

**PARECER N.º 103/AMT/2020**  
**SUPERVISÃO – AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E MONITORIZAÇÃO**  
**SETORIAL**

**I – INTRODUÇÃO**

1. A Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT) emitiu anteriormente o Parecer n.º 8/AMT/2020, de 24 de janeiro, quanto ao enquadramento contratual aplicável aos Transportes Urbanos da Marinha Grande, no sentido negativo, por se considerar que não resultava totalmente clara a *compliance* com a Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, bem como com o Regulamento (CE) n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho de 23 de outubro de 2007 e demais legislação e jurisprudência nacional e europeia referenciada.
2. Nesta sequência foram efetuadas diversas determinações, a saber:
  - *“Deverá ser iniciada a elaboração e apresentação de novo contrato-programa com maior especificação dos seus termos, aliás, como já se verifica em outros operadores internos ou em procedimentos concursais de Comunidades Intermunicipais, tendo em conta as considerações efetuadas no presente parecer e podendo atender-se às orientações/sugestões da AMT e do Grupo de Trabalho de Capacitação das Autoridades de Transportes<sup>1</sup> quanto elaboração de condições contratuais<sup>2</sup>”*
  - *Deverá procurar-se a coerência global do modelo contratual dos transportes urbanos, compatibilizando os termos contratuais aplicáveis ao operador público e privado, incluindo respetivos indicadores, bem como mecanismos de avaliação e cumprimento e sancionamento<sup>3</sup>”*
3. Por outro lado, deveria também atender-se, entre outros aspetos:
  - *“Em cada ano contratual, deve ser apresentado um relatório de execução contratual, quanto ao desempenho operacional, económico e financeiro*

<sup>1</sup> Ver Guião de preparação de procedimentos concursais, incluindo formulário tipo de caderno de encargos: <https://gtatransportes.files.wordpress.com/2018/11/guic3a3o-de-apoio-c3a0-preparac3a7c3a3o-e-conduc3a7c3a3o-de-procedimentos-de-contratac3a7c3a3o-versc3a3o-previa.pdf>

<sup>2</sup> *Road-Map* para a contratualização de serviços públicos de transportes: <https://gtatransportes.files.wordpress.com/2018/11/c2abroadmapc2bb-para-a-contratualizac3a7c3a3o-de-servic3a7os-pc3babolicos-de-transportes.pdf>;

<sup>3</sup> Tais imperativos de transparência e equidade assumem uma maior relevância quanto ao Município e à TUMG, tendo em conta que, além de autoridade de transportes com jurisdição no seu território, é também gestora/detentora e/ou operador que opera, ainda que residualmente, em mercado concorrencial.

*(incluindo a revisão/atualização/avaliação do modelo financeiro para os anos do contrato, com base em dados reais<sup>4</sup>), de forma a aferir da exequibilidade de indicadores contratuais, bem como da sustentação (legal e técnica) dos pressupostos de apuramento e cálculo de compensações financeiras. Do mesmo passo, deverá existir uma conta de exploração dos Transportes Urbanos, em particular dos seus proveitos e custos operacionais, separando a exploração pública e privada, bem como de outras atividades, prestadas pelos TUMG, como sejam o estacionamento;*

- *Inclusão no contrato ou em despacho de nomeação do Gestor do Contrato, das respetivas competências nos termos do CCP e também a elaboração de relatórios e reportes de informação com as autoridades de transportes, mas também com entidades como a AMT ou a IGF;*
- *Que os indicadores contratuais sejam complementados (e depois ajustados) com os indicadores de monitorização e supervisão que constam da Informação às Autoridades de Transportes de 27 de setembro de 2018 na gestão contratual e para os efeitos de elaboração de relatórios de gestão e outros instrumentos previsionais<sup>5</sup>, não deixando, obviamente, de ter em conta o Plano de Atividades e Orçamento ou Instrumentos Previsionais de Gestão (que devem ser coerentes com os restantes instrumentos contratuais);*
- *Inclusão da obrigação de transmitir, ou colaborar na transmissão, dos dados operacionais previstos no Regulamento n.º 430/2019<sup>6</sup>, publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 94, de 16 de maio de 2019 em ordem a garantir uma adequada monitorização de todos os pressupostos e variáveis necessários ao cálculo de indicadores de performance<sup>7</sup>;*

---

<sup>4</sup> Pressupostos que suportam a evolução da atividade (oferta e procura) e respetivas receitas e custos de exploração do serviço público, ao longo do período do contrato; (ii) Evolução da oferta não só em termos de viagens e veículos.kilometro mas também do indicador lugares quilometro oferecidos, fundamental para avaliar a adequação da oferta à procura, nomeadamente através da taxa de ocupação; (iii) Evolução da procura (passageiros e passageiros quilómetro transportados), nomeadamente tendo em conta o impacto do PART; (iv) Caracterização do material circulante, de uma forma sintetizada, a operar em cada uma das ligações, nomeadamente quanto a: número de unidades, idade média, lotação oferecida, taxa de imobilização oficial; (v) Recursos humanos: pessoal de exploração afeto; (vi) A conta de exploração para cada uma das ligações, tendo por base os indicadores físicos, quanto a oferta, procura, recursos humanos e materiais, plano de investimentos, tarifas (BTM) e custos unitários (custos/V.Km) para a avaliar e fundamentar a atribuição da compensação por obrigação de serviço público.

<sup>5</sup> Tendo em conta que a Comissão Europeia sustenta que um contrato de serviço público pode consistir num instrumento contratual, mas também numa decisão administrativa ou em instrumento legal e regulamentar, recomenda-se que as obrigações de transmissão de informação, ainda que previstas contratualmente, possam também ser melhor detalhadas em função do exercício de melhor especificação de indicadores estratégicos e operacionais, financeiros e económicos, e sobretudo da periodicidade da sua recolha, tratamento e análise, (além dos já previstos no contrato e em outros documentos como o Plano de Atividades), no sentido de lhes dar maior coerência e vinculatividade, mas também conferir-se a necessária sindicabilidade.

