitualmente definidas metas concretas que, se não forem cumpridas, levam à aplicação de penalidades. No caso concreto, será pelo menos de estabelecer a mensurabilidade para depois, anualmente e nos relatórios de atividades, descrever os níveis efetivos para efeitos orientadores e organização adequada do serviço prestado à população. Outros exemplos: (iii) Índice de Satisfação –deverá ser realizado um inquérito de satisfação aos passageiros (Bom, Adequado, Mau), não podendo o resultado de “Mau” ser superior a x%; (iv) Índice de Reclamações – As reclamações apresentadas nas linhas concessionadas ao operador, não poderão ser superiores a x%, pelo mesmo motivo;
131. À semelhança do que se verifica com outros operadores detidos por municípios ou mesmo em situações de prestação direta de serviços de transporte de passageiros, considera-se que deve existir um nível de exigência semelhante àquele que é imposto a operadores privados, mesmo que daí não resulte a aplicação de sanções, uma vez que se tratam de operadores que operam em mercado concorrencial e pelo facto de estar em causa um serviço público de interesse económico geral.
132. Não é apenas do interesse das entidades públicas avaliar o desempenho do serviço público, de diferentes perspetivas, como também comunicar, com precisão e clareza, tal desempenho aos seus principais utilizadores.

133. No atual contexto, suscitam-se ainda dúvidas sobre de que forma tal promove a transparência da comunicação com os passageiros, pois poder-se-á verificar uma interrupção objetiva e prolongada de diversos horários e frequências, em uma ou outra linha, e ainda assim os serviços municipalizados comunicarem que não se verifica qualquer incumprimento ou que o índice global da rede mostra um alto nível de desempenho (medida apenas pelo indicador fiabilidade). Na perspetiva do passageiro, bastará a simples constatação de sucessivas falhas em horários ou frequências que possam existir, independentemente de culpa ou de índices contratuais, para considerar que existe incumprimento ou mau desempenho do operador.
134. Nesse sentido, uma aferição periódica e sistemática, mensal ou trimestral, sem prejuízo da anual, designadamente de um plano de operação e indicadores contratuais, permitiria isolar incumprimentos e encontrar, com maior facilidade, as causas, e eventualmente ajustar os horários e frequências afixadas, tornando mais transparente a oferta de transporte público que a empresa consegue efetivamente disponibilizar e não aquela que estimava disponibilizar. Esta aferição, que é possível tendo em conta os sistemas de apoio à exploração do operador, permite 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 frequências
135. Para o efeito, também se recomenda:
- A tendencial utilização de todos indicadores de monitorização e supervisão e gestão contratual que consta, da Informação AMT de 27 de setembro de 2018⁹¹, os quais poderão auxiliar também na gestão operacional e planeamento estratégico (incluindo nos deveres especiais de informação já previstos);
 - Que seja garantida a transmissão dos dados previstos no Regulamento n.º 430/2019, de 16 de maio de 2019 e elaboração dos relatórios públicos previstos no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento (CE) 1370/2007.⁹², em ordem a garantir uma adequada monitorização de todos os pressupostos e variáveis necessários ao cálculo de indicadores de performance⁹³.

⁹¹ Disponível em: https://www.amt-autoridade.pt/media/1777/csite_indicadores_monitorizacao_supervisao_at.pdf

⁹² Ver orientações da AMT sobre este aspeto: https://www.amt-autoridade.pt/media/2971/1%C2%AA-altera%C3%A7%C3%A3o_regulamento_430-2019.pdf, https://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes_amt_obrigacoes_reporte_relatorios_publicos.pdf

⁹³ http://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes_amt_obrigacoes_reporte_relatorios_publicos.pdf

