

## PARECER N.º 72/AMT/2020

### SUPERVISÃO – AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E MONITORIZAÇÃO SETORIAL

#### I – DO OBJETO

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

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

<sup>1</sup> [http://www.amt-autoridade.pt/media/2093/prestacao\\_direta\\_servicos\\_transporte\\_pubpassageiros\\_at.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/2093/prestacao_direta_servicos_transporte_pubpassageiros_at.pdf)

- *Tais comandos legais, baseados igualmente na jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia, quanto ao auxílios de Estado e contratualização de serviços de interesse económico geral no setor dos transportes, abrangem também as autoridades de transportes e outras entidades públicas quando prestam diretamente serviços de transporte público de passageiros, regular ou flexível, com recurso a meios próprios, designadamente, serviços municipalizados, intermunicipalizados, operadores locais e internos.*
- *Por último, referir ainda que, de acordo com o plasmado no artigo 7.º do Regulamento, as autoridades de transportes devem tornar público, anualmente, um relatório circunstanciado sobre as obrigações de serviço público da sua competência, incluindo nesse relatório a data de início e a duração dos contratos de serviço público, os operadores de serviço público selecionados e as compensações e os direitos exclusivos que lhes são concedidos como contrapartida”.*

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

- O disposto na Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, que aprova o Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros (RJSPTP), no Regulamento (CE) 10370/2007, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro, (Regulamento) na Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto e que aprova o regime jurídico da atividade empresarial local e das participações locais, bem como a informação prestada pela AMT2,;
- O disposto nas alíneas a), g), j) e k) do n.º 1 e alínea a) e f) do n.º 2, ambos do artigo 5.º, do artigo 8.º, da alínea b) do n.º 2 do artigo 34.º (*emitir parecer prévio vinculativo sobre peças de procedimento de formação dos contratos de concessão ou de prestação de serviços públicos nos setores regulados, ou sobre alterações promovidas aos contratos em vigor*) alínea a), d), g) e h) do

---

<sup>2</sup> 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](http://www.amt-autoridade.pt/media/2093/prestacao_direta_servicos_transporte_pubpassageiros_at.pdf)

n.º 1 do artigo 40.º, e artigo 46.º, todos do anexo ao Decreto-Lei n.º 78/2014 de 14 de maio,

3. Por email datado de 21-02-2020, o Município remeteu a deliberação da Câmara Municipal n.º 280/2019/GP, de 18 de dezembro de 2019, que dispõe sobre as obrigações inerentes às entidades Câmara Municipal do Barreiro e Serviços Municipalizados de Transportes Coletivos do Barreiro (TCB)
4. Por email de 26-02-2020 foram solicitados esclarecimentos adicionais, que foram respondidos em 26-06-2020.
5. O presente parecer inscreve-se no cumprimento da missão da AMT enquanto regulador económico independente, nos termos dos seus estatutos, anexos ao Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio (Estatutos), e de acordo com as exigências que emanam da Lei-Quadro das Entidades Reguladoras independentes, aprovada pela Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto.
6. A sua emissão fundamenta-se, assim, nas atribuições da AMT, previstas no n.º 1 do artigo 5.º dos Estatutos, designadamente, de zelar pelo cumprimento do enquadramento legal, nacional, internacional e da União Europeia, aplicável à regulação, supervisão, promoção e defesa da concorrência, visando o bem público, a defesa dos interesses dos cidadãos e dos operadores económicos, e de monitorização, acompanhamento e avaliação das atividades e políticas do *Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes*, e, mais especificamente, na atribuição concreta estabelecida na alínea b) do n.º 2 do artigo 34.º dos Estatutos.
7. Acrescem ainda nas atribuições da AMT:
  - Definir as regras e os princípios gerais aplicáveis às obrigações de serviço público nos setores regulados, com respeito do princípio da igualdade, da transparência e da proporcionalidade das compensações financeiras, bem como quanto ao estabelecimento dos níveis de serviço<sup>3</sup>;
  - Fiscalizar e auditar o cumprimento das obrigações legais, regulamentares e contratuais, assumidas pelos concessionários e pelos prestadores do serviço público sujeitos à sua jurisdição, propondo a aplicação de sanções contratuais;<sup>4</sup>

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> 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.

- Proceder ao controlo anual das compensações concedidas às entidades que asseguram os serviços de interesse económico geral nos setores regulados;<sup>5</sup>
  - Promover a defesa dos direitos e interesses dos consumidores e utentes em relação aos preços, aos serviços e respetiva qualidade.<sup>6</sup>
8. Por outro lado, o presente parecer inscreve-se também no âmbito da reforma estrutural consubstanciada no RJSPTP, bem como do Regulamento<sup>7</sup> que é claramente uma reforma de enorme envergadura, designadamente pelas exigências relativas à necessidade de contratualização da prestação daqueles serviços até 3 de dezembro de 2019.
9. Nesta análise, procurar-se-á aprofundar e avaliar não apenas as diversas questões regulatórias subjacentes ao pedido de parecer, como também o que respeita aos instrumentos contratuais e legais enquadradores.
10. Em primeiro lugar, o enquadramento e a *compliance* com o estabelecido no Regulamento, no RJSPTP, no Código dos Contratos Públicos (CCP) e na demais legislação aplicável à descentralização administrativa e subvenções públicas, designadamente, no Decreto-Lei n.º 167/2008, de 26 de agosto e a Lei n.º 52/2015, de 31 de agosto, que aprova o regime jurídico da atividade empresarial local e das participações locais.
11. Em segundo lugar, pretende-se contribuir para o suprimento de falhas de mercado, sem gerar falhas de Estado ou de entidades e/ou atos normativos que, de algum modo, o representam e construir um paradigma de concorrência não falseada, sem restrições ou distorções, protegendo o bem público da mobilidade eficiente e sustentável, promovendo ainda a confluência dos paradigmas sociais subjacentes a diferentes racionalidades: a dos investidores; a dos profissionais/ utilizadores/ utentes/ consumidores e/ou cidadãos; e a dos contribuintes.

## II – DO ENQUADRAMENTO CONTRATUAL

12. Da deliberação da Câmara Municipal n.º 280/2019/GP de 18 de dezembro de 2019, constam as obrigações inerentes ao Município e aos TCB, que alteram as anteriores condições, aprovadas pela Deliberação n.º 22/2016/RL, de 15-06-2016.

---

<sup>5</sup> Alínea c) do n.º 3 do artigo 34.º dos Estatutos.

<sup>6</sup> Alínea m) do n.º 1 e alíneas j) e k) do n.º 2 do artigo 5.º dos Estatutos.

<sup>7</sup> Alterado pelo Regulamento (UE) 2016/2338 do Parlamento Europeu e do Conselho de 14 de dezembro de 2016.

13. Do preâmbulo da deliberação de 2016 consta o seguinte:

- *“O Município do Barreiro, desde 24 de fevereiro de 1957, que explora a rede pública de transporte rodoviário de passageiros no interior do seu concelho, assumindo as competências de organização, gestão e exploração de transportes públicos de âmbito municipal. Em julho de 1986, foram criados os Serviços Municipalizados de Transportes Coletivos do Barreiro (doravante “SMTCB”), o operador de transportes públicos de passageiros rodoviário, com autonomia financeira do Município, mas sem personalidade jurídica.*
- *O serviço público de transporte de passageiros no concelho do Barreiro é explorado diretamente pela autoridade de transportes competente (o Município do Barreiro), nos termos do artigo 16.º, n.º 1, alínea a), do Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros (doravante “RJSPTP”).*
- *Os SMTCB prosseguem uma missão de inegável interesse público, provendo às necessidades de transporte da população do Barreiro, garantindo a coesão territorial e promovendo a igualdade de oportunidades.*
- *Esta missão de interesse público exige a definição das obrigações de serviço público que recaem sobre os SMTCB, nos termos do art.º 23.º, n.º 1 do RJSPTP e do artigo 4.º do Regulamento (CE) 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007 (doravante “o Regulamento”). As obrigações de serviço público deverão, por força do estabelecido no artigo 23.º, n.º 2 do RJSPTP, ser estabelecidas por ato do órgão executivo da Autoridade de Transportes competente, ou seja, neste caso, por deliberação da Câmara Municipal do Barreiro.*
- *Por seu turno, o cumprimento das obrigações de serviço público exige o seu adequado financiamento, devendo a respetiva fundamentação obedecer ao disposto no art.º 24.º do RJSPTP e nos artigos 4.º e 6.º do Regulamento.*
- *A presente proposta tem por objeto principal a definição das condições de prestação do serviço público de transporte rodoviário de passageiros a prestar pelos Serviços Municipalizados de Transporte Coletivo do Barreiro, estabelecer as obrigações de serviço público a que este operador se encontra obrigado, e modo como a Autoridade de Transportes Município de Barreiro compensa esta obrigação.”*

14. O ponto 1 “*Obrigações de prestação de serviço público*” (e o ponto 5) estabelece que deve ser disponibilizada uma oferta adequada, que cumpra os parâmetros definidos na deliberação e respeite condições de qualidade, comodidade, rapidez e segurança, de modo a garantir que a prestação do serviço público se efetue de forma regular, eficiente e sustentável, devendo:
- Assegurar a oferta referente ao número de circulações por carreira constantes do Anexo I;
  - Praticar, nos termos da legislação em vigor, os preços de transporte definidos pelo Município;
  - Assegurar o transporte de pessoas e entidades com direito a transporte gratuito ou a preços bonificados;
  - Ajustar a oferta em períodos típicos de redução de procura, de forma justificada e com antecedência adequada e sujeitos a autorização do Município.
  - Disponibilizar uma oferta regular e continua do serviço e com qualidade, segurança e eficiência;
  - Acatar condicionamentos e limitações impostas por autoridades competentes
15. Do Anexo I constam 20 carreiras<sup>8</sup>, bem como as circulações aos dias úteis, sábados e domingos e os quilómetros percorridos, prevendo-se a possibilidade de ajustamento da oferta à procura.
16. No ponto 2 “*Compensação devida pelo cumprimento de obrigações de serviço público*” e sem prejuízo de os TCB se comprometerem a adotar medidas de gestão que promovam a eficiência e conduzam à redução de custos, ao nível das melhores práticas do mercado e com vista ao equilíbrio financeiro da exploração, são estabelecidos os critérios de cálculo dos montantes das compensações no Anexo II, bem como os montantes previsionais anuais de passageiros transportados e compensações financeiras no Anexo III.
17. No Anexo II é estabelecido:
1. *O Cálculo da compensações financeira unitária resulta dos seguintes critérios:*  
*Título de referência não deficitário: passe SMTCB mensal;*

---

<sup>8</sup> Segundo o Município, “Os TCB carregam informação no sistema de base de dados de transportes do IMT, SIGGESC, sendo estes dados validados pela Câmara Municipal do Barreiro, enquanto autoridade de transportes de carácter municipal”.

*Título de carácter social, por imposição tarifária sob a responsabilidade do Município e sujeito a compensação financeira por obrigação de serviço público: passe SMTCB jovem, Passe 3.ª idade e Passe +80.*

2. *O montante da compensação financeira a atribuir pelo município do barreiro, tem como referência o título mensal não deficitário, passe SMTCB mensal, e a compensação é calculada mensalmente, baseada nas vendas realizadas:*

- a) *Compensação financeira título SMTCB jovem (CJ)*

*Vendas mensais título SMTCB Jovem (VRJ) = Receita de venda mensal líquida SMTCB Jovem*

*Valor de referência título SMTCB mensal (VRN) = Receita de venda mensal virtual SMTCB mensal, para a quantidade de títulos SMTCB Jovem vendidos.*

*CJ = quantidade de passes vendidos mensal SMTCB Jovem \* (VRN – VRJ)*

- b) *Compensação financeira título SMTCB 3.ª idade*

*Vendas mensais título SMTCB 3.ª idade (VR3i) = Receita de venda mensal líquida SMTCB 3.ª idade*

*Valor de referência título SMTCB mensal (VRN) = Receita de venda mensal virtual SMTCB mensal, para a quantidade de títulos SMTCB 3.ª idade vendidos.*

*C3i = Validações SMTCB 3i \* (VRN – VR3i)*

- c) *Compensação financeira título SMTCB +80 (C+80)*

*Por cada passe requisitado ou renovado, é atribuído aos SMTCB o valor mensal do passe SMTCB normal.*

18. No Anexo III, os montantes previsionais fixados foram os seguintes:

Ano	Compensações (€)
<b>2016 (6 meses)</b>	275.000
<b>2017</b>	550.000

19. No mesmo ponto estabelece-se que o apuramento das obrigações de serviço público efetivamente executadas em cada ano é realizado anualmente e caso o total de passageiros anuais efetivamente transportados se revele inferior aos valores previsionais, é realizado o acerto anual de compensações.

20. Pelo contrário, caso o total de passageiros anuais efetivamente transportados se revele superior aos valores previsionais, é efetuado o correspondente acerto, não podendo exceder, em mais de 5%, os montantes previsionais das compensações financeiras anuais.