<sup>6</sup> Regulamento Sobre Regras Tarifárias e Procedimentos de Recolha de Informação - [https://www.amt-autoridade.pt/media/2011/regulamento\\_regrastarifarias\\_procedimentos\\_recolhainf.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/2011/regulamento_regrastarifarias_procedimentos_recolhainf.pdf)

<sup>7</sup> Orientações - Obrigações de Reporte e Publicitação - Regulamento n.º 430/2019 e Regulamento (CE) n.º 1370/2007 - [https://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes\\_amt\\_obrigacoes\\_reporte\\_relatorios\\_publicos.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes_amt_obrigacoes_reporte_relatorios_publicos.pdf)

- *Inclusão na obrigação de elaboração (ou colaboração na elaboração) de relatórios públicos sobre o serviço público de transporte de passageiros, previstos no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento<sup>8</sup>;*
- *Inclusão da obrigação de inserção no sistema de informação nacional da informação prevista no artigo 22.º do RJSPTP<sup>9</sup>;*
- *Inclusão da obrigação de cumprimento das regras constantes no Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro<sup>10</sup> e no Regulamento (UE) n.º 181/2011, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro de 2011, e tendo em conta anteriores recomendações desta Autoridade<sup>11</sup>, bem como referência expressa à disponibilização e livro de reclamações físico e eletrónico<sup>12</sup>.*
- *Referência expressa à aplicação da Portaria n.º 298/2018 de 19 de novembro, sem prejuízo de, anualmente, poder ser fixada taxa diferenciada;*
- *Referência expressa à detenção de contabilidade organizada, analítica, nos termos do regulamento (CE) 1370/2007<sup>13</sup>;*
- *Previsão das relações entre as várias áreas de negócio com a atividade de transporte público de passageiros, sobretudo no que se refere aos fluxos financeiros de financiamento (sendo que as demonstrações financeiras vertidas no Relatório de Gestão e Documentos de Prestação de Contas devem não só apresentar os resultados económicos agregados da TUMG, mas também os proveitos gerados e os custos operacionais por área de negócio e por cada um dos serviços de transporte público, sendo tal informação relevante para efeitos de elaboração do Relatório previsto no artigo 7.º do Regulamento;*

<sup>8</sup> Que sirva de base relatório de execução contratual, quanto ao desempenho operacional, económico e financeiro (incluindo a revisão/atualização do modelo financeiro para os anos do contrato), de forma a aferir a exequibilidade de indicadores contratuais bem como da sustentação (legal e técnica) dos pressupostos de apuramento e cálculo de compensações financeiras.

<sup>9</sup> Uma vez que se aplica a todos os serviços de transporte público de passageiros em operação. Ver Obrigações Legais de Transmissão de Informação por Parte de Operadores de Transportes - [https://www.amt-autoridade.pt/media/2118/obrigacoes\\_legais\\_transmissao\\_informacao.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/2118/obrigacoes_legais_transmissao_informacao.pdf)

<sup>10</sup> Não se considera cumprido com a mera remessa, em site, para o diploma, pois também: (i) divulgação do mapa e horários das Linhas e tarifário em vigor; (ii) divulgação, de forma adequada e atempada, de qualquer alteração à oferta que se encontre em vigor, designadamente através da afixação de avisos na rede de vendas, paragens, no sítio a internet ou aplicação (iii) disponibilizar canal de comunicação para assistência aos passageiros, bem como de reclamações, sem prejuízo de disponibilização de livro de reclamações físico e eletrónico; (vi) publicitar a informação relativa ao contrato de transporte e direitos dos passageiros, bem como contactos do meios de apoio e reclamações; entre outros e tendo em conta o Anexo ao RJSPTP.

<sup>11</sup> Relatório de Ação de Diagnóstico quanto à Divulgação de Condições Gerais de Prestação e utilização de Serviços de Transporte Público de Passageiros - [http://www.amt-autoridade.pt/media/1615/relatorio\\_acao\\_diagnostico\\_-\\_condicoesgerais\\_transportepublicopassageiros.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/1615/relatorio_acao_diagnostico_-_condicoesgerais_transportepublicopassageiros.pdf)

<sup>12</sup> <http://www.amt-autoridade.pt/media/2162/disponibilizacaoalre.pdf>

<sup>13</sup> 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.

- *Previsão expressa da supervisão e fiscalização dos transportes urbanos por outras entidades públicas competentes, como sejam a AMT e a IGF;*
  - *Paralelamente à apresentação de novo contrato-programa, que acolha as presentes determinações e recomendações, deverá ser apresentado:*
  - *Um relatório de desempenho operacional, económico e financeiro, tal como referido supra, incluindo também dados de procura, oferta, e outros, identificando receitas tarifária por título, identificando e remetendo cópia das medidas administrativas de aplicação do Programa de Apoio à Redução Tarifária nos transportes públicos;*
  - *O mesmo relatório, abrangendo os últimos anos contratuais, deverá fundamentar, de acordo com o Anexo do Regulamento, o valor das compensações em causa, designadamente a inexistência de sobrecompensações ou o lucro razoável atribuído;*
  - *Deverá conter, não só o esclarecimento de todas as questões identificadas ao longo do parecer, como, não se encontrando esclarecidas, uma avaliação do desempenho do operador público e do operador privado, designadamente, aferindo do (in)cumprimento dos respetivos indicadores e obrigações contratuais”.*
4. Por outro lado, os futuros procedimentos de contratação, além das preocupações manifestadas, deveriam ser salvaguardados, entre outros:
- *“Adequada fundamentação prévia, nos termos já referidos;*
  - *Introdução de período de transição entre o atual e o futuro contrato, designadamente em caso de entrada de novo operador, bem como entre o contrato atual e contratação subsequente;*
  - *Disponibilização de informação mínima quanto a procura, território, custos e equipamentos, para que os incumbentes não beneficiem de vantagem concorrencial excessiva;*
  - *Disponibilização das especificações técnicas das aplicações, equipamentos em utilização ou a disponibilizar, de forma a que qualquer concorrente possa apresentar uma proposta)”*
5. Nesta sequência, através do Ofício S/2347/2020 de 02-12-2020 o Município da Marinha Grande (Município) submeteu a proposta de contrato programa, a celebrar com os

TUMG – Transportes Urbanos da Marinha Grande, E.M. Unipessoal S.A, para efeitos de emissão de parecer prévio vinculativo, nos termos do consignado no artigo 34.º do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, acompanhado do Balancete Analítico de 2019, Do parecer positivo do Revisor Oficial de Contas quanto ao cumprimento das normas da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto.