136. Tais indicadores poderão ser relevantes na gestão contratual e para os efeitos de elaboração de relatórios de gestão e outros instrumentos previsionais⁹⁴.
137. Isto porque, de acordo com o ponto 7 do Regulamento, o método da compensação deve incentivar a manutenção ou o desenvolvimento de uma gestão eficaz por parte do operador de serviço público, que possa ser apreciado objetivamente, e uma prestação de serviços de transporte de passageiros com um nível de qualidade suficientemente elevado, e de acordo com os dados disponíveis na fundamentação do contrato afigurava-se não ser possível monitorizar e aferir o seu cumprimento.
138. Tendo em conta que a Comissão Europeia sustenta⁹⁵ que um contrato de serviço público pode consistir num instrumento contratual, mas também numa decisão administrativa ou em instrumento legal e regulamentar, recomenda-se que as obrigações de transmissão de informação, ainda que previstas contratualmente, possam também ser melhor detalhadas em função do exercício de maior especificação de indicadores estratégicos e operacionais, financeiros e económicos, e sobretudo da periodicidade da sua recolha, tratamento e análise, (além dos já previstos no contrato e em outros documentos como o Plano de Atividades), no sentido de lhes dar maior coerência e vinculatividade, mas também de conferir a necessária sindicabilidade.
139. Entende-se igualmente que a atuação de uma autoridade de transportes (ou outra) pode-se reconduzir a intervenções estratégicas, táticas e operacionais, sendo que os contratos são, na maior parte das vezes, instrumentos claramente operacionais, pelo que a aferição dos seu cumprimento por objetivos estratégicos e mesmo que parcialmente indeterminados podem, potencialmente, dificultar a monitorização da atividade e o seu reporte detalhado, bem como a gestão operacional e contratual, e ainda a auditoria e fiscalização de toda a execução contratual. ⁹⁶ É por isso relevante

⁹⁴ 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*”.

⁹⁵ Segundo as Orientações da Comissão “*um contrato de serviço público consiste em um ou vários atos juridicamente vinculativos que estabelecem o acordo entre uma autoridade competente e um operador de serviço público para confiar a este último a gestão e a exploração de serviços públicos de transporte de passageiros objeto de obrigações de serviço público. O contrato pode igualmente consistir numa decisão aprovada pela autoridade competente, que assume a forma de ato legislativo ou regulamentar ou que contém as condições em que a autoridade competente presta ela própria os serviços ou confia a sua prestação a um operador interno. Por conseguinte, a noção de «contrato de serviço público» na aceção do regulamento abrange igualmente as concessões de serviços públicos.*”

⁹⁶ O n.º 6 artigo 31.º da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, que aprova o regime jurídico da atividade empresarial local e das participações locais, estabelece que “*independentemente das obrigações de controlo e fiscalização previstas na presente lei e na lei comercial, o desempenho da empresa local deve ser objeto de avaliação anual pelos respetivos órgãos sociais, incluindo a elaboração de um relatório com a análise comparativa das projeções decorrentes dos estudos referidos nos n.os 1 e 2 e a efetiva situação económico -financeira da empresa local, o qual é obrigatoriamente comunicado à Inspeção -Geral de Finanças.*”

promover o reforço do acompanhamento permanente, sujeito a indicadores intermédios, de verificação regular, podendo tal acompanhamento ser consagrado em Contrato de serviço público ou em instrumento regulamentar ou administrativo da autarquia que dê coerência a todo o enquadramento da exploração.

140. Na verdade, a gestão de um operador de transportes enfrenta desafios diários e dinâmicos, afigurando-se que os instrumentos de âmbito geral e de verificação anual, são instrumentos vocacionados para uma avaliação estratégica e não operacional. Os instrumentos de carácter operacional são, por definição, de carácter mais objetivo, periódico e mensurável.
141. Aliás, as disposições legais mencionadas, designadamente as aplicáveis ao Setor Empresarial Local, não preveem a substituíbilidade mútua de instrumentos estratégicos - como o Plano de Atividades – e de contratos-programa – tendo ambos objetivos específicos e devendo todos contribuir para a demonstração e avaliação periódica da viabilidade e sustentabilidade económica e financeira das entidades, através da identificação dos ganhos de qualidade, e a racionalidade decorrente do desenvolvimento da atividade através de uma entidade empresarial, bem como o cumprimento de objetivos gerais e específicos definidos de forma transparente e suscetíveis de controlo.
142. Sem prejuízo do referido, devem ser expressos os incentivos, quer do lado dos instrumentos de gestão contratual da empresa, quer do lado da autoridade de transportes, para promover uma gestão eficiente da empresa e do sistema, sendo que, segundo a Comissão Europeia, tal configura um dos principais objetivos do enquadramento legal europeu aplicável⁹⁷. Por isso, quanto mais objetivos forem os instrumentos de gestão estratégicos e operacionais, maiores garantias existirão da sua efetiva aplicação, monitorização e fiscalização
143. Por isso, conceitos como *continuidade, regularidade, disponibilidade, qualidade, comodidade, acessibilidade, rapidez e segurança*, quando se trata da prestação de serviço público de passageiros, devem ser adequadamente parametrizados e

O artigo 31.º estabelece que a “a gestão das empresas locais deve articular -se com os objetivos prosseguidos pelas entidades públicas participantes no respetivo capital social, visando a satisfação das necessidades de interesse geral ou a promoção do desenvolvimento local e regional, assegurando a viabilidade económica e o equilíbrio financeiro.” Por seu lado, o n.º 1 do artigo 32.º estabelece que “a deliberação de constituição das empresas locais ou de aquisição de participações que 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”.