21. No ponto 3 é estabelecido que as receitas da exploração revertem integralmente para os TCB, sem prejuízo da disponibilização de tarifários intermodais e combinados e dos respetivos regimes de repartição de receitas de exploração<sup>9</sup>.
22. O ponto 4 estabelece que a supervisão do cumprimento da deliberação compete ao Município, incluindo a validação dos montantes de compensações financeiras.
23. O ponto 6 estabelece que os TCB devem respeitar os princípios de fidedignidade, transparência e rigor na gestão dos recursos públicos, por forma a assegurar a sustentabilidade económico-financeira dos serviços municipalizados, promovendo a eficiência na exploração e na gestão dos meios e recursos à sua disposição. Neste sentido, pode ser adequada a exploração do serviço desde que não se comprometa o cumprimento das obrigações de serviço público.
24. O ponto 7 estabelece que os TCB devem dispor de recursos humanos adequados à exploração do serviço, bem como, nos termos do ponto 8, de frota e dos restantes meios de exploração, e em bom estado de funcionamento e conservação.
25. O ponto 9 estabelece que os TCB devem cumprir a legislação europeia e nacional que consagra os direitos dos passageiros no transporte em veículos pesados de passageiros, nomeadamente o disposto no Regulamento (EU) n.º 181/2011, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro de 2011.
26. Nos termos do ponto 10, os TCB obrigam-se a ter a sua contabilidade organizada de forma a permitir que possam ser auditadas as obrigações de serviço público prestadas e o nível de procura verificado, de modo a aferir se a compensação respeita as regras constantes do anexo ao Regulamento.
27. Nos termos do consignado nos pontos 11 e 12, os SMTCB devem possuir os contratos de seguro adequados, bem como as licenças, certificações, credenciações e autorizações legalmente exigidas<sup>10</sup>.
28. Segundo o ponto 14, devem ser disponibilizados serviços mínimos em caso de greve e nos termos do ponto 15 a subcontratação ou a subconcessão de serviços apenas pode

---

<sup>9</sup> Segundo Município “Apesar do município possuir competências próprias em termos de atuação tarifária, segue a portaria 298/2018”.

<sup>10</sup> Segundo o Relatório e Contas de 2019 “O acesso à atividade, regulamentado pela deliberação 1065/2012 do IMTT, é cumprido nas suas três vertentes: idoneidade, capacidade financeira e capacidade técnica. Os TCB possuem o alvará de acesso à atividade de transporte rodoviário de passageiros de âmbito nacional com o n.º 455, e a capacidade técnica é assegurada por Nuno Alexandre Freitas Ferreira, possuidor do certificado de capacidade profissional para transporte rodoviário de passageiros. Os motoristas de Transporte Coletivo de Passageiros encontram-se habilitados para a atividade, possuidores do certificado de aptidão para motorista (CAM) e respetiva carta de qualificação (CQM).”



ser efetuada com autorização prévia do Município, permanecendo responsáveis pelo pontual cumprimento das obrigações de serviço público.

29. Na deliberação de 2019 refere o Município que *“estabelecendo o Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros como data limite para o término das concessões atribuídas para a exploração do serviço público de transporte de passageiros ao abrigo do RTA, o 3 de dezembro de 2019, para concessões que não resultem de procedimento concursal, torna-se recomendável renovar o contrato de prestação e serviços em apreço. Pese embora o Município do Barreiro explore diretamente o serviço rodoviário de passageiros, enquanto Autoridade Municipal de Transportes, dispensando a contratação de empresas ou operadores internos, torna-se necessário, como medida cautelar, rever as condições de prestação de serviço público, considerando igualmente a nova realidade de mobilidade induzida pelo programa de apoio à redução tarifária (PART), com o necessário reforço da oferta de transporte público que permita responder à crescente procura.”*
30. No Anexo I passa a constar que os TCB deverão cumprir uma oferta de serviço público de 10.5000 quilómetros por dia útil, 4000 quilómetros por sábado e 35000 quilómetros por domingos e feriados, não identificados nas carreiras em causa.
31. No que se refere ao ponto 2, o Anexo III deixa de estabelecer os montantes previsionais anuais de passageiros transportados e compensações financeiras, para passar a incluir os montantes previsionais anuais de quilómetros produzidos e compensações financeiras, pelo que os acertos anuais passam a ter por referência os quilómetros efetivamente produzidos e não os passageiros efetivamente transportados.
32. No novo Anexo II passa a constar o seguinte:
  1. *O cálculo da compensação financeira unitária resulta dos seguintes critérios:*

*Valor por quilómetro de referência: 2,31€*

*Este valor vigorará até à atribuição dos 2 lotes a concurso para a exploração do serviço público de transporte rodoviário de passageiros na Margem Sul da área metropolitana de Lisboa, em que após a adjudicação dos 2 concursos, o preço por quilómetro resultará da média ponderada entre os quilómetros produzidos em cada lote e o custo do quilómetro adjudicado, dos 2 lotes.*

*O Município do Barreiro assume a responsabilidade da obrigação de serviço público referente aos quilómetros produzidos no Concelho do Barreiro.*
  2. *O montante da compensação financeira a atribuir pelo Município do barreiro, tem como referência os quilómetros produzidos mensalmente, e a compensação é calculada mensalmente, baseada no sistema de apoio à exploração, por:*
    - a) *Compensação por quilómtero produzido (OKp)*

*OKP:  $KP \cdot Vr - Rexp$*

*Em que:*

*KP: quilómetros produzidos entre as 4:00 do mês n e as 3:59:59 do mês n+1*

*Vr: calor de referência por quilómetro*

*Rexp: Receita realizada por venda de títulos de transporte entre as 00:00 do dia 26 do mês n-1 e as 23:59:59 do dia 25 do mês n.*

33. No Anexo III, os montantes previsionais fixados foram os seguintes:

Ano	Compensações (€)
<b>2020</b>	1.000.000
<b>2021</b>	1.000.000
<b>2022</b>	1.000.000

34. No ponto 3 é aditado que ao valor do quilómetro produzido a atribuir aos TCB, será deduzido o valor da receita apurada, continuando esta a reverter para os TCB.

35. Nos pontos 6 e 15 passa a constar que *“a exploração do serviço terá a duração do contrato, até 31 de dezembro de 2022, sendo renovável, por igual período, mediante revisão do contrato”*.

36. Para melhor compreensão do enquadramento da prestação de serviços, foi solicitado o envio de relatórios de avaliação do desempenho do “operador” (eventualmente relatórios de gestão) a nível operacional (histórico recente do cumprimento de indicadores de regularidade, pontualidade) e económico financeiro, por ano, desde a emissão da deliberação administrativa inicial, tendo sido remetido o relatório de *gestão e contas dos TCB de 2019*.

37. De referir que, considera o Município, quanto a relatórios públicos ao abrigo do n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento, que *“Não existem relatórios anuais, a informação referente aos indicadores dos TCB encontra-se reportada nos relatórios e contas anuais, e disponibilizados no site do organismo”*.

38. *Consta do “RELATÓRIO DE SUSTENTABILIDADE, ACTIVIDADE E PRESTAÇÃO DE CONTAS 2019”, entre outras matérias, o seguinte:*

- *“Os TCB operam no interior do município do Barreiro, com uma pequena incursão no Concelho limítrofe da Moita, não existindo nenhum aglomerado populacional a uma distância inferior a 500 metros de uma paragem de transporte público. A sua operação é caracterizada por 21 linhas em que a oferta diária foi de 929 circulações por dia útil em período escolar, um reforço de 17% comparativamente com o ano anterior, derivado ao aumento de procura*

sentido, percorrendo 9.635 Km, não considerando os percursos percorridos em vazio, representando um aumento de 12,3%. A rede de fim-de-semana foi reforçada, ajustada com os horários praticados pelo operador fluvial Soflusa, de modo a garantir a transferência modal no terminal rodo-ferro-fluvial do Barreiro e com o operador ferroviário Fertagus, garantindo igualmente a transferência modal na estação ferroviária de Coima.”

- “A procura em 2019 foi de 10.051.826 passageiros, o que representou um aumento de 15,46% de passageiros comparativamente com 2018, onde foram transportados 8.706.223 passageiros. O programa de apoio á redução tarifária (PART), a renovação da frota e a melhoria dos indicadores de qualidade do serviço, o aumento da oferta foram fatores que contribuíram para este aumento acentuado da procura.”

	ANO				
	2015	2016	2017	2018	2019
Passageiros	8.581.419	8.413.008	8.202.122	8.706.223	10.051.826

- “Foram percorridos 34.176.208 px.km pelos utentes TCB, para uma oferta de 220.269.799 lug.km, representando uma taxa de ocupação de 15,52% (13 lugares) por quilómetro.”
- “Comparativamente com o ano anterior, onde se registou uma taxa de ocupação de 13,55%, verificou-se um aumento neste indicador. Apesar do aumento dos quilómetros percorridos, o crescimento da procura e a redução de lotação das novas viaturas vieram contribuir positivamente para esta melhoria.”
- “A velocidade comercial atingiu o valor de 18,04 km/h, acima dos 17,55 km/h do ano anterior, indicando uma melhoria das condições de circulação.”
- “A taxa de Fiabilidade (carreiras efetuadas face ao programado) foi de 98,7%, superior aos 98,5% de 2018, refletindo sobretudo o esforço de melhoria de fiabilidade, face ao envelhecimento da frota, com o investimento na renovação de autocarros, que permitiu melhorar este indicador com efeitos a partir de Julho de 2019, com uma taxa de fiabilidade mensal sempre acima dos 99%.”

## // PRINCIPAIS INDICADORES DE QUALIDADE

	2018	2019	%
Passageiros	8.706.223	10.051.826	15,45%
Passageiros.Km	29.601.158	34.176.208	15,45%
Lugar.Km	218.459.602	220.269.799	0,82%
Velocidade Comercial	17,55 km/h	18,04 km/h	2,79%
Taxa Fiabilidade	98,5%	98,7%	0,20%

- *“A evolução da taxa de imobilização reflete a idade média da frota TCB, de 17,3 anos em 31 de Dezembro de 2018, e que melhorou significativamente com a renovação de frota efetuada durante o ano de 2019, permitindo atingir uma taxa de imobilização média de 28,53%, o que representou uma disponibilidade média de 50 viaturas diárias para o serviço urbano.”*
- *“A rede de vendas gerou uma receita bruta (sem contabilização da receita resultante da repartição de receita de títulos de transporte combinados e intermodais e rede ATM) de 3.527.991€, respeitante á venda e carregamento de títulos de transporte e cartões eletrónicos de viagem.”*
- *“As repartições de receita entre operadores, com base nos acordos estabelecidos originam trocas de receita entre os diversos operadores, para os títulos combinados e intermodais, com efeitos na receita final atribuída aos operadores. Para os TCB a receita efetiva, incluindo as vendas em ATM e portal Viva, compensações financeiras por obrigação de serviço público, compensações do programa 4\_18 e sub23, e compensações do programa Social +”*
- *“Verifica-se que o peso dos passes intermodais aumentou significativamente, representando 61,7 % da receita efetiva, enquanto as viagens internas no Concelho reduziram o seu peso. Por outro lado, revelando uma maior procura por títulos intermodais, fortemente induzido pelo tarifário praticado, trouxe um incremento da mobilidade no interior da área metropolitana de Lisboa.”*
- *“O estado continuou a apoiar /SOCIAL + em 25%, 50% e 60%, em função da classe de rendimentos os jovens e população de menores rendimentos e desempregada. Este apoio reverteu numa compensação paga diretamente aos TCB no valor de 225.871€.”*

- “A comparação entre a receita efetiva por título de transporte e as validações por título de transporte permite-nos aferir a correta distribuição da receita pelos diferentes títulos de transporte. Salienta-se o equilíbrio entre o peso dos passageiros transportados e o peso das receitas, demonstrando que as receitas praticadas estão ajustadas com a utilização do transporte público, com exceção da tarifa de bordo, em que 7% da procura representa 16,5% da receita.”
- “A aplicação da chave de repartição de 2019 na distribuição de receitas do passe navegante e compensações financeiras atribuídas estão a ser aplicadas de acordo com a procura, o que proporciona o equilíbrio financeiro.”
- “Os títulos ocasionais, apesar de representarem menos de 12% das viagens realizadas, significam perto de 24% da receita.”
- “A atividade de alugueres registou 268 serviços de aluguer, gerando uma receita de 156.980€, destacando-se o cliente Câmara Municipal do Barreiro, com uma faturação de 38.440€ em 151 serviços realizados.”
- “Em termos económicos, o ano de 2019 pautou-se pelo reforço da sustentabilidade operacional dos TCB, atingindo os níveis de desempenho previstos. Os fluxos financeiros gerados pela atividade permitiram cumprir as obrigações resultantes da operação, assim como permitiu gerar fluxos para fazer face a outros investimentos efetuados. O resultado líquido foi de 405.157€ e a taxa de cobertura foi de 101,1%, não contabilizando as transferências correntes.”

RESULTADOS	2017	2018	2019	VARIAÇÃO	%
Resultados Operacionais	-564.983,17€	-221.629,70€	-243.275,46€	-21.645,76€	9,77%
Resultados Financeiros	-17.677,19€	-29.857,07€	-232.986,00€	-203.128,93€	>100,00%
Resultados Correntes	-582.660,60€	-251.486,77€	-476.261,46€	-224.774,69€	89,38%
Res. Líquidos de Exercício	-205.600,36€	670.729,01€	405.156,98€	-265.572,03€	-39,59%

- “O acréscimo de 492.901€ registado em custos e perdas, deveu-se sobretudo às amortizações da nova frota de autocarros e dos juros pagos aos Operadores de transportes TST e CARRIS, resultantes dos acordos de pagamento efetuados para regularização das dívidas dos passes intermodais e combinados. Para este aumento, contribuiu ainda, os autocarros abatidos e não totalmente amortizados”.