6. Acresce que, anteriormente, em 29-06-2020 e em 25-11-2020, o Município remeteu os relatórios previstos no Regulamento n.º 430/2019, publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 94, de 16 de maio de 2019, bem como o relatório público sobre o serviço público de transporte de passageiros, previsto no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento (CE) 1370/2007, do Parlamento Europeu e do Conselho, incluindo relatório operacional, tendo em consideração os anos 2016, 2017, 2018 e 2019.
7. Assim, 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.
8. 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.
9. Acrescem ainda nas atribuições da AMT:
  - Definir as regras e os princípios gerais aplicáveis às obrigações de serviço público no setor regulado, com respeito do princípio da igualdade, da transparência e da proporcionalidade das compensações financeiras, bem como quanto ao estabelecimento dos níveis de serviço<sup>14</sup>;
  - Fiscalizar e auditar o cumprimento das obrigações legais, regulamentares e contratuais, assumidas pelos concessionários e pelos prestadores do serviço

---

<sup>14</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.

público sujeitos à sua jurisdição, propondo a aplicação de sanções contratuais;<sup>15</sup>

- Proceder ao controlo anual das compensações concedidas às entidades que asseguram os serviços de interesse económico geral nos setores regulados;<sup>16</sup>
- Promover a defesa dos direitos e interesses dos consumidores e utentes em relação aos preços, aos serviços e respetiva qualidade.<sup>17</sup>

10. Por outro lado, o presente parecer inscreve-se também no âmbito da reforma estrutural consubstanciada no RJSPPT bem como do Regulamento<sup>18</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.
11. 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.
12. Em primeiro lugar, o enquadramento e a *compliance* com o estabelecido no Regulamento, no RJSPPT, 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.
13. Em segundo lugar, pretende-se contribuir para o suprimento de falhas de mercado, sem gerar falhas de Estado ou de entidades e/ou atos normativos que, de algum modo, o representam e construir um paradigma de concorrência não falseada, sem restrições ou distorções, protegendo o bem público da mobilidade eficiente e sustentável, promovendo ainda a confluência dos paradigmas societários subjacentes a diferentes racionalidades: a dos investidores; a dos profissionais/ utilizadores/ utentes/ consumidores e/ou cidadãos; e a dos contribuintes.

## II – ENQUADRAMENTO

<sup>15</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.

<sup>16</sup> Alínea c) do n.º 3 do artigo 34.º dos Estatutos.

<sup>17</sup> Alínea m) do n.º 1 e alíneas j) e k) do n.º 2 do artigo 5.º dos Estatutos.

<sup>18</sup> Alterado pelo Regulamento (UE) 2016/2338 do Parlamento Europeu e do Conselho de 14 de dezembro de 2016.

## Fundamentação do contrato-programa

14. Consta do documento de fundamentação que, *“de modo a dar cumprimento ao preceituado no n.º 2 e 3 do 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, na sua redação atual e no respeito do artigo 15.º dos estatutos da Empresa, informamos que o valor do contrato-programa proposto para o transporte urbano de passageiros relativo ao ano de 2021 é de 472.597,22”* sendo que *“o valor proposto mantém-se inalterado face à proposta apresentada no ano anterior e resulta dos seguintes pressupostos. A saber:*

- Os impactos da Pandemia da Condi-19, que levaram à redução de procura e receitas de todos os segmentos de atividade da TUMG, subsistindo ainda uma grande imprevisibilidade;
- *“A TUMG continua a assegurar, através de meios próprios (7 miniautocarros), a prestação do serviço em 4 das 7 linhas urbanas existentes (verde, roxa, rosa e laranja).*
- *O valor da subcontratação para o segmento dos transportes urbanos para o ano de 2020, foi de 249.962,00 €valor este que garante o serviço em três linhas (vermelha, amarela e azul), através de 4 miniautocarros + 1 de substituição. Esta subcontratação resultou do lançamento de um concurso público, cujo critério de adjudicação foi o da proposta economicamente mais vantajosa;*
- *Prosseguindo o objetivo da autonomização progressiva do serviço de transportes urbanos no Concelho da Marinha Grande, é nossa intenção, a partir de janeiro 2021, pretende-se assegurar o serviço a 100% com meios próprios, pelo que irá ser necessário adquirir 3 miniautocarros urbanos e recrutar 4 motoristas (consequentemente o valor das depreciações e dos gastos com o pessoal são as rubricas que registarão um incremento significativo);*
- *No que se refere às receitas próprias da atividade, o valor considerado é o que resulta da projeção da informação contabilística apurada em 31 de dezembro de 2019;*
- *Uma vez que os valores dos custos e proveitos de cada uma das linhas são distintos, dependendo dos recursos materiais e humanos afetos a cada uma e da conseqente procura, os gastos foram calculados a partir do sistema de contabilidade analítica da empresa, à data de 31 de dezembro de 2019;*

- *A ampliação do transporte urbano a São Pedro de Moel, implementado em agosto 2020, apesar de ter funcionado apenas durante 1 mês, implicou um investimento cujos custos não foram contabilizados para efeitos do cálculo do valor do subsídio à exploração do exercício de 2020, pelo que são agora contemplados;*
- *A TUMG continua a garantir a função social deste segmento de atividade e, na medida em que o transporte de passageiros constitui um serviço de interesse geral, da adoção de preços sociais decorrem receitas operacionais anuais inferiores aos custos anuais;*
- *A terceira idade e a população escolar evidenciam os maiores índices de utilização, sendo que para estes segmentos etários, o preço do passe é subvencionado, o que se traduz em tarifas socialmente acessíveis mas com valores abaixo do custo real de operacionalidade, pelo que a indemnização compensatória foi calculada de modo a garantir a cobertura do deficit de exploração.”*

15. Assim, com base nos pressupostos mencionados, foi elaborado o cálculo do valor proposto para o contrato programa para 2021:

<b>CÁLCULO DA INDEMNIZAÇÃO COMPENSATÓRIA</b>	
	<b>Orçamento 2021</b>
<b>Transportes Urbanos</b>	
<b>(Valor Apurado sistema de Contabilidade Analítica)</b>	
<b>Transportes Urbanos</b>	
<b>Serviços Diversos</b>	<b>238.936,20</b>
<b>Gastos com pessoal</b>	<b>255.050,40</b>
<b>Depreciações</b>	<b>163.123,05</b>
<b>Impostos</b>	<b>154,74</b>
<b>Outros</b>	
<b>Gastos Perdas Financeiras</b>	<b>51,98</b>
<b>1) GASTOS TOTAIS COM TRANSPORTES URBANOS</b>	<b>657.316,37</b>
<b>Proveitos próprios da Atividade</b>	
<b>Transportes Urbanos</b>	
<b>Bilhetes</b>	<b>76.253,33</b>
<b>Bilhetes a bordo</b>	61.101,10
<b>Bilhetes pré-comprados</b>	15.152,23
<b>Passes</b>	<b>99.385,82</b>
<b>Geral</b>	40.578,32
<b>Jovens</b>	32.301,27
<b>Seniores</b>	23.436,01
<b>Cartões</b>	3.070,22
<b>Outros</b>	<b>9.080,00</b>
<b>Publicidade</b>	9.080,00
<b>Outros</b>	
<b>2) PROVEITOS COM TRANSPORTES URBANOS</b>	<b>184.719,15</b>
<b>3) INDEMNIZAÇÃO COMPENSATÓRIA (1 - 2)</b>	<b>472.597,22</b>