⁹⁷ Ver nota anterior.

objetivados⁹⁸, independentemente da duração do contrato e da definição de condições de ajustamento de objetivos em prazos intermédios.

144. Afigura-se que apenas desta forma existirá um verdadeiro incentivo ao cumprimento contratual, e apenas assim se se potenciará um melhor serviço aos passageiros e, do mesmo passo, uma melhor defesa do interesse público, também na garantia da sustentabilidade económica e financeira da empresa.

Direitos dos passageiros

145. 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.
146. Para o efeito, é essencial⁹⁹, igualmente, garantir que se procede à elaboração e divulgação de todas as regras gerais de utilização, cláusulas contratuais gerais e contratuais de adesão, relativas à sua relação com o passageiro, preferencialmente, num único suporte documental, sem prejuízo das ações de divulgação, suportes ou mensagens simples (na forma e conteúdo) que sejam divulgadas.
147. 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.
148. 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

⁹⁸ No mesmo sentido o artigo 37.º e artigo 46.º da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, que aprova o regime jurídico da atividade empresarial local e das participações locais já citados.

⁹⁹ Tal como consta do relatório da AMT sobre este mesmo assunto: <http://www.amt-autoridade.pt/noticias-e-comunicados/comunicados>

da internet não possa ser modificada ou que seja considerada vinculativa, em caso de conflito.¹⁰⁰

149. Por outro lado, tal como consta de informação da AMT¹⁰¹, 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.
150. Acresce que estão também abrangidos pela obrigação de disponibilização do formato eletrónico do livro de reclamações todos os fornecedores de bens e prestadores de serviços que desenvolvam a atividade em estabelecimento que cumpra os requisitos suprarreferidos ou através de meios digitais. Para o efeito, os fornecedores de bens e prestadores de serviços devem divulgar nos respetivos sítios na Internet, em local visível e de forma destacada, o acesso à Plataforma Digital do livro de reclamações. Aqueles que não disponham de sítios na Internet, devem na mesma disponibilizar um endereço de correio eletrónico para efeitos de receção das reclamações submetidas através da referida Plataforma Digital.
151. A fiscalização do cumprimento do regime em causa, bem como a instrução dos respetivos processos e a aplicação das coimas e sanções acessórias compete à AMT, enquanto entidade reguladora setorial, e quando praticadas, designadamente, no desenvolvimento das seguintes atividades económicas: (i) Aluguer de velocípedes, de motociclos e de veículos automóveis; (ii) Centros de inspeção automóvel, escolas de condução e centros de exames de condução; (iii) Prestação de serviços de transporte de mercadorias e passageiros em modo Rodoviário, Ferroviário, Marítimo e Fluvial.
152. Nesse sentido, o Município deve remeter à AMT as reclamações recebidas, desde 2016, no prazo de 15 dias úteis após a receção do presente parecer, devendo comprovar a disponibilização de livro de reclamações eletrónico.

Avaliação

153. Face ao exposto, considerando os requisitos previstos no Regulamento e no RJSPTP, e de acordo com os dados disponibilizados, considera-se que a operação proposta está

¹⁰⁰ 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.

¹⁰¹ <http://www.amt-autoridade.pt/media/2162/disponibilizacaolre.pdf> e http://www.amt-autoridade.pt/media/2056/lre_operadores_economicos.pdf

em conformidade com o Direito e pela Jurisprudência Europeias (incluindo o Acórdão Altmark do TJUE), porquanto:

- Foram impostas obrigações de serviço público de forma expressa, ainda que possam ser melhor detalhadas, por referência a elementos específicos, objetivos e quantificáveis e aditadas, de forma abranger as vertentes mais relevantes de um contrato de serviço público;
- 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 e estão demonstradas preocupações de manutenção ou o desenvolvimento de uma gestão eficaz, podendo, contudo ser introduzidas medidas objetivas de mediação do desempenho gestor e operacional;
- 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.

154. 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.

155. 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 ponto 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.