- *“Na sequência da implementação do Sistema de Gestão da Qualidade – SGQ nos Transportes Colectivos do Barreiro – TCB, no ano de 2019 foi possível reunir as condições necessárias para a obtenção do Certificado de Conformidade APCER suportado pela norma NP EN ISO 9001:2015, bem como, a obtenção do Certificado IQNet – Internacional Certification Network.”*
  - *“Para transformar os objetivos em realidade, foram introduzidas várias ferramentas de apoio administrativo que proporcionaram a melhoria nos diversos sectores. Apenas a título de exemplo, os Indicadores de Gestão, as Sugestões de Melhoria, Ações de Melhoria, Divulgação-Informação-Comunicação, Tratamento de Reclamações, Inquéritos Externos (presenciais aos passageiros no âmbito da qualidade do serviço), Inquérito Interno (procurando entender das necessidades mais prementes dos trabalhadores no plano laboral), Avaliação de Fornecedores, Avaliação da Eficácia das Formações, entre muitos outros. De realçar, os Indicadores de Gestão. Estes vieram proporcionar à Gestão de Topo um conhecimento mais eficaz e objetivo relativamente às necessidades de gestão e tomadas de decisão”.*
  - *“Em 2018 a frota circulante de veículos Urbanos dos TCB contava com 60 veículos com uma idade média de 17,3 anos. Em 2018 a frota circulante de veículos Urbanos dos TCB contava com 60 veículos com uma idade média de 17,3 anos. Ao nível de veículos de turismo, a frota dos TCB era composta por 5 veículos com uma média de idade de 23,5 anos. Ao nível de veículos de turismo, a frota dos TCB era composta por 5 veículos com uma média de idade de 23,5 anos.”*
  - *“2019 foi o ano de transição da frota dos TCB. Com a aquisição progressiva de 60 autocarros a Gás da marca MAN, iniciou-se o abate de autocarros da frota urbana, permitindo melhorar níveis de serviço da oferta de transporte público. Um dos pontos a realçar é a diminuição acentuada de emissão de NOX, na ordem dos 96%.”*
39. Foi também solicitada informação sobre procura e oferta, gastos e rendimentos, do “operador”, e compensações atribuídas (pela autarquia, Estado e AML) por ano, desde a emissão da deliberação administrativa inicial, tendo em conta que tais dados se afigura relevantes para avaliar o valor final de esforço financeiro público, nos termos do Anexo ao Regulamento e artigos 21.º, 23.º e 24.º, tendo o Município, além de enviar os relatórios de gestão e contas dos TCB de 2016 a 2018, apresentado o seguinte quadro:

	2016	2017	2018	2019
Passageiros	8.413.007	8.202.122	8.706.223	10.051.826
Veiculos.Km Produzidos	2.498.267	2.584.191	2.454.493	2.591.410
Receita	6.617.503 €	6.938.730 €	7.919.073 €	8.146.402 €
Custos	6.586.880 €	7.144.330 €	7.248.344 €	7.741.245 €
Compensação CMBarreiro	591.656 €	653.925 €	665.358 €	628.922 €
Compensação CMMoita			189.057 €	63.507 €
Compensação AML				829.309 €

40. Foi também solicitada informação (histórica, desde 2016 e para efeitos da exploração prevista até 2022) sobre os pressupostos que suportam a evolução da atividade (oferta e procura) e respetivas receitas e custos de exploração do serviço público a prestar, ao longo do período do contrato, tendo o Município remetido, igualmente, o estudo de viabilidade financeira elaborado para a aquisição de 60 novos autocarros, com a evolução de atividade até 2036.
41. Refere a “*Memória Descritiva do Estudo de Viabilidade Económica e Financeira – TCB*”, entre outros aspetos que:
- “*É com o intuito de se criar um círculo virtuoso de melhor oferta e com maior qualidade no serviço prestado, garantindo a sustentabilidade operacional, financeira e ambiental, que se pretende renovar a frota de autocarros urbanos dos TCB, substituindo 60 autocarros movidos a gasóleo por 60 autocarros movidos a Gás Natural Comprimido e, dessa forma, recuperar utentes que foram sendo perdidos ao longo dos últimos anos. Esta opção permitirá, simultaneamente, diminuir os gastos operacionais e a pegada ambiental da operação, resultando num aumento do número de passageiros transportados.*”
  - “*A adoção desta tecnologia pelos TCB irá melhorar a qualidade do ar no Concelho pois, em comparação com a situação atual permite reduzir: - em 80% as emissões de óxidos de nitrogénio (NOx) em geral e do dióxido de nitrogénio (NO2) em particular; - em 76% as de monóxido de carbono; - em mais de 97% as de benzeno; - em cerca de 90% as de ozono; - praticamente a 0% as emissões de material particulado. Simultaneamente, será possível gerar poupanças operacionais significativas nos consumos de combustíveis e gastos com manutenção, oferecendo uma maior qualidade e fiabilidade ao serviço prestado através da redução das avarias e pelo conforto acrescido dos novos autocarros.*”

- *“Entre 2008 e 2015 o número de passageiros transportados diminuiu de 12.172.536 passageiros para 8.709.775 passageiros. Como se pode observar, a população residente no Barreiro, entre 2008 e 2015, sofreu um decréscimo de 2%; no mesmo período a perda de passageiros foi de 28%. A deterioração da frota associado ao duro contexto económico vivido neste período, que originou um forte aumento do desemprego e conseqüentemente uma diminuição das necessidades de deslocação da população, contribuiu para o cenário de redução de procura neste período.”*
- *“De modo a contrariar esta tendência a equipa de gestão dos TCB lançou um conjunto de medidas de promoção e de valorização destes serviços, tendo conseguido estabilizar a procura e mitigar a evidente tendência decrescente. Verifica-se, no entanto, que o potencial de procura (universo de residentes) se mantém, sendo legítimo perspetivar um aumento da procura em correlação direta com a melhoria do serviço.”*
- *“No passado, apenas por uma vez, em 1987, ocorreu uma alteração tão substancial da frota dos TCB. O Relatório de Gestão de 1988 revela um aumento de 14% na procura. Neste contexto, assumindo uma postura prudencial, foi considerado um aumento da procura de 1%, correspondente a 90 mil passageiros, em 2019, ano em que os autocarros iniciam a sua exploração.”*
- *“De forma a garantir maior qualidade no serviço e capacidade de resposta para o aumento da procura enunciado, os TCB prevêem um aumento das carreiras diárias em cerca de 25%, passando das atuais 792/dia útil para 990 tendo, no passado, este valor ultrapassado as 1000. Desta forma, apenas com este efeito, o número de Km’s aumenta em 554 mil ano, quando comparado com o cenário sem investimento.”*
- *“Os principais quadros financeiros do projeto permitem concluir sobre a performance económica e financeira positiva dos TCB após o investimento, a saber: - o EBITDA – cash-flow operacional – apresenta, após a entrada em funcionamento dos autocarros, um valor da ordem de €1M; - o Resultado Líquido é influenciado pelo elevado valor das depreciações, durante o período de amortização dos autocarros, assumindo valores positivos após essa data; - os indicadores financeiros, autonomia financeira, solvabilidade e liquidez, apresentam valores em linha com o que é recomendado para o sector dos*



transportes; - a DFC comprova a sustentabilidade financeira da entidade com os níveis de Caixa a apresentarem saldos de 2-3 M€, após o cumprimento do serviço da dívida, acautelando qualquer desvio na operação.”

42. Noutro passo, foi solicitada informação sobre a evolução da oferta não só em termos de viagens e veículos quilometro, mas também do indicador lugares quilometro oferecidos, fundamental para avaliar a adequação da oferta à procura, nomeadamente através da taxa de ocupação, tendo o Município remetido o seguinte quadro com a evolução da taxa de ocupação entre 2016 e 2019, também disponível nos respetivos relatórios de gestão e contas:

	2016	2017	2018	2019
Passageiro.km	28.604.224	27.887.215	29.601.158	34.176.208
Lugar.Km	192.033.463	197.113.435	218.459.602	220.269.279
Tx Ocupação (%)	14,90	14,15	13,55	15,52

43. Foi igualmente solicitada informação sobre a evolução da procura (passageiros e passageiros quilómetro transportados), nomeadamente tendo em conta o impacte do PART e melhoria da qualidade de serviço a implementar nos próximos anos, tendo o Município remetido um quadro com a evolução da procura desde janeiro de 2019, com os efeitos provocados pelo PART em abril deste ano, e a introdução do Passe família em julho:

#### Passageiros transportados

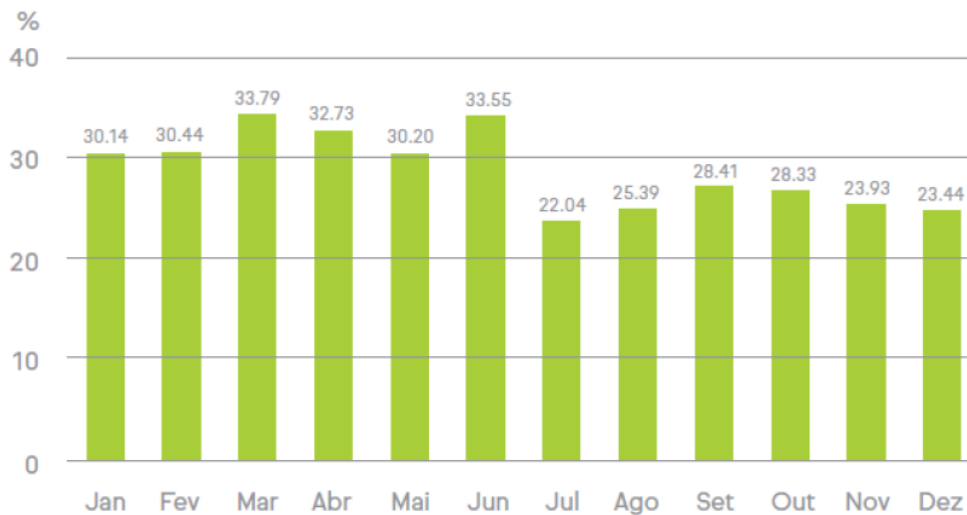
ano  mês	jan	Fev	mar	abr	mai	jun	jul	ago	set	out	nov	dez	total
2019	857977	765204	731696	794926	892618	758320	817793	740769	854451	1026725	937950	873398	10051826
2020	956847	925765	457559	1492	161628								

#### Passageiro Km transportados

ano  mês	jan	fev	mar	abr	mai	jun	jul	ago	set	Out	nov	dez	total
2019	2917123	2601695	2487766	2702748	3034901	2578289	2780495	2518614	2905132	3490865	3189029	2969553	34178228
2020	3253278	3147599	1555700		554608								

44. Foi também solicitada a caracterização do material circulante, de uma forma sintetizada, nomeadamente quanto a: número de unidades, idade média, lotação oferecida, taxa de imobilização oficial, tendo o Município respondido que com a renovação de frota dos

TCB, em 31 de Maio de 2020, esta era constituída por 60 autocarros MAN *citygold*, a gás natural, com idade média inferior a 1 ano e lotação média de 77 lugares. A taxa de imobilização oficial em 2019 foi de 28,53%, representando-se no quadro seguinte a sua evolução mensal:



45. Ainda com relevância para a compreensão da exploração, foi solicitada informação quanto aos recursos humanos, incluindo pessoal alocado à exploração, enquadramento quanto ao número de contratações já autorizadas e necessidades futuras, tendo o Município respondido que os TCB contabilizam 189 trabalhadores no seu quadro de pessoal, 114 dos quais motoristas de transportes públicos, 9 gestores de tráfego e 8 fiscais. Mais referiu que está previsto o alargamento do quadro de motoristas para 125, considerando o plano estratégico de alargamento da oferta a outros concelhos vizinhos, mas face ao atual cenário de pandemia COVID-19, encontra-se suspenso o alargamento da operação.
46. Foi também solicitada a conta de exploração, tendo por base os indicadores físicos, quanto a oferta, procura, recursos humanos e materiais, plano de investimentos, tarifas (BTM) e custos unitários (custos/VKm) para a avaliar e fundamentar a atribuição da compensação por obrigação de serviço público, tendo o Município referido que a conta de exploração apoiada nos indicadores físicos de 2019, encontra-se refletida no quadro seguinte:

Receitas Operacionais		Custos Operacionais			
Vendas e Serviços Prestados	Outras receitas operacionais	Fornecimentos e Serviços Externos	Custos com pessoal	Serviços externos	Outros Custos Operacionais
5.283.883 €	42.076 €	1.649.031 €	3.966.476 €	870.424 €	15.392 €

Análise Económico-Financeira							
Total de receitas	Total de custos	Cobertura custos op. Por vendas	% Custos pessoal no total	Custos op./km	Custos op./passageiro	Receita op/km	Receita op /passageiro
5.325.959 €	6.501.323 €	81,92%	61,01%	2,51 €	0,65 €	2,06 €	0,53 €

Compensação financeira por OSP	Receita op/km com OSP	Receita op /passageiro com OSP
1.521.738 €	2,64 €	0,68 €