Fonte: TUMG/Município

16. São ainda apresentados os seguintes dados:

## **TRANSPORTES URBANOS - CÁLCULO VALOR SUBSÍDIO À EXPLORAÇÃO 2021**

### POR TIPO DE PASSE

Receita:	
Tipo de Passe	2019
Geral	40 578,32 €
Jovem	32 301,27 €
Sénior	23 436,01 €
Pré-comprado	15 152,23 €
Bilhetes	61 101,10 €
Cartões	3 070,22 €
Publicidade	9 080,00 €
<b>Total</b>	<b>184 719,15 €</b>

Gastos:		2019
Tipo de Gastos		
Serviços Subcontratados	238 936,20 €	
Imputação dos Gastos Gerais ao Sector Transportes Urbanos	418 380,17 €	
<b>Total dos Gastos</b>	<b>657 316,37 €</b>	

### POR LINHA

Receita:		
LINHA	2019	
	Passageiros	Valor
Verde	104 890	42 782,07 €
Amarela	58 892	23 572,30 €
Azul	66 888	20 174,86 €
Vermelha	97 829	33 059,22 €
Roxa	104 954	36 458,75 €
Rosa	20 925	11 184,05 €
Laranja	12 649	8 743,95 €
Branca	12 649	8 743,95 €
<b>Total</b>	<b>479 676</b>	<b>184 719,15 €</b>
<b>% global crescimento Passageiros em 2021</b>		<b>0%</b>

Fonte: TUMG/Município

Gastos:				
Tipo de Gastos		Verde	Amarela	Azul
Serviços Subcontratados			73 330,83 €	62 761,77 €
Imputação dos Gastos Gerais		96 899,37 €	53 390,15 €	45 695,11 €
<b>Total Gastos</b>		<b>96 899,37 €</b>	<b>126 720,98 €</b>	<b>108 456,88 €</b>
Preço médio mercado:				
Valor Médio Por linha/Viagem		<b>0,92 €</b>	<b>2,15 €</b>	<b>1,62 €</b>
Valor Médio Unitário/ Viagem				<b>1,46 €</b>
Preço de mercado 11 a 12 km				<b>2,35 €</b>

**Valor do Contrato Programa para 2021**

Vermelha	Roxa	Rosa	Laranja	Branca	Total
102 843,60 €					238 936,20 €
74 877,58 €	82 577,35 €	25 331,35 €	19 804,63 €	19 804,63 €	418 380,17 €
<b>177 721,17 €</b>	<b>82 577,35 €</b>	<b>25 331,35 €</b>	<b>19 804,63 €</b>	<b>19 804,63 €</b>	<b>657 316,37 €</b>
<b>1,82 €</b>	<b>0,79 €</b>	<b>1,21 €</b>	<b>1,57 €</b>	<b>1,57 €</b>	

<b>Valor do Contrato Programa para 2021</b>	<b>472 597,22 €</b>
---	---------------------

Fonte: TUMG/Município

17. Mais se refere que “o valor do contrato-programa proposto para 2021, que nos permitirá fazer face aos custos da atividade de transportes urbanos de passageiros, resulta assim dos cálculos efetuados com base no sistema de contabilidade analítica e da projeção de custos e proveitos resultantes da atividade. Em anexo enviamos o balancete geral da contabilidade analítica, o parecer do Fiscal Único da empresa e os circuitos das linhas urbanas, nos termos da al. c) do art.º 25.º da citada Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, passando a fazer parte integrante da presente proposta.”
18. De sublinhar, ainda, as conclusões do Revisor Oficial de Contas:
- “As indemnizações compensatórias consubstanciadas em subsídios ou outras transferências financeiras das entidades participantes são devidas como contrapartida das obrigações assumidas pela entidade e dizem respeito à prática das políticas de preços de que decorrem receitas operacionais anuais inferiores os custos anuais;
  - Os gastos diretos previstos com a exploração das 7linhas, unicamente com recursos próprios é de 657.316,37 euros, sendo que os rendimentos projetados são apenas de 184.719,15 euros, donde resulta o valor da indemnização compensatórias a constar no contrato programa de 472.597,22 euros.
  - (...) com base no trabalho efetuado, somos do parecer que o contrato-programa proposto cumpre os requisitos previstos no artigo 47.º da Lei n.º 52/2015, de 31 de agosto, que o valor das indemnizações compensatórias está adequadamente calculados e decorre dos termos da referida proposta do contrato programa”.

19. Por outro lado, de sublinhar que que, anteriormente, em 29-06-2020 e 25-11-2020, o Município remeteu os relatórios previstos no Regulamento n.º 430/2019, publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 94, de 16 de maio de 2019, bem como o relatório público sobre o serviço público de transporte de passageiros, previsto no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento (CE) 1370/2007, do Parlamento Europeu e do Conselho, incluindo relatório operacional, tendo em consideração os anos 2016, 2017, 2018 e 2019, tendo ainda transmitido os dados de compensações, no âmbito do controlo anual de compensações, nos termos da alínea c) do n.º 3 do artigo 34.º do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio.
20. Tendo em conta os dados económicos da TUMG, disponíveis na internet<sup>19</sup>, incluindo Relatórios e Contas e Plano previsionais, afigura-se existir coerência com o agora proposto.
21. Finalmente de mencionar que através do Ofício S/1183/2020, de 23-07-2020, o Município veio colocar à consideração, antecipadamente, a viabilidade jurídica da desnecessidade da celebração de um contrato de serviço público entre o Município e a TUMG, aceitando a qualificação da TUMG como uma “autoridade de transportes, sem prejuízo de introdução de melhorias e clarificações no modelo de contrato-programa. Por outro lado, colocou à consideração a possibilidade de revisão do modelo contratual, no contrato-programa para 2021, mantendo vigente, sem alterações até ao final de 2020, o contrato-programa que se encontra em execução, o qual, foi objeto de visto prévio pelo Tribunal de Contas.
22. Através do Ofício 3483-CA/2020, de 05-08-2020, a AMT considerou que:
  - *“Foi apresentada a respetiva informação em 24 de julho de 2020, que dá assim cumprimento à determinação constante do ponto 146 do referido parecer, por via da qual se submete à apreciação desta Autoridade:*
    - a) *A qualificação dos Transportes Urbanos da Marinha Grande (TUMG), não como operador interno, mas como autoridade de transportes por via de delegação de competências do Município, Autoridade da viabilidade jurídica da solução;*
    - b) *Desnecessidade de celebração de um contrato de serviço público entre o Município e a TUMG;*
    - c) *Introdução de melhorias e clarificações no modelo de contrato-programa celebrado entre Município e a TUMG;*