156. Para todos deve ser assegurada a maior objetividade na execução contratual, sobretudo no que se refere à objetividade e clareza de indicadores e parâmetros operacionais e

estratégicos, de âmbito operacional, financeiro e económico da concessão, não deixando, obviamente, de ter em conta o Plano de Atividades e Orçamento ou Instrumentos Previsionais de Gestão, que devem complementar o contrato de serviço público e com ele ser coerentes.

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

Racionalidades basilares da regulação económica independente

158. Efetuada a avaliação de *compliance*, considera-se que a disponibilização de serviços de transporte público em causa apresenta, globalmente, vantagens e dá resposta favorável às racionalidades basilares e estruturantes da metodologia de regulação económica independente da AMT (investidores; a dos profissionais/utilizadores/utentes/consumidores e/ou cidadãos; e a dos contribuintes), também sem prejuízo do reforço deste quadro através das recomendações feitas pela AMT no presente parecer e da verificação da implementação e manutenção destes benefícios através do necessário acompanhamento da execução contratual.
159. Quanto a investidores, tendo em conta os elementos disponibilizados, afigura-se que cria as adequadas condições para o desenvolvimento do serviço de transporte de passageiros na região, tendo em conta que consolida o processo de implementação do Regulamento e do RJSPTP e cria as condições de estabilidade necessárias ao investimento na rede de transportes.
160. 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.
161. Quanto a contribuintes, embora exista encargo financeiro para o Município (que viabiliza a manutenção e desenvolvimento do serviço público aos passageiros, bem como o investimento), tal poderá não acarretar – não existem evidências de tal - consequências

negativas ou que agravem a situação atual da operação, pelo contrário. 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.

162. 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.
163. O reforço e aplicação rigoroso dos mecanismos de apuramento de compensações e de apuramento do desempenho devem servir para dissuadir o bom cumprimento de requisitos e objetivos contratuais, e evitar que se traduzam numa eventual deterioração da qualidade do serviço prestado aos consumidores.
164. Refere-se ainda que o modelo contratual tem como pressupostos essenciais mecanismos de monitorização dos custos e das receitas, de forma a acautelar o desperdício de recursos financeiros públicos. Neste contexto, acresce salientar a especial relevância que as entidades fiscalizadoras assumem no controlo *ex-post* da boa execução do contrato de concessão e da gestão eficiente da despesa pública.
165. 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.
166. No que tange a utilizadores/utentes/ consumidores e/ou cidadãos, o facto de se assegurar a prestação de um serviço público, com base em regras transparentes e objetivos e criando condições de investimento, poderá potenciar a oferta de um melhor serviço, e poderá promover uma melhor promoção dos direitos e interesses dos consumidores, utilizadores do transporte público mas também, indiretamente, daqueles que possam beneficiar da existência de uma rede de transportes públicos eficiente no Município.
167. Também no interesse daqueles, como dos contribuintes, a prestação do serviço público de transporte de passageiros, com base numa definição transparente e objetiva de obrigações de serviço público e suas compensações, e com imperativos de uma gestão

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

168. Atenta a realidade deste caso específico, poder-se-á inferir que o segmento mais interessado, em primeira linha, num contexto global desta racionalidade, são os consumidores, sendo que a imposição de obrigações de serviço público permite garantir níveis de continuidade, regularidade, pontualidade e acesso ao transporte a preços acessíveis que não seriam alcançáveis, caso os investidores privados atendessem apenas ao seu interesse comercial.
169. Na perspetiva dos profissionais, também apresenta resultados positivos, na medida em que é promotora da manutenção e criação de emprego de forma sustentada e no que concerne ao cidadão em geral, será de assinalar os reflexos positivos no reforço dos seus direitos de cidadania e da coesão social, designadamente das populações de uma importante área urbana do País.

IV – RECOMENDAÇÕES E DETERMINAÇÕES

170. 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
171. Os contratos de serviço público celebrados no âmbito do RJSPTP, estão condicionados pelos circunstancialismos locais relativos aos múltiplos sistemas de transportes públicos de passageiros, que 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.
172. 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, nos termos do consignado nas alíneas a), g), j) e k) do n.º 1 e alínea a) e f) do n.º 2,

ambos do artigo 5.º, do artigo 8.º, da alínea b) do n.º 2 do artigo 34.º todos do anexo ao Decreto-Lei n.º 78/2014 de 14 de maio, **determina-se**:

- Cumprimento do anexo ao Regulamento, no que se refere à utilização de contabilidade analítica;
- Cumprimento das obrigações de prestação de informação, designadamente os previstos no artigo 22.º do RJSPTP;
- Elaboração de relatórios públicos sobre o serviço público de transporte de passageiros, previstos no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento, pelo menos desde 2015, nos termos do Regulamento 430/2019, de 16 de maio, alterado pelo Regulamento n.º 273/2021;
- O cumprimento ao Decreto-Lei n.º 156/2005, de 15 de setembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 74/2017, de 21 de junho, institui a obrigatoriedade de existência e disponibilização do livro de reclamações, nos formatos físico e eletrónico;
- A densificação/melhoria do enquadramento contratual que enquadra a atividade dos serviços de transportes urbanos da Nazaré, no que se refere à descrição de obrigações de serviço público e avaliação de desempenho e apuramento e reporte de informação financeira, nos termos adiante recomendados.

173. Recomenda-se¹⁰² que tal densificação, a constar de próximo contrato-programa e em instrumentos contratuais/administrativos que disciplinem a relação administrativa e financeira entre o Município, Serviços Municipalizados e empresa local, tenham em conta:

- Clarificação, expressa, das responsabilidades de cada uma das partes relevantes – Autoridade de Transportes, Serviços Municipalizados e Empresa Local, designadamente no que se refere às relações entre aqueles e dando enquadramento aos respetivos fluxos financeiros;
- Maior especificação de indicadores de desempenho, concretizando alguns deles, como sejam Índices de Pontualidade ou Índices de Regularidade e complementando (e depois ajustados) com indicadores de monitorização e supervisão que constam da Informação às Autoridades de Transportes de 27 de setembro de 2018, na gestão contratual e para os efeitos de elaboração de relatórios de gestão e outros instrumentos previsionais, não deixando,

¹⁰² Também em cumprimento do artigo 35.º da Lei n.º 50/2012, de 21 de agosto,.

obviamente, de ter em conta o Plano de Atividades e Orçamento ou Instrumentos Previsionais de Gestão (que devem ser coerentes com os restantes instrumentos contratuais)^{103 104};

- Indicação expressa da utilização de contabilidade analítica por centros de resultados, devidamente auditada ou certificada nos termos exigidos pela legislação comercial e nos termos do Regulamento;¹⁰⁵
- A apresentação de contas desagregadas quanto aos serviços de transportes públicos de passageiros, nos termos do n.º 5 do anexo ao Regulamento, refletindo os gastos e rendimentos (incluindo compensações) associados (ainda que estimados) e eventual défice do serviços de transportes (ou para suportar investimento);
- A desagregação do total de quilómetros produzidos, por linha, por ser o valor base/referência estimado e que depois poderá ser alterado na normal gestão da exploração, para efeitos de apuramento de gastos e rendimentos por linha, também para efeitos do artigo 22.º do RJSPTP;
- O cumprimento pelos serviços municipalizados e/ou empresa local do reporte de informação previsto no Regulamento n.º 430/2019, de 16 de maio de 2019, bem como no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento, e no artigo 22.º do RJSPTP;
- O apuramento periódico de dados operacionais, económicos e financeiro, de forma a também dar em cumprimento do Anexo ao Regulamento¹⁰⁶, sendo relevante uma conta de exploração dos Transportes Urbanos, em particular dos

¹⁰³ Mais se recomenda a adoção de princípios programáticos como sejam (a título meramente exemplificativo) (i) Promoção da utilização do serviço público de transporte de passageiros pela população; (ii) Melhoria da qualidade e da sustentabilidade ambiental e financeira do serviço; (iii) Garantia da igualdade de oportunidades no acesso ao serviço, procurando nomeadamente a tendencial eliminação de assimetrias no grau de coesão e acessibilidade territorial, social e económica ao serviço público de transporte de passageiros; (iv) Garantia da conformidade do exercício da sua competência enquanto autoridade de transportes com a legislação aplicável e com o quadro estratégico da política pública de transportes públicos vigente em cada momento; (v) Cooperação com as autoridades de transportes territorialmente próximas com vista a procurar implementar soluções de intermodalidade e integração tarifária, sempre que estas se afirmem como uma solução de maior eficiência e eficácia para o funcionamento e acesso ao serviço; (vi) Garantia da transparência na gestão do serviço e da eficiência e razoabilidade na utilização legal dos recursos públicos, adotando para o efeito as políticas de contenção de custos.