47. Refere o Município que *“a compensação financeira atribuída pela Câmara Municipal do Barreiro cobre o déficit tarifário imposto pelo município, entidade responsável pela fixação de tarifas dos TCB. Da análise económico-financeira do ponto anterior, verifica-se que as compensações atribuídas aos TCB visam apenas o equilíbrio orçamental, com receitas a cobrirem as despesas permitindo a sustentabilidade destes serviços públicos”*.
48. Quanto ao Anexo II foi considerada pouco clara a relação desta deliberação com o concurso a lançar pela AML, designadamente a fixação de um valor de referência para os serviços municipais tendo em conta o valor ao quilometro de referência para o procedimento concursal a lançar pela AML, não sendo igualmente claro o racional de se prever nesta deliberação, quanto a serviços municipais, que a autarquia assume a responsabilidade de OSP no concelho do Barreiro (quanto a serviços municipais ou os constantes no concurso AML?) tendo o Município referido que:
- *“O município do Barreiro atribuiu um valor de referência inicial, com base nos relatórios e contas do operador TCB, tratando-se de um valor provisório, que será ajustado após a adjudicação do concurso público para a prestação do serviço público de transporte na margem sul do tejo, para o valor a atribuir ao operador que ganhar. Deste modo pretende-se assegurar a equidade de*

*tratamento entre operadores na margem sul do tejo, assegurando igualdade nos apoios concedidos.*

- *“Esta deliberação refere-se apenas aos serviços municipais prestados pelos TCB. O concurso AML já foi definido, e a rede TCB encontra-se fora do programa concursal, não existindo dupla compensação para os TCB, que recebem apenas subsídio por parte dos municípios do Barreiro e da Moita.”*

49. Quanto ao Anexo I foi notado que apenas existe obrigação de prestar 10.500 quilómetros dia, independentemente de percursos, horários e frequências, e uma vez que o Regulamento e as orientações da Comissão Europeia<sup>11</sup> para aplicação do mesmo referem que o contrato deve incluir medidas de incentivo a uma operação eficaz e de qualidade, onde se incluem as regras de *enforcement* da sua aplicação, que devem ser efetivas ou dissuasoras, informação sobre a existência dessas medidas, designadamente em caso de incumprimento de obrigações de serviço público (*horários, percursos, etc.*). foi questionada a ausência de mediação de atrasos, tendo o Município respondido que

- *“O contrato estabelecido entre o município do Barreiro e o operador TCB não prevê sanções por incumprimento, uma vez que tratando-se da mesma personalidade jurídica, não faz sentido uma entidade aplicar penalizações a si mesma.”*
- *“O operador é compensado em função do número de passageiros transportados, e validados com recurso ao sistema de bilhética sem contato instalado no operador TCB, com monitorização da CMB. É um sistema em que o operador é estimulado a captar procura, sob risco de perder receita caso a procura reduza. Esta é também uma forma de o operador ser estimulado a manter uma performance qualitativa dos seus serviços boa, de modo a não perder receita, e até aumentá-la.”*

50. A este propósito, no âmbito dos princípios de objetividade, foi questionado o que é considerado incumprimento de obrigações operacionais: incumprimento de 1 horário ou de vários em 1 dia, uma semana, 1 mês, etc. Ou seja, foi notada a necessidade de objetivar os indicadores utilizados para avaliar o serviço prestado, pois segundo a deliberação é efetuado um apuramento anual, não sendo claro quais os períodos de referência bem como as consequências do incumprimento, a não ser o acerto de

---

<sup>11</sup> Consultar em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A52014XC0329%2801%29>

compensações. Neste particular, foi ainda efetuada referência para os indicadores de performance constantes/coincidentes com o Regulamento n.º 430/2019<sup>12</sup>, ou com a informação AMT<sup>13</sup>. O Município respondeu que:

- *“Os indicadores utilizados são verificados com uma periodicidade anual pela câmara municipal, pese embora sejam elaborados com caráter mensal pelo operador. Verificou-se em 2018 o acerto de contas, de acordo com deliberação da CMB, em que se verificou estar correta a compensação financeira atribuída. Em 2019 foi alterado o método de cálculo, o qual terá de ser aferido em 2020 o valor final a atribuir. O sistema de atribuição de compensações financeiras não prevê sanções por incumprimento.”*
- *“São utilizados indicadores de monitorização baseados na informação AMT, pese embora nem todos estejam a ser utilizados, e introduzidos alguns indicadores que nos pareceram relevantes para avaliar a performance dos TCB.”*

51. No que se refere à garantia do cumprimento dos direitos dos passageiros, foi solicitada informação sobre o cumprimento de obrigações ao abrigo do Decreto-Lei n.º 9/2015 e ao cumprimento das obrigações relativas ao livro de reclamações, no formato físico e eletrónico, nos termos do Decreto-Lei n.º 156/2005, de 15 de setembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 74/2017, de 21 de junho, tendo sido respondido que *“Os TCB disponibilizam aos passageiros o acesso ao livro de reclamações, sendo remetidas para a Câmara Municipal do Barreiro os triplicados das reclamações, para monitorização por esta entidade. Os TCB no âmbito do seu sistema de qualidade, procedem ao registo e contabilização das reclamações, num processo de melhoria contínua”*.
52. Foi ainda questionado o Município sobre o cumprimento aos serviços mínimos do anexo ao RJSPTP, tendo sido referido que *“São garantidos os serviços mínimos do RJSPTP, não existindo nenhum local no interior do concelho do barreiro a menos de 500 metros de uma paragem de transporte público”*.
53. Finalmente, foi solicitada informação sobre se a prestação de serviços foi avaliada, anteriormente, pelo Tribunal de Contas tendo sido referido que *“Os relatórios e contas dos TCB são elaborados com uma periodicidade anual e remetidos para tribunal de contas para avaliação.”*

<sup>12</sup> Consultar: <http://www.amt-autoridade.pt/consulta-p%C3%BAblica/consultas-p%C3%BAblicas/projeto-de-regulamento-de-defini%C3%A7%C3%A3o-de-regras-e-princ%C3%ADpios-gerais-tarif%C3%A1rios-no-%C3%A2mbito-do-regime-jur%C3%ADdico-do-servi%C3%A7o-p%C3%BAblico-de-transporte-de-passageiros/>

<sup>13</sup> [https://www.amt-autoridade.pt/media/1776/indicadores\\_monitorizacao\\_supervisao\\_at.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/1776/indicadores_monitorizacao_supervisao_at.pdf)

### III – DO PARECER

#### Autoridade de transportes

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

- *«Autoridade de transportes», é uma qualquer autoridade pública com atribuições e competências em matéria de organização, exploração, atribuição, investimento, financiamento e fiscalização do serviço público de transporte de passageiros, bem como de determinação de obrigações de serviço público e de tarifários numa determinada zona geográfica de nível local, regional ou nacional, ou qualquer entidade pública por aquela investido dessas atribuições e competências, sendo que esta expressão pode também referir-se a um agrupamento de autoridades;*
- *«Serviço público de transporte de passageiros intermunicipal», é o serviço público de transporte de passageiros que visa satisfazer as necessidades de deslocação entre diferentes municípios e que se desenvolve integral ou maioritariamente dentro da área geográfica de uma comunidade intermunicipal ou de uma área metropolitana, sem prejuízo da possibilidade de existirem linhas secundárias de interligação que entrem no território de comunidades intermunicipais ou áreas metropolitanas contíguas;*
- *«Operador interno», é um qualquer operador de serviço público<sup>14</sup> que constitui uma entidade juridicamente distinta da autoridade de transportes, sobre a qual a autoridade de transportes competente a nível local, regional ou nacional — nos casos em que, nos termos do disposto na alínea d) do n.º 2 do artigo 5.º do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007, as competências de autoridade de transportes sejam exercidas a nível regional ou nacional — ou, em caso de agrupamento de autoridades, pelo menos uma autoridade competente, exerce um controlo análogo ao que exerce sobre os seus próprios serviços.*

54. Tendo em conta o já exposto, bem como o artigo 5.º do RJSPTP, conclui-se que o Município é a Autoridade de transportes<sup>15</sup> competente quanto ao serviço público de transporte de passageiros explorado pelos TCB, sendo que no caso concreto não está

<sup>14</sup> 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”.

<sup>15</sup> 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.

em causa um operador interno mas a prestação direta de serviços de transportes por parte do Município.

55. Aliás, 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.<sup>16</sup>
56. 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.<sup>17</sup>
57. Contudo, haverá que ter em conta o artigo 13.º do RJSPTP que estabelece que o planeamento<sup>18</sup> 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*

---

<sup>16</sup> Tal como refere o colação o “Guião para o período transitório do Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros e Linhas Orientadoras” do IMT (<http://www.imt.pt/sites/IMTT/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.”

<sup>17</sup> Neste sentido a Resolução do Parlamento Europeu, de 2 de dezembro de 2015, sobre “mobilidade urbana sustentável” mas também a Comunicação da Comissão Europeia sobre o “Plano de ação da mobilidade urbana”, de 30 de setembro de 2009, e o Livro verde “Por uma nova cultura de mobilidade urbana”, de 25 de setembro de 2007, que defendem que as soluções para a mobilidade devem ser encontradas ao nível local, de acordo com as especificidades locais e em parceria com as autoridades nacionais. Também no mesmo sentido a Comunicação da Comissão Europeia sobre “Avançar em conjunto para uma mobilidade urbana competitiva e eficiente na utilização de recursos” e o “Pacote da Mobilidade Urbana” de 2013, que defende que a Comissão e os Estados-Membros devem reforçar o seu apoio às autoridades locais para que todas as cidades da União possam operar uma mudança radical nos seus esforços com vista a uma mobilidade urbana mais competitiva e eficiente na utilização de recursos, devendo ser criadas condições de base adequadas para as autoridades locais definirem e executarem estratégias integradas e globais que promovam uma mobilidade urbana melhor e mais sustentável. No mesmo sentido a consulta pública sobre a dimensão urbana da política de transportes da União Europeia de 2013. [http://ec.europa.eu/transport/themes/urban/studies/urban\\_en](http://ec.europa.eu/transport/themes/urban/studies/urban_en)

<sup>18</sup> 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.

*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.”*

58. Segundo o artigo 8.º, sem prejuízo do disposto no artigo 5.º do RJSPTP, as Áreas Metropolitanas são as autoridades de transportes competentes quanto aos serviços públicos de transporte de passageiros metropolitanos que se desenvolvam, integral ou maioritariamente, na respetiva área geográfica.
59. 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.
53. 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<sup>19 20</sup> 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.

---

<sup>19</sup> 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.

<sup>20</sup> De referir o artigo 31.º da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, que aprova o regime jurídico da atividade empresarial local e das participações locais, estabelece que a “a gestão das empresas locais deve articular -se com os objetivos prosseguidos pelas entidades públicas participantes no respetivo capital social, visando a satisfação das necessidades de interesse geral ou a promoção do desenvolvimento local e regional, assegurando a viabilidade económica e o equilíbrio financeiro.” Por seu lado, o n.º 1 do artigo 32.º estabelece que “a deliberação de constituição das empresas locais ou de aquisição de participações que confirmam uma influência dominante, nos termos da presente lei, deve ser sempre precedida dos necessários estudos técnicos, nomeadamente do plano do projeto, na ótica do investimento, da exploração e do financiamento, demonstrando -se a viabilidade e sustentabilidade económica e financeira das unidades, através da identificação dos ganhos de qualidade, e a racionalidade acrescentada decorrente do desenvolvimento da atividade através de uma entidade empresarial, sob pena de nulidade e de responsabilidade financeira”. Os n.º 3 e 4 da mesma disposição estabelece que a “atribuição de subsídios à exploração pelas entidades públicas participantes no capital social exige a celebração de um contrato-programa” e “no caso de a empresa local beneficiar de um direito especial ou exclusivo, nos termos definidos no artigo 3.º do Decreto -Lei n.º 148/2003, de 11 de julho, que «Transpõe para a ordem jurídica nacional a Diretiva n.º 2000/52/CE, da Comissão, de 26 de julho, que altera a Diretiva n.º 80/723/CEE, da Comissão, de 25 de junho, relativa à transparência das relações financeiras entre as entidades públicas dos Estados membros e as empresas públicas», alterado pelo Decreto-Lei n.º 120/2005, de 26 de julho, e pelo Decreto-Lei n.º 69/2007, de 26 de março, essa vantagem deve ser contabilizada para aferição da sua viabilidade financeira.” O n.º 6 da mesma disposição estabelece que “independentemente das obrigações de controlo e fiscalização previstas na presente lei e na lei comercial, o desempenho da empresa local deve ser objeto de avaliação anual pelos respetivos órgãos sociais, incluindo a elaboração de um relatório com a análise comparativa das projeções decorrentes dos estudos referidos nos n.os 1 e 2 e a efetiva situação económico -financeira da empresa local, o qual é obrigatoriamente comunicado à Inspeção -Geral de Finanças.”



54. Decorre também dos artigos 38.º a 41.º do RJSPTP estabelece que as regras gerais relativas à criação e disponibilização de títulos de transporte, monomodais ou intermodais, bem como as relativas à fixação de valores máximos de preços e atualização das tarifas, e aos sistemas de transportes inteligentes são definidas por portaria dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e dos transportes<sup>21</sup> <sup>22</sup>, sem prejuízo de regras específicas fixadas por autoridades de transportes locais ao abrigo daquelas regras gerais.
55. Por outro lado, a Área Metropolitana de Lisboa (AML) é responsável pela gestão do sistema tarifário da região metropolitana, nos termos do Regulamento n.º 278-A/2019, de 31 de dezembro, que aprova as Regras Gerais para a Implementação do Sistema Tarifário na AML, devendo dar-se especial relevância à aferição da conformidade da aplicação dos critérios de pagamento de compensações financeiras e de repartição de receitas dos títulos intermodais<sup>23</sup>, os quais deverão ser aplicados de forma equitativa a todos os operadores de transportes (públicos e privados) que os disponibilizem nos territórios em causa. Tal assume especial importância tendo em conta que, para alguns operadores, as compensações tarifárias constituem, por ora, a única forma de compensação financeira pelo cumprimento de uma obrigação de serviço público. Tais preocupações continuarão a ser relevantes mesmo quando terceiros operadores vejam a sua operação ser enquadrada em contrato de serviço público.
56. Tendo em conta a articulação já decorrente do Regulamento n.º 278-A/2019, bem como as peças procedimentais da AML<sup>24</sup> considera-se estar assegurado, no presente e no futuro, o enquadramento da articulação do Município com aquela entidade.<sup>25</sup> <sup>26</sup>, sem

<sup>21</sup> Articulada com o artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, que estabelece competir à AMT “definir regras e princípios gerais relativos à estrutura de custeio e formação de preços e tarifas nos setores regulados, emitindo parecer sobre as propostas de regulamentos de tarifas e outros instrumentos tarifários, designadamente quando estas se encontrem relacionadas com obrigações de serviço público”, o que se veio a verificar pelo Regulamento n.º 430/2019 publicado no Diário da República n.º 94/2019, Série II de 2019-05-16.