<sup>19</sup> <https://www.tumg.pt/institucional/dados-economicos/>

- d) *Manter o atual em vigor durante 2020 por já ter sido objeto de visto prévio pelo Tribunal de Contas, produzindo efeitos as referidas alterações a partir de 2021.*
  - e) *Submissão, até ao fim de 2020, a apreciação da AMT, do novo contrato programa;*
  - f) *Submissão, em 2020, a apreciação da AMT das peças do procedimento de contratação do serviço público de transporte de passageiros pela TUMG a operadores privados.*
- *No que se refere à alínea a), efetivamente, nos termos do n.º 1 do artigo 10.º do RJSPTP, as autoridades de transportes (Estado, Municípios, Áreas Metropolitanas e Comunidades Intermunicipais) podem delegar, designadamente através de contratos interadministrativos, total ou parcialmente, as respetivas competências noutras autoridades de transportes ou noutras entidades públicas, pelo que nada obsta a que o TUMG assumam tais competências, desde que tal seja expresso e claro, e que afaste a qualificação dos TUMG como operador interno, atentos os requisitos previstos no Regulamento.*
  - *No que se refere à alínea b), não estará em causa 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 para a interpretação do Regulamento, mas, designadamente, a desnecessidade de aprovação de outro instrumento para além do contrato-programa.*
  - *Nesse sentido, considera-se nada obstar a que o contrato-programa possa incluir todas as disposições necessárias que garantam uma descrição detalhada, objetiva e mensurável da exploração do serviço público de transporte de passageiros nos termos referidos e tendo em conta as recomendações da AMT quanto à adequada “contratualização” destes serviços públicos (e também efetuadas no Parecer 8/AMT/2020, com as necessárias adaptações a uma prestação direta dos mesmos por uma autoridade de transportes.*
  - *Quanto às alíneas b) e c) considera-se que tais alterações poderão dar lugar em novo contrato-programa a vigorar em 2021, uma vez que os procedimentos subjacentes à fundamentação e alteração do atual contrato-programa, incluindo*

*a apreciação da AMT e submissão a visto prévio do Tribunal de Contas implicariam, porventura, que o mesmo não entrasse em vigor antes do fim do ano, o que se considera não trazer valor acrescentado, induzir custos desnecessários e dificultar a elaboração de um novo contrato para 2021, o que necessariamente teria de acontecer, face ao prazo de vigência do atual.*

- *Pelas mesmas razões, concorda-se com a submissão, também em 2020, para apreciação da AMT das peças do procedimento de contratação do serviço público de transporte de passageiros pela TUMG a operadores privados (também de caráter anual).*
- *De recordar que, tendo a AMT 45 dias úteis como prazo máximo para emissão de parecer prévio vinculativo, de forma a viabilizar a entrada em vigor de um novo contrato-programa, bem como o lançamento de novo procedimento concursal para o serviço público a ser prestado por operadores privados, será recomendável o envio da referida documentação e respetiva fundamentação com a antecedência adequada.*
- *Com a apresentação da referida documentação e sanando-se as insuficiências anteriormente constatadas, existirão condições para promover a convolação do parecer negativo da AMT em positivo.”*

### **Contrato-Programa**

23. O Contrato programa dispõe, nos seus considerandos, o seguinte:

- *A TUMG – Transportes Urbanos da Marinha Grande, E.M. Unipessoal S.A. (doravante, “TUMG”) é uma empresa local criada e detida unicamente pelo Município da Marinha Grande;*
- *Nos termos dos respetivos estatutos, a TUMG tem como objeto social, entre outras, a prestação do serviço de interesse geral de transporte de passageiros no Município da Marinha Grande;*
- *De acordo com a análise económico-financeira realizada pelo Município da Marinha Grande sobre a prestação do serviço de interesse geral de transporte de passageiros pela TUMG – constante do anexo à deliberação de [data] da Assembleia Municipal –, verifica-se que os custos operacionais são superiores à receita do serviço, mormente em virtude da adoção de um regime tarifário que, nos termos do Regulamento n.º 430/2019, de 16 de maio, é inferior a preços de mercado;*

- *Tal justifica, nos termos da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, a atribuição de um subsídio à exploração pelo Município da Marinha Grande à TUMG;*
  - *De acordo com o disposto no n.º 4 do artigo 32.º da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, a atribuição de subsídios à exploração exige a celebração de um contrato-programa entre a entidade pública participante e a empresa local;*
  - *De acordo com o disposto no n.º 1 do artigo 47.º da mesma lei, a celebração do contrato-programa constitui também uma condição legal indispensável ao próprio desenvolvimento da atividade da prestação de serviços de interesse geral pela empresa local;*
  - *Nos termos do artigo 10.º do Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros (“RJSPTP”), aprovado pela Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, esse contrato-programa, com a natureza de um contrato interadministrativo, também é necessário para a concretização da opção do Município da Marinha Grande por delegar (em sentido amplo) as suas competências enquanto autoridade de transportes na TUMG, a qual passará a ser a autoridade responsável pela exploração e organização do serviço público de transporte de passageiros municipal a prestar no território abrangido pelo Município da Marinha Grande.”*
24. Assim, a Cláusula 1.ª estabelece que o contrato tem por objeto, nos termos da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, que aprova o regime jurídico da atividade empresarial local e das participações locais, regular o quadro jurídico de relacionamento entre as partes, com a definição dos objetivos e metas a atingir pela TUMG no desenvolvimento do serviço de interesse geral de transporte de passageiros a seu cargo (enquanto autoridade de transportes nos termos do artigo 10.º do Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros, aprovado pela Lei n.º 52/2015, de 9 de junho), a indicação dos critérios e indicadores que permitem medir a eficácia e a eficiência do cumprimento desses objetivos e a atribuição pelo de subsídios à exploração que cobrem os custos económicos que a TUMG deve suportar no exercício do referido serviço de interesse geral de transporte de passageiros.
25. Segundo a Cláusula 2.ª, o contrato produz efeitos no dia 1 de janeiro de 2021 e termina no dia 31 de dezembro de 2021.
26. De acordo com a Cláusula 3.ª, a TUMG deve cumprir os seguintes objetivos:
- *Promoção da utilização do serviço público de transporte de passageiros pela população;*