¹⁰⁴ Por exemplo, e a título meramente exemplificativo e em utilização em outros Municípios:, indicadores de eficiência e eficácia, com base em parâmetros de avaliação trimestral (cujo avaliação negativa por dar lugar à adoção de medidas corretivas): (i) Tempos médios de atraso; (ii) Cumprimento de horários; (iii) Disponibilização de informações atualizadas ao público; (vi) Eficiência na resposta a reclamações e queixas.

¹⁰⁵ Desta forma evita-se também a apresentação de dados relativos a compensações de forma diversa tal como efetuado na presente informação.

¹⁰⁶ Considera-se que na revisão anual do modelo financeiros e dos respetivos pressupostos, com base em dados reais da exploração, obtidos designadamente através de contabilidade analítica, devem ser adequadamente tidos em conta no cálculo das compensações, todas as vertentes económicas e financeiras, incluindo o valor da concessão.

seus proveitos e custos operacionais, separando as responsabilidades das várias entidades.

174. Do mesmo passo, recomenda-se que:

- Em cada ano contratual, a elaboração de relatório de execução contratual, quanto ao desempenho operacional, económico e financeiro (incluindo a revisão/atualização/avaliação do modelo financeiro para os anos do contrato, com base em dados reais¹⁰⁷), de forma a aferir da exequibilidade de indicadores contratuais, bem como da sustentação (legal e técnica) dos pressupostos de apuramento e cálculo de compensações financeiras;
- Nos instrumentos de gestão, a apresentação de modelo económico-financeiro consolidado, tendo em conta últimos exercícios e os próximos (curto e médio prazo), bem como dos resultados económicos agregados, mas também os proveitos gerados e os custos operacionais por área de negócio e por cada um dos serviços de transporte público nas demonstrações financeiras e especificação das relações entre as várias áreas de negócio com a atividade de transporte público de passageiros, sobretudo no que se refere aos fluxos financeiros de financiamento;
- A inclusão no contrato ou em despacho de nomeação do Gestor do Contrato, das respetivas competências nos termos do CCP e também a elaboração de relatórios e reportes de informação com as autoridades de transportes, mas também com entidades como a AMT ou a IGF;
- Referência expressa à aplicação da Portaria n.º 298/2018 de 19 de novembro, sem prejuízo de, anualmente, poder ser fixada taxa diferenciada.

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

¹⁰⁷ Pressupostos que suportam a evolução da atividade (oferta e procura) e respetivas receitas e custos de exploração do serviço público, ao longo do período do contrato; (ii) Evolução da oferta não só em termos de viagens e veículos/quilómetro mas também do indicador lugares/quilómetro oferecidos, fundamental para avaliar a adequação da oferta à procura, nomeadamente através da taxa de ocupação; (iii) Evolução da procura (passageiros e passageiros/quilómetro transportados), nomeadamente tendo em conta o impacto do PART; (iv) Caracterização do material circulante, de uma forma sintetizada, a operar em cada uma das ligações, nomeadamente quanto a: número de unidades, idade média, lotação oferecida, taxa de imobilização oficial; (v) Recursos humanos: pessoal de exploração afeto; (vi) A conta de exploração para cada uma das ligações, tendo por base os indicadores físicos, quanto a oferta, procura, recursos humanos e materiais, plano de investimentos, tarifas (BTM) e custos unitários (custos/V.Km) para a avaliar e fundamentar a atribuição da compensação por obrigação de serviço público.

V – DAS CONCLUSÕES

176. No que concerne ao objeto específico deste parecer, afigura-se que o enquadramento contratual dos serviços de transportes urbanos de passageiros do Município da Nazaré está em *compliance* com o Regulamento, o RJSPTP e demais enquadramento legal citado.
177. Os serviços de transportes públicos de passageiros em causa são disponibilizados pelo Município, implicando um encargo anual operacional (variável) de € 299.499,96.
178. Não obstante a validação anual do Tribunal de Contas, e a apresentação de fundamentação relevante à AMT, no presente procedimento, é recomendável que o referido enquadramento seja melhor densificado, determinando-se a apresentação do resultado da implementação das recomendações à AMT, constituindo-se esta determinação como uma condicionante à manutenção do sentido positivo do parecer.
179. 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, designadamente, na monitorização do cumprimento de obrigações de serviço público, na aplicação de critério e cálculo anual de compensações financeiras pelo cumprimento de tais obrigações, e no cumprimento estrito de todas as obrigações legais.

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

Lisboa, 24 de setembro de 2021.

A Presidente do Conselho de Administração

Ana Paula Vitorino