<sup>22</sup> Portaria n.º 298/2018, de 19 de novembro.

<sup>23</sup> Referem as Orientações da Comissão Europeia que: “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. Não obstante, como prevê o anexo do regulamento, os benefícios induzidos quantificáveis devem ser deduzidos dos custos para os quais é pedida compensação”.

<sup>24</sup> Foi objeto de parecer positivo da AMT: [http://www.amt-autoridade.pt/media/2259/ppv\\_amp\\_barcelos.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/2259/ppv_amp_barcelos.pdf)

<sup>25</sup> Releva Comissão que “o artigo 8.º do Regulamento estabelece, no seu n.º 2, que, sem prejuízo do disposto no seu n.º 3, «a adjudicação de contratos de serviço público de transporte ferroviário e rodoviário deve dar cumprimento ao disposto no artigo 5.º a partir de 3 de dezembro de 2019». Durante este período transitório, os Estados-Membros devem tomar medidas para dar gradualmente cumprimento ao disposto no artigo 5.º, a fim de evitar anomalias estruturais graves, nomeadamente relacionadas com a capacidade de transporte. (...). Tal como indica o considerando 31, o propósito das disposições transitórias é dar às autoridades competentes e aos operadores de serviços públicos tempo suficiente para se adaptarem às disposições do regulamento.”

<sup>26</sup> Sem prejuízo de atos administrativos, regulamentares e legais subsequentes que sejam necessários para aprofundar e concretizar diversas componentes da referida articulação.

prejuízo de se recomendar a celebração de contrato interadministrativo de articulação de competências tendo em conta que ambas as entidades serão responsáveis pela gestão de diferentes contratos de serviço público, mas que têm diversas interações, sendo de acautelar os impactos mútuos na gestão de sustentabilidade dos serviços.

### **Prestação direta**

57. 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).
58. Refere ainda o Regulamento que *“sem prejuízo das disposições pertinentes do direito interno, qualquer autoridade local ou, na sua ausência, qualquer autoridade nacional pode decidir prestar ela própria, serviços públicos de transporte de passageiros no seu território ou confiá-los a um operador interno sem os submeter a concurso. Esta possibilidade de autoprestação deverá, todavia, ser enquadrada de forma rigorosa, a fim de garantir condições de concorrência equitativas. A autoridade competente, ou o agrupamento de autoridades competentes, que prestem serviços públicos integrados de transporte de passageiros, coletivamente ou através dos seus membros, deverão exercer o controlo necessário”* (considerando 19”).
59. Do artigo 5.º do Regulamento e do artigo 16.º do RJSPTP<sup>27</sup> 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.

---

<sup>27</sup> 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.

60. Contudo, nos termos do n.º 2 do artigo 5.<sup>o</sup><sup>28</sup> e do artigo 16.<sup>o</sup> 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.<sup>o</sup> do RJSPTP.
61. Como refere a Comissão Europeia<sup>29</sup>, *“o Regulamento autoriza as autoridades competentes a nível local a prestarem elas próprias serviços públicos rodoviários ou ferroviários de transporte de passageiros ou a adjudicarem por ajuste direto contratos de serviço público a operadores internos. Contudo, se optarem pela segunda alternativa, devem respeitar uma série de regras e condições estritas, estabelecidas no n.º 2 do artigo 5.<sup>o</sup>, do Regulamento”*:
62. 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”*.
63. De acordo com o n.º 2 do artigo 5.<sup>o</sup> 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”*.
64. 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,*

---

<sup>28</sup> *“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”*.

<sup>29</sup> 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.

*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”.*

65. Em segundo lugar, decorre do Regulamento que o “operador interno e qualquer entidade sobre a qual este operador exerça uma influência, ainda que mínima, exerça integralmente as suas atividades de transporte público de passageiros no interior do território da autoridade competente a nível local, mesmo que existam linhas secundárias ou outros elementos acessórios dessa atividade que entrem no território de autoridades competentes a nível local vizinhas, e não participem em concursos organizados fora do território da autoridade competente a nível local”.<sup>30</sup>.
66. Estará também em causa avaliar, e numa perspetiva do impacto nas obrigações contratuais ou na sustentabilidade económica e financeira da concessão, se poderão ser atribuídas vantagens (económicas, financeiras ou outras) suscetíveis de favorecer a empresa beneficiária em relação às empresas concorrentes, à luz quatro condições estabelecidas pelo Tribunal de Justiça da União Europeia no Acórdão Altmark<sup>31</sup>. No caso concreto, está em causa garantir que o operador municipal (que corresponde à autoridade de transportes), não cria mecanismos que o podem favorecer face a outros operadores em mercado concorrencial.
67. De referir que o Mercado Comum assenta no princípio da livre concorrência entre as empresas da União Europeia e a corroborar este princípio, o artigo 87.º do Tratado da União Europeia estabelece que são incompatíveis com o Mercado Comum os auxílios concedidos pelos Estados ou provenientes de recursos estatais, que confirmam uma vantagem económica aos beneficiários, a qual deve ser concedida seletivamente, e a medida de auxílio deve ameaçar falsear a concorrência e as trocas comerciais entre os Estados-Membros.
68. 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

---

30 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.”

<sup>31</sup> 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).

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.

69. Os TCB exploram uma rede de serviços de transporte rodoviário de passageiros que interage e se sobrepõe 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.
70. Ademais, a maior parte dos operadores da AML encontram-se a operar ao abrigo de autorizações provisórias, nos termos do RJSPTP<sup>32</sup>, sem direitos exclusivos ou atribuição de compensações financeiras (com exceção, na generalidade, da atribuição de compensações tarifárias pela disponibilização bonificações tarifárias) e até que o procedimento concursal conduzido pela AML para toda a região seja adjudicado.
71. Tal equivale a dizer que, invariavelmente, e num período de transição de regimes, no que se refere à contratualização de serviços de transporte de passageiros, as condições concorrenciais entre os vários operadores serão diferenciadas, por natureza, pelo que, sem prejuízo das atribuições e competências próprias da AMT, enquanto regulador económico independente, cabe às autoridades de transportes criar e implementar as condições legais e contratuais de base que permitam a disponibilização de serviços de transportes enquadradas em termos equitativos em termos concorrenciais<sup>33</sup> e organizativos.
72. Por isso, da informação da AMT *“Informação - Prestação Direta de Serviços de Transporte Público de Passageiros por Autoridades de Transportes”*<sup>34</sup> se referiu que *“por imperativos concorrenciais, mas também de legalidade, transparência e objetividade, qualquer entidade, pública ou privada, que exerce uma atividade económica no âmbito da mobilidade, designadamente disponibilizando serviços de transporte público de passageiros, deve ter a sua atividade enquadrada em instrumento legal, regulamentar, administrativo ou contratual, que estabeleça as condições específicas em que é prestada, incluindo obrigações de serviço público e identifique quaisquer vantagens*

---

<sup>32</sup> Alterado pelo Decreto-Lei n.º 169-A/2019, de 20 de novembro.

<sup>33</sup> Nos termos do artigo 8.º do Decreto-lei n.º 133/2013, de 3 de outubro, às empresas públicas aplica-se o princípio da neutralidade competitiva, pois desenvolvem a sua atividade nas mesmas condições e termos aplicáveis a qualquer empresa privada, e estão sujeitas às regras gerais da concorrência, nacionais e de direito da União Europeia. Tal princípio aplica-se igualmente a empresas e participações locais, nos termos da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto

<sup>34</sup> [http://www.amt-autoridade.pt/media/2093/prestacao\\_direta\\_servicos\\_transporte\\_pubpassageiros\\_at.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/2093/prestacao_direta_servicos_transporte_pubpassageiros_at.pdf)

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

73. E por isso, de forma a mitigar quaisquer efeitos concorrenciais nefastos de linhas dos TCB que se sobreponham, total ou parcialmente, com outras linhas de outros operadores cuja atividade não se encontre ainda contratualizada, é de sublinhar a necessidade de equiparação de condições contratuais, garantir de elevado nível de exigência de transparência e uma efetiva e objetiva utilização das potencialidades da contabilidade analítica, com a separação e identificação das contas específicas destas linhas<sup>35</sup>, pelos mesmos motivos, tal como estabelecido no Regulamento e no regime jurídico da atividade empresarial local.

### **Obrigações de serviço público e respetivas compensações**

74. 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;*

---

<sup>35</sup> 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.*

75. O artigo 23.º do RJSPTP estabelece, por seu turno, que *“as autoridades de transportes competentes podem impor obrigações de serviço público<sup>36</sup> ao operador de serviço público, as quais devem ser formuladas de forma expressa e detalhada, por referência a elementos específicos, objetivos e quantificáveis<sup>37</sup>”*.

76. Outrossim, 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.*

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

---

<sup>36</sup> Tal como referem as Orientações da Comissão *“Conforme dispõe o artigo 14.º do TFUE, «a União e os seus Estados-Membros, dentro do limite das respetivas competências e no âmbito de aplicação dos Tratados, zelarão por que esses serviços [de interesse económico geral] funcionem com base em condições, nomeadamente económicas e financeiras, que lhes permitam cumprir as suas missões»*. De acordo com o Protocolo n.º 26, as autoridades nacionais, regionais e locais têm um papel essencial e gozam de um amplo poder de apreciação na prestação, execução e organização de serviços de interesse económico geral de uma forma que atenda tanto quanto possível às necessidades dos utilizadores. (...) *A prestação, execução e organização de serviços de interesse económico geral pelos Estado-Membros no setor do transporte público ferroviário e rodoviário de passageiros regem-se pelo Regulamento (CE) n.º 1370/2007. O artigo 1.º do regulamento estabelece que o objetivo deste é «definir o modo como, no respeito das regras do direito [da UE], as autoridades competentes podem intervir no domínio do transporte público de passageiros para assegurar a prestação de serviços de interesse geral que sejam, designadamente, mais numerosos, mais seguros, de melhor qualidade e mais baratos do que aqueles que seria possível prestar apenas com base nas leis do mercado.»* Conforme definido no artigo 2.º, alínea e), do Regulamento, obrigações de serviço público são imposições destinadas a assegurar, no interesse geral, a prestação de serviços de transporte público de passageiros que um operador, pesando os seus interesses comerciais, não assumiria, pelo menos no mesmo grau e nas mesmas condições, sem contrapartidas. Assim, no quadro definido pelo regulamento (CE) n.º 1370/2007, os Estados-Membros beneficiam de uma ampla margem de discricionariedade na definição das obrigações de serviço público em sintonia com as necessidades dos utentes. De acordo com o artigo 4.º do Decreto-lei n.º 167/2008, de 26 de agosto, *“as obrigações específicas de serviço público inerentes aos serviços de interesse geral exigem que a provisão global dos mesmos tenha uma natureza universal, respeite os requisitos de continuidade, de sustentabilidade, de boa qualidade e de eficácia, garanta a sua acessibilidade em termos de preços à generalidade dos cidadãos, assegure a 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”*.

<sup>37</sup> 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”.*

78. 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”*.
79. 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.”*
80. Na mesma esteira, dita o Anexo ao Regulamento que *“para calcular as incidências financeiras líquidas, a autoridade competente deve tomar como referencial as seguintes regras: custos incorridos em relação a uma obrigação de serviço público ou a um conjunto de obrigações de serviço público impostas pela autoridade ou autoridades competentes, incluídas num contrato de serviço público e/ou numa regra geral, menos as incidências financeiras positivas geradas na rede explorada ao abrigo da obrigação ou obrigações de serviço público em causa, menos as receitas decorrentes da aplicação do tarifário ou quaisquer outras receitas decorrentes do cumprimento da obrigação ou obrigações de serviço público em causa, mais um lucro razoável<sup>38</sup>, igual ao efeito financeiro líquido”*.

---

<sup>38</sup> 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”*.



81. 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”.*
82. Por outro lado, o n.º 5 do anexo estabelece que *“a fim de aumentar a transparência e de evitar subvenções cruzadas, quando um operador de serviço público explora simultaneamente serviços sujeitos a obrigações de serviço público de transportes que beneficiam de compensação e outras atividades, a contabilidade dos referidos serviços públicos deve ser separada, satisfazendo, no mínimo, as seguintes condições:*
- *as contas correspondentes a cada uma destas atividades de exploração devem ser separadas, e a parte dos ativos correspondentes e os custos fixos devem ser afetados segundo as normas contabilísticas e fiscais em vigor,*
  - *todos os custos variáveis, uma contribuição adequada para os custos fixos e um lucro razoável ligados a qualquer outra atividade do operador de serviço público não podem, em caso algum, ser imputados ao serviço público em causa,*
  - *os custos de serviço público devem ser equilibrados pelas receitas de exploração e pelos pagamentos das autoridades públicas, sem transferência possível das receitas para outro sector de atividade do operador de serviço público<sup>39</sup>”.*
83. 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”.*
84. De referir, no que diz respeito ao pagamento de compensações financeiras, a Comissão Europeia refere que <sup>40</sup>, *“contrariamente ao que acontece noutros setores, à compensação por obrigações de serviço público no setor dos transportes terrestres aplica-se o artigo 93.º e não o artigo 106.º, n.º 2, do TFUE. Consequentemente, as regras da União relativas à compensação por serviços de interesse económico geral<sup>41</sup>*

<sup>39</sup> No mesmo sentido, as disposições já mencionadas na Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto.