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

27. Estabelece a Cláusula 4.<sup>a</sup> que a TUMG, enquanto autoridade de transportes nos termos do artigo 10.º do RJSPTP, é designadamente responsável pela realização das seguintes atividades

- Planear a oferta de serviço de acordo com a legislação aplicável e com o plano de transporte escolar, nos termos do Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro, devendo para o efeito: i) Considerar a densidade populacional, a localização dos principais polos de geração e atração de deslocações no Município da Marinha Grande e o nível de procura do serviço previsível obtido através da análise dos dados devidamente validados; ii) Tomar como referência de planeamento as linhas, percursos, horários e frequências do serviço atual, constantes do Anexo I ao presente Contrato; iii) Garantir que os tempos médios de atraso em cada paragem das linhas do serviço não ultrapassem 10 (dez) minutos, com exceção de ocorrência de acidentes ou eventos imprevisíveis e não relacionados com o risco normal de tráfico; e iv) Assegurar que a distância média entre quaisquer duas paragens seguidas de uma mesma linha não exceda 350 (trezentos e cinquenta) metros lineares. b) Operar o serviço com a utilização das melhores práticas;

- Assegurar à população um serviço de transporte público de passageiros seguro, pontual e conveniente;
- Sem prejuízo do direito de utilizar os bens cedidos ou afetos pelo Município nos termos da Cláusula 5.<sup>a</sup>, adquirir os bens e/ou as posições creditórias que se mostrem necessários e/ou convenientes à boa prossecução do serviço de interesse geral de transporte de passageiros a seu cargo, designadamente: i) O material circulante; ii) A aplicação informática de suporte à gestão do serviço para a gestão da exploração do serviço público de transporte de passageiros a seu cargo. e) Adotar o sistema de títulos de transporte e o sistema tarifário vigentes, previstos no Anexo II ao Contrato, sem prejuízo da possibilidade de introduzir alterações ou novas soluções a esses sistemas nos termos das normas legais e regulamentares aplicáveis, designadamente a Portaria n.º 298/2018, de 19 de novembro, e no Regulamento n.º 430/2019, de 16 de maio, da AMT.
- Articular-se com o Município na implementação do Programa de Apoio à Redução Tarifária, do Programa de Apoio à Densificação e Reforço da Oferta de Transporte Público e de outros programas semelhantes da política de transportes;
- Disponibilizar os passes sociais impostos por lei ou regulamento;
- Prestar o serviço a todos os utentes do serviço, sem qualquer discriminação quanto às condições de acesso e de realização, para além das que sejam impostas pelo regime tarifário e pela lei;
- Fiscalizar a utilização e a validação correta dos títulos de transporte pelos utentes do serviço, de acordo com a legislação aplicável;
- Publicitar informações atualizadas relativas a horários, percursos, itinerários, tarifários, títulos de transporte, meios de reclamação e queixas, e condições de utilização do serviço em, pelo menos, todos as paragens com abrigos e na página eletrónica da empresa e cumprir devidamente os demais deveres de informação e comunicação previstos na legislação vigente, sobretudo os constantes do artigo 22.º do RJSPTP;
- Promover e implementar um adequado sistema de gestão de ocorrências anómalas, incidentes e acidentes;

- Programar, planear, implementar e/ou executar todas as atividades de manutenção;
- Proporcionar aos utentes do serviço mecanismos de apresentação de opiniões, reclamações e queixas de fácil utilização e acesso;
- Receber e tratar com eficiência, imparcialidade e seriedade todas as opiniões, reclamações e queixas apresentadas pelos utentes do serviço, devendo as respostas ser dadas no prazo não superior a 10 (dez) dias úteis, sem prejuízo do disposto na legislação aplicável;
- Assegurar aos utentes do serviço com mobilidade condicionada a satisfação dos seus direitos previstos na legislação aplicável;
- Dispor de recursos humanos em qualidade e número adequados para levar a cabo as ações exigidas pelo desenvolvimento de todas as atividades referidas na presente cláusula;
- Manter uma contabilidade analítica que permita: i) Separar a conta do serviço de transporte público regulado no Contrato e a(s) conta(s) dos demais serviços de interesse geral a cargo da TUMG nos termos dos respetivos estatutos; e ii) Identificar a diferença entre a prestação do serviço a preços de mercado e a prestação do serviço com o tarifário definido nos termos da alínea e) da presente cláusula.
- Enviar ao Município relatórios financeiros trimestrais sobre o desenvolvimento do serviço de interesse geral de transporte de passageiros a seu cargo e acompanhar o último relatório financeiro trimestral de um relatório financeiro anual, devidamente certificado pelo ROC, respeitante ao desenvolvimento do serviço de interesse geral de transporte de passageiros durante o ano de vigência do Contrato;
- Obter e atualizar todas as autorizações e/ou licenças para o desenvolvimento das atividades referidas na presente cláusula;
- Cumprir integralmente todas normas legais e regulamentares aplicáveis, designadamente o Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro, e o Regulamento (UE) n.º 181/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro de 2011, respeitante aos direitos dos passageiros no transporte de autocarro e que

altera o Regulamento (CE) n.º 2006/2004, e o Decreto-Lei n.º 156/2005, de 15 de setembro, relativo ao livro de reclamações decorrentes;

- Cumprir atempadamente todos os deveres e responsabilidades legais impostos às autoridades de transportes, designadamente as obrigações de informação previstas no
28. Estabelece também a Cláusula 4.<sup>a</sup> que a TUMG, enquanto autoridade de transportes nos termos do artigo 10.º do RJSPTP, pode contratar, nos termos da legislação aplicável, operador(es) de serviço público para a exploração do serviço público de transporte de passageiros regulado no Contrato, sem que tal possa levar à diminuição da qualidade ou dos níveis de serviço definidos no presente Contrato.
29. Nos termos da Cláusula 5.<sup>a</sup> o Município poderá, para o efeito do desenvolvimento do serviço de interesse geral de transporte de passageiros a cargo da TUMG, o ceder a utilização dos bens da sua titularidade, mediante contrato de compra e venda, doação, arrendamento, comodato ou outra forma de cedência temporária, a título gratuito ou oneroso.
30. Nos termos da Cláusula 6.<sup>a</sup>, a insuficiência da receita operacional para cobrir o custo inerente ao desenvolvimento do serviço de interesse geral de transporte de passageiros regulado no Contrato, demonstrada no Anexo IV, designadamente em virtude da definição de um regime tarifário inferior a preços de mercado nos termos da alínea e) da Cláusula 4.<sup>a</sup>, o Município atribui à TUMG um subsídio à exploração, sendo que, caso o relatório financeiro anual demonstre um resultado líquido superior ao estimado no Anexo IV, a TUMG obriga-se a devolver o valor excedente ao Município.
31. Nos termos da Cláusula 7.<sup>a</sup>, o Município monitoriza e avalia trimestralmente o desempenho da TUMG no desenvolvimento do serviço de interesse geral de transporte de passageiros através da aplicação dos indicadores de eficiência e eficácia, sendo que a TUMG deve entregar relatórios trimestrais, com o seguinte conteúdo mínimo:
- Os tempos de atrasos médios dos conjuntos de dez horários de cada uma das linhas selecionados aleatoriamente através da aplicação informática de suporte à gestão do serviço;
  - Indicação do cumprimento/incumprimento de uma seleção de horários, atrasos e adiantamentos, composta por conjuntos de dez horários de cada uma das linhas selecionados aleatoriamente através da aplicação informática de suporte à gestão do serviço;