<sup>40</sup> Comunicação da Comissão Orientações para a interpretação do Regulamento, já mencionadas.

<sup>41</sup> 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

*que têm por base o artigo 106.º, n.º 2, do Tratado, não se aplicam aos transportes terrestres”.<sup>42</sup> (...) 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.”*

85. 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”<sup>43</sup>.<sup>44</sup>*

86. Face ao exposto, haverá que analisar, quanto a estas matérias, a deliberação em causa que se consubstancia, de facto, num *“contrato de serviço público”*.

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

---

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).

<sup>42</sup> “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).

<sup>43</sup> 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).

<sup>44</sup> 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.

88. 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.
89. 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 Regulamento<sup>45</sup>. 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 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*

---

<sup>45</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A52014XC0329%2801%29>

*que a autoridade presta ela própria os serviços ou confia a sua prestação a um operador interno.”.*

90. 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.”*
91. Sublinhe-se que 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.
92. Ao disponibilizar 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.
93. 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 Estado<sup>46</sup> é indiferente a natureza do prestador do serviços, sendo antes relevante o cumprimento de regras aplicáveis a uma determinada atividade.
94. 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,

---

<sup>46</sup> [http://www.amt-autoridade.pt/media/1955/auxilios\\_estado\\_osp\\_transportes.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/1955/auxilios_estado_osp_transportes.pdf)

ou na redefinição de modelos de exploração e oferta, cautelando efeitos negativos e injustificados na sustentabilidade das respetivas operações.

95. Incluem-se, neste caso, não apenas a sobreposição parcial ou total de linhas dentro do concelho de Barreiro, mas também aquelas que se desenvolvem fora dos limites territoriais, cuja aprovação deve ser articulada com a AML.
96. É certo que um “operador interno” pode desenvolver ligações para fora do território da autoridade de transportes competente, de acordo com o Regulamento, mas deverá acautelar-se o adequado enquadramento das mesmas, designadamente com a AML e outros municípios, bem como ponderar, previamente, os impactos na exploração de outros operadores.
97. Assim, em complemento ao cumprimento dos requisitos previstos na Lei n.º 50/2012, de 8 de junho, por força do Regulamento e da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, os serviços municipalizados devem ter a sua atividade enquadrada em instrumento específico que garanta uma descrição detalhada, objetiva e mensurável da exploração do serviço público de transporte de passageiros (especificando linhas, horários, frequências) e tendo em conta as recomendações da AMT quanto à adequada “contratualização” destes serviços públicos, incluindo a previsão de indicadores de exploração (obrigações operacionais, de qualidade, etc), reporte de informação e regras de cálculo do esforço financeiro público associado ao serviço público e separando, contabilisticamente, as atividades de serviço público e outras, como aliás, se verifica com outros Municípios que disponibilizam serviços de transporte público de passageiros através de serviços municipalizados. Naturalmente, não será de prever mecanismos sancionatórios, uma vez que carece de sentido que a entidade fiscalizadora coincida com a entidade prestador do serviço, ou prever, por exemplo, a atribuição de um lucro razoável, uma vez uma vez que o esforço financeiro público associado a um serviço municipalizado não pode seguir a “lógica de mercado”, devendo estar assim limitado a assegurar a viabilidade económico-financeira das o serviço prestado. Por outro lado, não será igualmente de prever um prazo para a prestação dos serviços, por o mesmo não ser concorrenciável tal como seria se estivesse em causa a externalização do mesmo, ainda que seja recomendável a reavaliação periódica do modelo.
98. No que se refere ao caso concreto, tendo em conta os elementos apresentados, é possível identificar os gastos e os rendimentos associados à exploração do serviço de transporte de passageiros, nos níveis de serviços impostos pelo Município, desagregando cada uma daquelas componentes e, tendo em conta o histórico, estimar-se a sua evolução

ao longo do prazo de exploração, sendo de concluir pela existência de défice operacional.

99. O valor da compensação estimada parte desse défice operacional, não sendo considerado um lucro razoável<sup>47 48</sup>, 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.
100. Por outro prisma, para efeitos de avaliação e incidências positivas e negativas, designadamente as positivas resultantes da atribuição e compensação de bonificações tarifárias ou realização de investimentos, atentos os gastos e rendimentos apurados, resulta claro que a realização daquelas obrigações de serviço público sem as compensações indicadas, resultariam num aumento do endividamento e dos gastos, não compensado pelo aumento de rendimentos de exploração, que impediria um investimento adequado, o que, num cenário de exploração puramente comercial resultaria, pelo menos, na necessidade de redução da oferta ou da qualidade de serviço público, não se cumprindo o serviço de interesse económico geral e impossibilitando o cumprimento de um serviço público essencial<sup>49 50</sup>.

---

47 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.”

48 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.

49 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.

50 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.”

101. Como foi sublinhado anteriormente, deve ser garantida a efetiva e objetiva utilização das potencialidades da contabilidade analítica, com a separação e identificação das contas específicas destas linhas<sup>51</sup>, pelos mesmos motivos, tal como estabelecido no Regulamento e no regime jurídico da atividade empresarial local.
102. 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<sup>52 53</sup>, pois tal implementação revela-se, assim, da maior importância, não só para o correto e identificável dispêndio de dinheiros públicos na prossecução de OSP, mas também para a avaliação dos efeitos concorrenciais<sup>54</sup>.
103. Por isso, recomenda-se que seja dada atenção à verificação anual, objetiva e transparente (e eventual revisão/ajustamento) da aplicação dos critérios de cálculo de compensações financeiras relativas a todas as linhas, tendo por base os indicadores operacionais constantes a programação a oferta e operação ou outros instrumentos administrativos e contratuais<sup>55</sup>.

---

<sup>51</sup> 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 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”.

<sup>52</sup> “(...) satisfazendo, no mínimo, as seguintes condições:

- as contas correspondentes a cada uma destas atividades de exploração devem ser separadas, e a parte dos ativos correspondentes e os custos fixos devem ser afetados segundo as normas contabilísticas e fiscais em vigor,
- todos os custos variáveis, uma contribuição adequada para os custos fixos e um lucro razoável ligados a qualquer outra atividade do operador de serviço público não podem, em caso algum, ser imputados ao serviço público em causa,
- os custos de serviço público devem ser equilibrados pelas receitas de exploração e pelos pagamentos das autoridades públicas, sem transferência possível das receitas para outro sector de atividade do operador de serviço público”.

<sup>53</sup> 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.

<sup>54</sup> Como refere a Comunicação da Comissão “Quando o prestador do serviço público exerce também atividades comerciais, é necessário assegurar que a compensação pública que ele recebe não é utilizada para reforçar a sua posição concorrencial nas atividades comerciais. O anexo do regulamento estabelece regras destinadas a prevenir a subsídio das atividades comerciais com as receitas das atividades de serviço público. Tais regras consistem essencialmente na separação das contas dos dois tipos de atividade (serviço público e serviço comercial) e num método sólido de repartição de custos que reflita os custos reais da prestação do serviço público”. Acrescenta que os “n.ºs 1 e 2 do artigo 4.º do regulamento, em combinação com as regras estabelecidas no anexo, preveem a correta repartição, pelos dois tipos de atividade, dos custos e receitas associados respetivamente à prestação dos serviços no âmbito do contrato de serviço público e à atividade comercial, no intuito de possibilitar a monitorização eficaz da utilização dada à compensação pública e da eventual subsídio cruzada. (...) Por exemplo, quando o serviço público e a atividade comercial compartilham os meios de transporte (material circulante ou autocarros) ou outros ativos ou serviços necessários à prestação do serviço público (escritórios, pessoal ou estações), os custos conexos devem ser imputados aos dois tipos de atividade na proporção do seu peso relativo no total das prestações de transporte fornecidas pela empresa(...)”.

<sup>55</sup> 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 (...)”

104. Na verdade, podem ocorrer modificações<sup>56</sup>, 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 da aplicação dos critérios de compensações sobre bases de cálculo diferenciadas (alterações à rede ou cumprimento de obrigações de serviço público em articulação com outros operadores).<sup>57</sup>
105. Nesta senda, e tendo em conta o disposto no artigo 22.º do RJSPTP e no Anexo ao Regulamento, impõe-se que sejam implementadas modificações no sistema contabilístico dos TCB 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 comerciais.
106. É certo que nos Relatórios e Contas foi possível identificar os gastos e rendimentos associadas às duas atividades, mas não resulta do mesmo que seja possível apurar valores relativos a cada uma das linhas.
107. Mesmo que tal possa não vir a ser claramente desagregado naquele relatório, por razões de segredo comercial, afigura-se que tal informação deverá existir, tendo porventura tal sido potenciado pelo facto de o contrato/deliberação se referir a obrigações de exploração para toda a rede, deixando de identificar a produção de cada uma das linhas.
108. Por uma razão de transparência e objetividade, também o contrato/deliberação, nos anexos, deveria identificar todas as linhas bem como as obrigações de exploração inerentes, sem prejuízo das alterações que se verificarem necessárias no âmbito da gestão dinâmica da rede. Tal é também relevante para a avaliação dos indicadores de performance de cada uma das linhas e evitar a sua diluição numa avaliação global da rede.

---

<sup>56</sup> 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”.

<sup>57</sup> 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.”



109. 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, em cumprimento do anexo ao Regulamento e ao RJSPTP<sup>58</sup>.
110. Para o efeito, é recomendável, a título meramente exemplificativo, uma aproximação ao modelo de reporte de informação económica e financeira estabelecido no modelo contratual lançado a concurso pela AML, e que foi aprovado pelo Município, por se entender que tal induz objetividade e transparência, quanto ao esforço financeiro público associado ao serviço público prestado pelos TCB<sup>59</sup>, 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.
111. De referir quanto a compensações financeiras que se constata que o Município não respondeu às solicitações da AMT no que se refere ao controlo anual de compensações<sup>60</sup> o que se afigura ser de corrigir de futuro, tendo em conta que, no âmbito do presente parecer tal informação foi prestada.

### **Obrigações Contratuais e indicadores**

112. As obrigações de serviço público que se encontram estabelecidas são de alguma forma genéricas e de mensurabilidade não totalmente expressa no contrato, o que só não representa 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.
113. No entanto, no que belisca a indicadores de oferta, utilizados para avaliar o desempenho do serviço prestado, considera-se que o contrato de serviço público, na forma de deliberação, é insuficiente e pouco claro na sua mediação, sendo apenas previsto um indicador de fiabilidade para toda a rede, podendo diluir eventuais disrupções efetivas em algumas linhas numa avaliação global e anual.

---

<sup>58</sup> 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.

<sup>59</sup> 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”*

<sup>60</sup> [http://www.amt-autoridade.pt/media/2593/compensacoes\\_financeiras.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/2593/compensacoes_financeiras.pdf)

114. 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. Esta aferição, que é possível tendo em conta os sistemas de apoio à exploração, permite também comunicar com os passageiros de forma mais correta, clara e transparente, bem como permite desagregar, de forma objetiva, as medições anuais do cumprimento de horários e frequência e do desempenho, em geral.
115. 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.”*<sup>61</sup>
116. O pagamento de obrigações de serviço público justifica-se pela prática efetiva daquelas obrigações, devendo ser estabelecidos mecanismos mais objetivos e orientadores,

---

<sup>61</sup> 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.”*

ainda que programáticos, de eficiência e qualidade<sup>62</sup>, não estando em causa, necessariamente, a imposição de sanções – até porque, no caso concreto, o Município aplicaria sanções a si próprio - mas sim o apuramento objetivo e transparente do desempenho do operador, em equidade com as exigências efetuadas a outros operadores em mercado concorrencial e comunicar de forma transparente com os utilizadores.

117. Por outro lado, se estiver em causa o incumprimento de indicadores (tornadas obrigações) de regularidade e pontualidade ou outras (circulações, desvios, horários, etc.) com impactos diretos nos passageiros, afigura-se deverem existir índices claros e objetivos, expressos na deliberação e não “informais”, para melhor poder adequar a exploração e melhor comunicar com os passageiros.
118. Quanto a estes aspetos, recordarmos que as peças contratuais do procedimento lançado pela AML<sup>63</sup> e que mereceu parecer positivo por parte da AMT estipulam que *“O sistema é composto por um conjunto de indicadores cujo reporte atende aos termos sugeridos na Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, no Regulamento Europeu (CE) 1370/2007, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007, e no Regulamento 430/2019, de 16 de maio, está organizado em seis domínios principais: desempenho do serviço oferecido, qualidade do serviço oferecido, qualidade do serviço percebido, frota, económico-financeiro e recursos humanos”*.
119. Ora, o Município refere que são utilizados indicadores de monitorização baseados na informação AMT, pese embora nem todos estejam a ser utilizados, podendo ser introduzidos alguns indicadores que se perfilaram relevantes para avaliar a performance dos TCB. No entanto, não esclareceu quais, nem os mesmos constam do seu enquadramento contratual.
120. Tendo em conta que o Município faz parte da AML e procedeu à aprovação daqueles indicadores, bem como que os TCB manterão a operação em sobreposição com o futuro operador escolhido no âmbito daquele concurso, e tendo em conta também que o contrato com os TCB termina em 2021, mas pode ser alterado a todo o tempo sem que isso provoque qualquer impacto negativo e financeiro, recomenda-se que a deliberação

---

<sup>62</sup> Conforme Regulamento e Orientações da Comissão.