- Demonstração do cumprimento do dever de colocação de informações atualizadas relativas a horários, percursos, itinerários, tarifários, títulos de transporte, meios de reclamação e queixas, e condições de utilização do serviço em cada uma das paragens com abrigos e na página eletrónica da empresa;
- Indicação da distância média, medida em metros lineares, entre as paragens de cada uma das linhas; e
- Lista de reclamações ou queixas recebidas, com a indicação das respetivas datas de apresentação e de resposta.

32. Na mesma cláusula são definidos diversos indicadores de eficiência e eficácia, com base em parâmetros de avaliação trimestral (cuja avaliação negativa por dar lugar à adoção de medidas corretivas):

- Tempos médios de atraso;<sup>20</sup>
- Cumprimento de horários;<sup>21</sup>
- Disponibilização de informações atualizadas ao público;<sup>22</sup>
- Distância média entre paragens;<sup>23</sup>
- Eficiência na resposta a reclamações e queixas;<sup>24</sup>

33. Nos termos da Cláusula 8.<sup>a</sup> o Contrato pode ser modificado por acordo das Partes nos termos dos artigos 311.º a 315.º do Código dos Contratos Públicos.

---

20 i) Se a informação constante do relatório trimestral indicar que os tempos médios de espera foram inferiores a cinco minutos, o desempenho é avaliado como «Muito Bom»; ii) Se essa informação indicar que os tempos médios de espera foram entre cinco e dez minutos, o desempenho é avaliado como «Suficiente»; iii) Se essa informação indicar que os tempos médios de espera foram superiores a dez minutos, o desempenho é avaliado como «Mau».

21 i) Se a informação constante do relatório trimestral indicar que houve entre zero a cinco casos de incumprimento, o desempenho é avaliado como «Muito Bom»; ii) Se essa informação indicar que houve entre seis a dez casos de incumprimento, o desempenho é avaliado como «Suficiente»; iii) Se essa informação indicar que houve mais do que dez casos de incumprimento, o desempenho é avaliado como «Mau».

22 i) Se a informação constante do relatório trimestral indicar que houve entre zero a dois casos de falta de disponibilização de informações atualizadas, o desempenho é avaliado como «Muito Bom»; ii) Se essa informação indicar que houve entre três a seis casos de falta de disponibilização de informações atualizadas, o desempenho é avaliado como «Suficiente»; iii) Se essa informação indicar que houve mais do que seis casos de falta de disponibilização de informações atualizadas, o desempenho é avaliado como «Mau».

23 Se a informação constante do relatório trimestral indicar que a distância média entre paragens foi igual ou inferior a 300 metros lineares, o desempenho é avaliado como «Muito Bom»; ii) Se essa informação indicar que a distância média entre paragens foi entre 301 e 350 metros lineares, o desempenho é avaliado como «Suficiente»; iii) Se essa informação indicar que a distância média entre paragens foi superior a 350 metros lineares, o desempenho é avaliado como «Mau».

24 Se a informação constante do relatório trimestral indicar que o tempo médio de resposta a reclamações e queixas foi igual ou inferior a cinco dias úteis, o desempenho é avaliado como «Muito Bom»; ii) Se essa informação indicar que o tempo médio de resposta a reclamações e queixas foi entre seis e dez dias úteis, o desempenho é avaliado como «Suficiente»; iii) Se essa informação indicar que o tempo médio de resposta a reclamações e queixas foi superior a dez dias úteis, o desempenho é avaliado como «Mau». Se o desempenho for avaliado como «Mau» em qualquer um dos indicadores pode ser determinada a adoção de medidas corretivas.

34. Segundo a Cláusula 9.<sup>a</sup> em caso de incumprimento do Contrato por qualquer das Partes, a parte afetada deve notificar a parte faltosa no sentido do cumprimento, dentro de prazo razoável, da obrigação contratual em causa e o incumprimento persistir, pode existir lugar a reunião de conciliação, sempre garantindo a continuidade e o funcionamento normal, regular e com qualidade do serviço de interesse geral de transporte de passageiros.

### III – DO PARECER

#### Autoridade de transportes

35. O artigo 3.<sup>o</sup> do RJSPTP, em estrita consonância com o previsto no artigo 2.<sup>o</sup> 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 municipal», o serviço público de transporte de passageiros que visa satisfazer as necessidades de deslocação dentro de um município e que se desenvolve integral ou maioritariamente dentro da respetiva área geográfica, mesmo que existam linhas secundárias e complementares ou outros elementos acessórios dessa atividade que entrem no território de municípios imediatamente contíguos, abrangendo os serviços de transporte locais e urbanos previstos na Lei de Bases do Sistema de Transportes Terrestres, aprovada pela Lei n.º 10/90, de 17 de março;*
  - *«Operador interno», é um qualquer operador de serviço público<sup>25</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*

---

<sup>25</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”.

*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.*

36. De sublinhar que se encontra- 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>26</sup>
37. 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>27</sup>
38. Por outro lado, 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*

---

<sup>26</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.imtt.pt/sites/IMTT/Portuques/RJSPTP/Paginas/RJSPTP.aspx>), “Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros - A Definição da Competência Territorial e a Importância da Gestão em Rede” (que segue “As Orientações para a interpretação do Regulamento (CE) n.º 1370/2007), “no estudo de impacto do implementação do Regulamento n.º 1370/2007, o planeamento do território e da mobilidade é essencial em várias perspetivas, designadamente, apurar e definir o serviço que se pretende e a que custo, ou aquele que é possível suportar, bem como os prazos adequados, capacitação das autoridades de transportes, evitar sobrecompensação ou compensação insuficiente, promover intermodalidade, permitir uma efetiva monitorização e evitar a captura por operadores. Serve também para avaliar que tipo de contrato escolher e o balanceamento do risco, uma vez que a total transferência de riscos para a parte privada pode não ser, necessariamente, o mais vantajoso. Segundo a Comissão, esta é a forma de ultrapassar a falta de recursos públicos e as dificuldades de financiamento.”