<sup>63</sup> Anexo III - Indicadores de reporte e Monitorização, Anexo VI Qualidade do serviço ao passageiro e Anexo VII Avaliação do desempenho e qualidade do serviço.

seja alterada no sentido de serem expressos os indicadores de desempenho (pontualidade, fiabilidade, etc) aplicáveis à operação.

121. 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.
122. 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.
123. 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 disrupção objetiva e prolongada de diversos horários e frequências, em uma ou outra linhas e ainda assim os TCB 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.
124. 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
125. Recomenda-se, por isso, uma aproximação ao modelo de avaliação de desempenho dos futuros contratos de serviço público a celebrar pela AML.
126. Por outro lado, ainda que seja uma obrigação da autoridade de transportes, foi sugerida a inclusão de disposição que preveja a transmissão de dados necessários para a

elaboração dos relatórios públicos previstos no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento (CE) 1370/2007, tendo o Município concordado com a sugestão, indicando que a versão final do contrato seria alterada em conformidade.

127. Para o efeito, recomenda-se:

- A tendencial utilização de todos indicadores de monitorização e supervisão e gestão contratual que consta, da Informação AMT de 27 de setembro de 2018<sup>64</sup>, os quais poderão auxiliar também na gestão operacional e planeamento estratégico (incluindo nos deveres especiais de informação já previstos);
- Que seja garantida a transmissão dos dados previstos no Regulamento n.º 430/2019, publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 94, de 16 de maio de 2019 (matéria tarifária) em ordem a garantir uma adequada monitorização de todos os pressupostos e variáveis necessários ao cálculo de indicadores de performance<sup>65</sup>.

128. Tais indicadores poderão ser relevantes na gestão contratual e para os efeitos de elaboração de relatórios de gestão e outros instrumentos previsionais<sup>66</sup>.

129. Isto porque, de acordo com o plasmado no 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, sendo que, de acordo com os dados disponíveis na fundamentação do contrato, se afigurava não ser possível monitorizar e aferir do seu cabal cumprimento.

130. Tendo em conta que a Comissão Europeia sustenta<sup>67</sup> 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

<sup>64</sup> Disponível em: [https://www.amt-autoridade.pt/media/1777/csite\\_indicadores\\_monitorizacao\\_supervisao\\_at.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/1777/csite_indicadores_monitorizacao_supervisao_at.pdf)

<sup>65</sup> [http://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes\\_amt\\_obrigacoes\\_reporte\\_relatorios\\_publicos.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes_amt_obrigacoes_reporte_relatorios_publicos.pdf)

<sup>66</sup> 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*”.

<sup>67</sup> 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.*”

transmissão de informação, ainda que previstas contratualmente, possam também ser melhor detalhadas em função do exercício de melhor especificação de indicadores estratégicos e operacionais, financeiros e económicos, e sobretudo da periodicidade da sua recolha, tratamento e análise, (além dos já previstos no contrato e em outros documentos como o Plano de Atividades), no sentido de lhes dar maior coerência e vinculatividade, mas também conferir a necessária sindicabilidade.

131. Entende-se igualmente que a atuação de uma autoridade de transportes (ou outra) pode-se reconduzir a intervenções estratégicas, táticas e operacionais e os contratos são, na maior parte das vezes, instrumentos claramente operacionais, pelo que a aferição dos seu cumprimento por objetivos estratégicos e mesmo que parcialmente indeterminados podem, potencialmente, dificultar a monitorização da atividade e o seu reporte detalhado, bem como a gestão operacional e contratual, e ainda a auditoria e fiscalização de toda a execução contratual. <sup>68</sup> É por isso relevante 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.
132. 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.
133. Aliás, as disposições legais mencionados, designadamente a aplicável ao Setor Empresarial Local, não prevê a substituibilidade mútua de instrumentos estratégicos - como o Plano de Atividades - e de contratos-programa - tendo ambos objetivos específicos e devendo todos contribuir para a demonstração e avaliação periódica da viabilidade e sustentabilidade económica e financeira das entidades, através da

---

<sup>68</sup> O n.º 6 artigo 31.º da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, que aprova o regime jurídico da atividade empresarial local e das participações locais, estabelece que *“independentemente das obrigações de controlo e fiscalização previstas na presente lei e na lei comercial, o desempenho da empresa local deve ser objeto de avaliação anual pelos respetivos órgãos sociais, incluindo a elaboração de um relatório com a análise comparativa das projeções decorrentes dos estudos referidos nos n.os 1 e 2 e a efetiva situação económico -financeira da empresa local, o qual é obrigatoriamente comunicado à Inspeção -Geral de Finanças.”* O artigo 31.º estabelece que *“a 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 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 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”.*

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.

134. Sem prejuízo do referido, devem ser expressos os incentivos, quer do lado dos instrumentos de gestão contratual da empresa, quer do lado da autoridade de transportes para promover uma gestão eficiente da empresa e do sistema, sendo que, segundo a Comissão Europeia, é um dos principais objetivos do enquadramento legal europeu aplicável<sup>69</sup>. Por isso, quanto mais objetivos forem os instrumentos de gestão estratégicos e operacionais, maiores garantias existirão da sua efetiva aplicação, monitorização e fiscalização
135. Por isso, a existência de conceitos como *continuidade, regularidade, disponibilidade, qualidade, comodidade, acessibilidade, rapidez e segurança*, quando se trata da prestação de serviço público de passageiros devem ser adequadamente parametrizados e objetivados<sup>70</sup>, (no máximo tanto como objetivos de produção como horários e frequências) independentemente da duração do contrato e da definição de condições de ajustamento de objetivos em prazos intermédios.
136. Nesse sentido, recomenda-se que, por instrumento contratual, regulamentar ou administrativo do Município, possa ser melhor clarificado o nexos entre todas as obrigações contratuais da empresa e objetivos de curto e médio prazo, sem prejuízo da introdução de margens de execução adaptáveis à evolução e circunstâncias diversas, e todos os outros instrumentos estratégicos e operacionais que enquadram ou complementam o contrato, podendo, dessa forma, consubstanciar um instrumento importante para a gestão e fiscalização da atividade do operador.
137. Afigura-se que apenas desta forma existirá um verdadeiro incentivo ao cumprimento contratual, e apenas assim se potenciará um melhor serviço aos passageiros e, do mesmo passo, uma melhor defesa do interesse público, também na garantia da sustentabilidade económico e financeira da empresa.

## Direitos dos passageiros

---

<sup>69</sup> Ver nota anterior.

<sup>70</sup> 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.

138. 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.
139. Para o efeito, é essencial<sup>71</sup>, igualmente, garantir que o operador procede à elaboração e divulgação de todas as regras gerais de utilização, cláusulas contratuais gerais e contratuais de adesão, relativas à sua relação com o passageiro, preferencialmente, num único suporte documental, sem prejuízo das ações de divulgação, suportes ou mensagens simples (na forma e conteúdo) que sejam divulgadas.
140. 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.
141. Pretende-se também evitar que qualquer informação acessível ao público não corresponda ou não seja baseada em regra vinculativa e estável e que não possa ser invocada por um passageiro, quando necessário e no exercício dos seus direitos. Deve ainda evitar-se que as regras entre operador-passageiros não estejam adequadamente previstas em documento único, pois não existe garantia de que a informação em sítio da internet não possa ser modificada ou que seja considerada vinculativa, em caso de conflito.<sup>72</sup>
142. Por outro lado, tal como consta de informação da AMT<sup>73</sup> 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.
143. 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

<sup>71</sup> Tal como consta do relatório da AMT sobre este mesmo assunto: <http://www.amt-autoridade.pt/noticias-e-comunicados/comunicados>

<sup>72</sup> 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.

<sup>73</sup> <http://www.amt-autoridade.pt/media/2162/disponibilizaocaolre.pdf>

e

[http://www.amt-autoridade.pt/media/2056/lre\\_operadores\\_economicos.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/2056/lre_operadores_economicos.pdf)



suprarreferidos ou através de meios digitais. Para o efeito, os fornecedores de bens e prestadores de serviços devem divulgar nos respetivos sítios na Internet, em local visível e de forma destacada, o acesso à Plataforma Digital do livro de reclamações. Aqueles que não disponham de sítios na Internet, devem na mesma disponibilizar um endereço de correio eletrónico para efeitos de receção das reclamações submetidas através da referida Plataforma Digital.

144. 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.
145. Ora, constatamos que desde 2016 que o operador TCB não remeteu qualquer reclamação à AMT, o que configura uma flagrante violação dos dispositivos legais mencionados, pelo que será de determinar que tal situação seja sanada, no prazo de 15 dias úteis após a receção do presente parecer, sob pena de aplicação das contraordenações previstas no enquadramento legal aplicável.
146. O mesmo se aplicará à disponibilização de livro de reclamações eletrónico, do qual não foram aportadas evidências da sua existência.

### **Modificações à deliberação**

147. Nesta sequência, e não obstante o Município deter a competência legal e autonomia de ponderar a redação final, alcance e conteúdo, somos a recomendar, tal como já efetuado para outros Municípios detentores de operadores internos ou que prestam diretamente serviços de transporte público de passageiros:
- Numeração de parágrafos, no sentido de ser mais fácil a sua identificação, caso seja necessária a sua citação;
  - No ponto 1-a a remissão para um anexo onde constem horários, frequências e tarifas e títulos, uma vez que as obrigações de serviço público se referem não apenas a quilómetros produzidos, mas também a uma oferta regular e eficiente. De acordo com o enquadramento legal aplicável, as OSP devem ser claras, objetivas e mensuráveis pelo que conceitos como “regularidade” e continuidade” devem se objetivados. Por outro lado, a criação de indicadores de forma

“extracontratual” diminui a sua vinculatividade e segundo a Comissão Europeia, as OSP devem ter subjacentes metas objetivas de eficiências do serviço público;

- No ponto 1-b, a menção à Portaria n.º 298/2018, de 18 de novembro, relativa às regras gerais de criação e atualização de títulos de transportes, mantendo o Município a sua autonomia na fixação de atualizações diferenciadas;
- No ponto 1 a inclusão de parágrafo prevendo a reavaliação anual (ou outro período mais alargado) do modelo, de forma a não criar algum indício de fuga artificial à concorrência. Sugere-se que essa avaliação tenha o objetivo de confirmar (ou não) que as vantagens do modelo adotado (exploração pelo Município) suplantam as vantagens de um modelo alternativo (submissão à concorrência ou criação de operador interno), de forma e evitar uma fuga “artificial” ou não fundamentada à concorrência;
- No ponto 2 a remissão para um anexo com indicadores operacionais, como por exemplo, indicadores de pontualidade, ou seja, aqueles que têm impacto nos passageiros<sup>74</sup> <sup>75</sup>. De acordo com o enquadramento legal aplicável, as OSP devem ser claras, objetivas e mensuráveis pelo que conceitos como “regularidade” e continuidade” devem se objetivados. Por outro lado, a criação de indicadores de forma “extracontratual” diminui a sua vinculatividade e segundo a Comissão Europeia, as OSP devem ter subjacentes metas objetivas de eficiências do serviço público;
- No ponto 4<sup>76</sup> a remissão expressa para o Regulamento n.º 430/2019, artigo 7.º do Regulamento e artigo 22.º do RJSPTP, uma vez que melhor se cumpre os ditames de objetividade e transparência implícitos à contratualização de serviços

---

<sup>74</sup> Por exemplo: – Indicadores de pontualidade

1.O Município obriga-se a assegurar, cumulativamente, as seguintes condições, no que concerne à pontualidade das circulações:  
1.1.75% (setenta e cinco por cento) das Circulações têm hora de chegada à paragem de término com um atraso não superior a:  
a) 5 (cinco) minutos, para circulações com um tempo de percurso comercial total, previsto no respetivo horário, até 1 (uma) hora.  
b) 10 (dez) minutos, para Circulações com tempo de percurso comercial total, previsto no respetivo horário, superior a 1 (uma) hora.

1.2. 95% (noventa e cinco por cento) das Circulações têm hora de chegada à paragem de término com um atraso não superior a:  
a) 10 (dez) minutos, para Circulações com um tempo de percurso comercial total, previsto no respetivo horário, até 1 (uma) hora.  
b) 15 (quinze) minutos, para Circulações com tempo de percurso comercial total, previsto no respetivo horário, superior a 1 (uma) hora.  
1.3.100% (cem por cento) das Circulações têm hora de partida de todas as paragens não anterior ao horário programado.  
2.Excetua-se do disposto do número anterior as Circulações que tenham um atraso superior aos limiares nele estabelecidos, por motivo não imputável ao Município.  
4. O índice de pontualidade é apurado trimestralmente.

<sup>75</sup> Trata-se de uma sugestão, podendo ser ajustado, aditado, modificado e/ou utilizar também outros já sugeridos pela AMT ([http://www.amt-autoridade.pt/media/1777/csite\\_indicadores\\_monitorizacao\\_supervisao\\_at.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/1777/csite_indicadores_monitorizacao_supervisao_at.pdf)).

<sup>76</sup> Por exemplo: “4.1A supervisão do cumprimento do disposto na presente proposta incumbe à Câmara Municipal do Barreiro, aos membros com competência delegada para o efeito, sem prejuízo das competências da Autoridade da Mobilidade e dos Transportes, ao abrigo do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio e do Regulamento n.º 430/2019, publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 94, de 16 de maio de 2019. 4.2 Anualmente, o Município publica relatórios públicos de execução contratual, designadamente nos termos do n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento. 4.3 O Município manterá atualizada a informação prevista no artigo 22.º do RJSPTP”.

públicos de transportes de passageiros na União Europeia, ao mesmo tempo que sustenta uma gestão e monitorização contratual que concretizam/objetivam os princípios constantes dos pontos 1 e 2;

- No ponto 5<sup>77</sup>, tal como já referido, a remissão para os anexos relativos a oferta e indicadores, para concretizar os conceitos de “regularidade” e continuidade”, bem como a referência à articulação com operadores e autoridades de transportes, designadamente para efeitos do artigo 13.º do RJSPPT, para manutenção de bom ambiente concorrencial e assegurar a sustentabilidade de todos os serviços de transporte que interajam entre si;
- Nos pontos 7<sup>78</sup> e 8<sup>79</sup> a referência a planeamento programado (podendo ser escolhida periodicidade programada de ações de limpeza ou formação por exemplo), o que permite concretizar conceitos de qualidade”, “segurança” e “limpeza” no transporte público (que podem ser concretizados de acordo com o entendido exequível pelo município);
- No ponto 9 a referência ao Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro (tão relevante como o Regulamento (EU) n.º 181/2011, sendo também complementar), bem como ao regime legal do livro de reclamações<sup>80</sup>, concretizando os objetivos de qualidade na relação com o passageiro<sup>81</sup>.
- No ponto 10, concretizar as obrigações contabilísticas, alcançando melhor aderência ao Regulamento<sup>82</sup>.

---

<sup>77</sup> Por exemplo, no ponto 5B seria de referir que, além de “assegurar uma oferta do serviço de transporte com qualidade, segurança e eficiência”, tal incluir, designadamente a “limpeza e conservação dos veículos” acrescentando igualmente que outras das obrigações, seria “a articulação das responsabilidades e prestações com terceiros que interajam no, ou com, o Serviço Público, incluindo outros operadores e autoridades de transportes”.

<sup>78</sup> Por exemplo: “O município compromete-se a dispor dos recursos humanos necessários, devidamente formados, para cumprir a missão e as atribuições que lhes estão cometidas, designadamente em conta adequados procedimentos de higiene, segurança e saúde no trabalho”.

<sup>79</sup> Por exemplo: “O município compromete-se a manter a sua frota e os restantes meios de exploração em condições adequadas à prestação do serviço em bom estado de funcionamento e conservação, por forma a garantir a sua operacionalidade, fiabilidade, a segurança do tráfego e os níveis de qualidade compatíveis com uma exploração eficiente e de qualidade e de acordo com planeamento programado”.

<sup>80</sup> 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.

<sup>81</sup> Por exemplo: “9.1 O município dará adequada publicidade, designadamente através de sítio da internet e/ou paragens, da rede, a oferta, horários, títulos e tarifas do serviço público em exploração e as respetivas alterações pontuais ou permanentes 9.2 O município deverá cumprir a legislação europeia e nacional que consagra os direitos dos passageiros de transporte em veículos pesados de passageiros, nomeadamente o disposto no Regulamento (EU) n.º 181/2011, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro de 2011 e no Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro

9.3 sem prejuízo de meios próprios de reclamação, designadamente por telefone ou correio eletrónico, município dará também cumprimento das obrigações relativas ao livro de reclamações, no formato físico e eletrónico, nos termos do Decreto-Lei n.º 156/2005, de 15 de setembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 74/2017, de 21 de junho.”.

<sup>82</sup> Por exemplo: “O município obriga-se a ter a sua contabilidade organizada de forma a permitir que possam ser auditadas as obrigações de serviço público prestadas e o nível de procura verificado, por linha e por tipo de serviços, de modo a aferir se o esforço financeiro associado ao serviço público prestado ao abrigo das presentes condições respeita as regras constantes do Anexo ao Regulamento”.

- No anexo I, de forma a concretizar as OSP, julga-se dever incluir o número de linhas, os horários e títulos e tarifas de transportes que o Município se propõe disponibilizar.

## **Avaliação**

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

- Foram impostas obrigações de serviço público de forma expressa, ainda que possam ser melhor detalhadas, por referência a elementos específicos, objetivos e quantificáveis.
- Pelo seu cumprimento são atribuídas compensações, tendo em conta gastos e rendimentos, bem como as incidências negativas e positivas bem como partindo da demonstração dos impactos na prossecução daquelas obrigações caso não sejam compensadas;
- São estabelecidos os parâmetros da compensação, sendo os mesmos demonstrados em relatórios e contas;
- Estão demonstradas preocupações de manutenção ou o desenvolvimento de uma gestão eficaz, podendo, contudo ser introduzidas medidas objetivas de mediação do desempenho;
- Estamos perante serviços de interesse económico geral prosseguidos por empresas incumbida do cumprimento de obrigações de serviço público, não se afigurando que seja vantagem económica suscetível de favorecer a entidade beneficiária em relação a empresas concorrentes em igualdade de circunstâncias.

149. 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.

150. Também se dirá, quanto a este aspeto, que estes factos são de verificação permanente e sistemática, designadamente pela AMT, ao abrigo do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio. e que a aferição da legalidade/aceitabilidade de princípios programáticos e *ab*

*initio*, do posto de vista formal, não se estende às regras específicas ou atos concretos necessários à sua execução, pelo que será recomendável a instituição de mecanismos de auditoria periódicos e sistemáticos, a nível contratual ou através de instrumentos regulamentares ou administrativos do Estado, sem prejuízo da intervenção de outras entidades públicas competentes.

151. 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.
152. Nesse sentido, de forma a garantir a total aderência ao enquadramento legal e jurisprudencial, devem ser tidas em conta as determinações e recomendações identificadas no próximo capítulo, lidas com conjunto com as considerações constantes no presente parecer em relação às diversas matérias.

### **Racionalidades basilares da regulação económica independente**

153. Efetuada a avaliação de *compliance*, considera-se que a operação apresenta, globalmente, vantagens e dá resposta favorável às racionalidades basilares e estruturantes da metodologia de regulação económica independente da AMT (investidores; a dos profissionais/utilizadores/utentes/consumidores e/ou cidadãos; e a dos contribuintes), também sem prejuízo do reforço deste quadro através das recomendações feitas pela AMT no presente parecer e da verificação da implementação e manutenção destes benefícios através do necessário acompanhamento da execução contratual.
154. 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.
155. 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.

156. Quanto a contribuintes, embora exista encargo financeiro para o Município (que viabiliza a manutenção e desenvolvimento do serviço público aos passageiros, bem como o investimento), tal poderá não acarretar – não existem evidências de tal - consequências negativas ou que agravem a situação atual da concessionária, pelo contrário. Na verdade, esta operação 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.
157. 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.
158. O reforço e aplicação rigoroso dos mecanismos de apuramento de compensações e de aplicação de penalidades devem servir para dissuadir o incumprimento dos requisitos contratuais, e evitar que se traduzam numa eventual deterioração da qualidade do serviço prestado aos consumidores.
159. 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.
160. 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.
161. No que tange a utilizadores/utentes/ consumidores e/ou cidadãos, o facto de se assegurar a prestação de um serviço público, com base em regras transparentes e objetivos e criando condições de investimento, poderá potenciar a oferta de um melhor

serviço, e poderá promover uma melhor promoção dos direitos e interesses dos consumidores, utilizadores do transporte público mas também, indiretamente, daqueles que possam beneficiar da existência de uma rede de transportes públicos eficiente na sua região.

162. Também no interesse daqueles, como dos contribuintes, a prestação do serviço público de transporte de passageiros, com base numa definição transparente e objetiva de obrigações de serviço público e suas compensações, e com imperativos de uma gestão sustentável e criteriosa, poderá potenciar uma melhor gestão dos dinheiros públicos e, conseqüentemente, assegura a sustentabilidade atual e futura da oferta de transportes à população.
163. 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.
164. Na perspetiva dos profissionais, também apresenta resultados positivos, na medida em que é promotora da manutenção e criação de emprego de forma sustentada e no que concerne ao cidadão em geral, será de assinalar os reflexos positivos no reforço dos seus direitos de cidadania e da coesão social, designadamente das populações de uma importante área urbana do País.

#### **IV – DAS DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES**

165. 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 conseqüências no mercado, tendo em conta as racionalidades supra referidas e eventuais impactos jus concorrenciais, diretos e indiretos
166. Os contratos de serviço público celebrados no âmbito do RJSPTP, estão condicionados pelos circunstancialismos locais relativos aos múltiplos sistemas de transportes públicos de passageiros, são muito diversos ou com uma grande amplitude/ cambiantes, sendo necessário ter em conta a maturidade do mercado e os modelos contratuais adotados

por cada autoridade de transportes nos diversos casos concretos, incluindo, nomeadamente, uma análise ponderada sobre a alocação e partilha de risco operacional.

167. 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, considera-se ser de determinar<sup>83</sup>, 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, alínea a), d), g) e h) do n.º 1 do artigo 40.º, e artigo 46.º, todos do anexo ao Decreto-Lei n.º 78/2014 de 14 de maio:

- A ponderação da densificação da deliberação<sup>84</sup> que enquadra a atividade dos TCB, tendo em conta o explanado no presente parecer, aproximando-a, com as necessárias adaptações, no que se refere à descrição de obrigações de serviço público, gestão contratual e anexos relativos a avaliação de desempenho e reporte de informação financeira, tendo em conta a maior flexibilidade de uma autoridade de transportes na alteração de regras de funcionamento dos seus próprios serviços;
- Seja garantido o apuramento anual dos dados de base e pressupostos necessários ao cálculo do défice operacional, desagregando a prestação de serviços por linhas e outras atividades de forma a dar total cumprimento às regras de cálculo das indemnizações compensatórias, em cumprimento do Anexo ao Regulamento<sup>85</sup>, devendo ser garantida a disponibilidade contabilidade analítica por centros de resultados, devidamente auditada ou certificada nos termos exigidos pela legislação comercial e nos termos do Regulamento;<sup>86</sup>
- Seja garantido a obrigação de elaboração de relatórios públicos sobre o serviço público de transporte de passageiros, previstos no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento, incluindo os indicadores sugeridos pela AMT e os que constam do Regulamento n.º 430/2019,<sup>87</sup> sem prejuízo da sua compatibilização ou

---

<sup>83</sup> Também em cumprimento do artigo 35.º da Lei n.º 50/2012, de 21 de agosto,.

<sup>84</sup> Recomenda-se a apresentação de reflexão no prazo de 40 dias úteis após a receção do presente parecer.

<sup>85</sup> 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.

<sup>86</sup> Desta forma evita-se também a apresentação de dados relativos a compensações de forma diversa tal como efetuado na presente informação.

<sup>87</sup> Até 1 de outubro de 2020.



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

- Seja dado integral cumprimento ao Decreto-Lei n.º 156/2005, de 15 de setembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 74/2017, de 21 de junho, institui a obrigatoriedade de existência e disponibilização do livro de reclamações, nos formatos físico e eletrónico, devendo ser remetidas à AMT todas as reclamações daqueles suportes, desde 2015. A determinação deverá ser cumprida no prazo de 15 dias úteis após a receção do presente parecer;
- Seja dada resposta às solicitações da AMT quanto a compensações pagas ou esforço financeiro associado à prestação de serviços públicos de transporte de passageiros, desde 2009, no âmbito do controlo anual de compensações, previsto nos termos da alínea c) do n.º 3 do artigo 34.º do Decreto-Lei nº 78/2014, de 14 de maio, incluindo as compensações pagas diretamente pelo Município e aquelas que foram atribuídas por outras entidades. A determinação deverá ser cumprida no prazo de 15 dias úteis após a receção do presente parecer.

168. Mais se recomenda:

- A celebração de contratos interadministrativos de articulação com outras autoridades de transportes, sempre que os serviços públicos de transporte de passageiros sob a respetiva jurisdição interajam, por via tarifária ou de exploração;
- 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. Incluem-se, neste caso, não apenas a sobreposição parcial ou total de linhas dentro do concelho de Barreiro, mas também aquelas que se desenvolvem fora dos limites territoriais, cuja aprovação deve ser articulada com a AML.

## V – DAS CONCLUSÕES

169. Assim, e em conclusão, o parecer da AMT é favorável, tendo em conta as diversas determinações e recomendações efetuadas, nos seguintes termos:

- a) No que concerne ao objeto específico deste parecer, afigura-se que o(s) projeto(s) de contrato(s) de serviço público entre os TCB e o Município está em *compliance* com o Regulamento, o RJSPTP e demais enquadramento legal citado, estando o sentido positivo do parecer condicionado ao cumprimento das determinações efetuadas, sob pena de convolação em negativo;
- b) 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;
- c) A AMT, no âmbito das atribuições e competências que lhe estão legalmente cometidas pelo Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, prosseguirá uma articulação expedita e eficiente com o Município, designadamente através de uma adequada transmissão de informação circunstanciada e relevante.

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

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

Lisboa, 27 de agosto de 2020.

O Presidente do Conselho de Administração

João Carvalho