<sup>27</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 parcerias 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)

*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).*

39. 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).*
40. Do artigo 5.º do Regulamento e do artigo 16.º do RJSPTP<sup>28</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.
41. Contudo, nos termos do n.º 2 do artigo 5.º<sup>29</sup> e do artigo 16.º do RJSPTP, o serviço público de transporte de passageiros pode em alternativa ser explorado diretamente pelas autoridades de transportes competentes, designadamente com recurso a meios próprios ou através da celebração de contrato de serviço público com operadores internos, neste último caso em conformidade com o artigo 17.º do RJSPTP.

---

<sup>28</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.

29 “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”.

42. Como refere a Comissão Europeia<sup>30</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.º, do Regulamento”:
43. 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”.
44. De acordo com o n.º 2 do artigo 5.º do Regulamento, “para o efeito de determinar se a autoridade competente a nível local exerce tal controlo, devem ser considerados fatores como o nível de presença nos órgãos de administração, direção ou supervisão, as respetivas disposições estatutárias, a propriedade, a influência e o controlo efetivos sobre as decisões estratégicas e as decisões individuais de gestão. De acordo com o direito comunitário, a titularidade de 100% do capital pela autoridade pública competente, designadamente no caso das parcerias público-privadas, não é um requisito obrigatório para determinar a existência de controlo na aceção do presente número, desde que se verifique uma influência pública dominante e o controlo possa ser determinado com base em outros critérios”.
45. Refere a Comissão Europeia que “No que respeita ao critério da propriedade, o Regulamento (CE) n.º 1370/2007 não obriga a que a autoridade competente detenha 100 % do capital do operador interno. Isto poderia ser importante no caso, por exemplo, das parcerias público-privadas. A este respeito, o Regulamento (CE) n.º 1370/2007 interpreta a noção de operador in-house mais latamente que a jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia”.
46. 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

---

<sup>30</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.

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

47. 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 sempre que o operador municipal (detido pela autoridade de transportes), não cria mecanismos que o podem favorecer face a outros operadores em mercado concorrencial.
48. 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.
49. Ou seja, estão em causa auxílios concedidos pelos Estados ou provenientes de recursos estatais (ou respetivas entidades competentes e respetivos recursos públicos), independentemente da forma que assumam e que favoreçam certas empresas ou certas produções, através de ato de carácter seletivo e que, independentemente do objetivo que prossegue, configurem uma vantagem para quem o recebe face aos demais concorrentes<sup>32</sup>.<sup>33</sup>

---

<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).

<sup>32</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 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”.

<sup>33</sup> Acresce a informação que a “Informação - Prestação Direta de Serviços de Transporte Público de Passageiros por Autoridades de Transportes”<sup>33</sup> da AMT referiu que “por imperativos concorrenciais, mas também de legalidade, transparência e objetividade, qualquer entidade, pública ou privada, que exerce uma atividade económica no âmbito da mobilidade, designadamente disponibilizando serviços de transporte público de passageiros, deve ter a sua atividade enquadrada em instrumento legal, regulamentar, administrativo ou contratual, que estabeleça as condições específicas em que é prestada, incluindo obrigações de serviço público e identifique quaisquer vantagens (nomeadamente financeiras), concedidas ou utilizadas e necessárias para a sua prestação”, nos mesmos termos em que seja exigível para outros operadores. E por isso, de forma a mitigar quaisquer efeitos concorrenciais nefastos de linhas exploradas diretamente pelo Município que se sobreponham, total ou parcialmente, com outras

50. A empresa municipal em causa é controlada a 100% pelo Município, sendo da competência deste a nomeação dos órgãos de administração e aprovação de plano e decisões operacionais, táticas e estratégicas<sup>34</sup>, pelo que se afigura, à partida, poder constitui-se como um operador interno<sup>35</sup> nos termos do RJSPTP e do Regulamento.
51. Contudo, nos termos do n.º 1 do artigo 10.º do RJSPTP, as autoridades de transportes podem delegar, designadamente através de contratos interadministrativos, total ou parcialmente, as respetivas competências noutras autoridades de transportes ou noutras entidades públicas, o que permite que a empresa passe a assumir a qualidade de autoridade de transportes, disponibilizando parte do serviço através de prestação direta por meios próprios ou submetendo-a à concorrência.
52. Neste sentido, o contrato programa estabelece as condições em que a autoridade de transportes “originária” pretende que a autoridade de transportes “delegada” exerça tais competências.
53. De qualquer modo, a proposta de contrato programa consagra diversas disposições que consagram um sistema autoridade de transportes/Município e operador de transportes /empresa municipal, em que o Município mantém algumas competências de autoridade de transportes, supervisionando a atividade da empresa e mantendo intervenções relevantes, como seja a definição de tarifários, parecendo decorrer igualmente a opção por não delegação total de competências, mas apenas parcial, tendo em conta diversas matérias sujeitas a validação da autoridade “originária”.
54. Ainda que a linha que separa a qualificação da empresa de “autoridade de transportes delegada” ou “operador interno” ser algo ténue ou indistinta, nada haverá a obstar à operação, tendo em conta que não existem limitações legais ao grau de delegação de competências de um Município numa empresa municipal.
55. Mesmo que assim não fosse, a TUMG pretende assumir a totalidade da prestação dos serviços de transporte de passageiros, sendo que atualmente, 3 das 7 linhas são

---

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

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

35

subcontratas a outros operadores, estando em causa, portanto, que a TUMG explore, já, a maioria do serviço.

56. Sem prejuízo de se considerar que será relevante que a TUMG demonstre as vantagens e os benefícios a alcançar, tomando a opção da assunção de 100% da operação ao invés da proporção atual, importa referir que, quanto à possibilidade de subcontratação de serviços por parte de um operador Interno, deverá ser tido em conta que o Regulamento estabelece que: *“Um contrato de serviço público que abranja simultaneamente a concepção, o estabelecimento e a exploração de serviços públicos de transporte de passageiros pode autorizar a subcontratação total para efeitos da exploração daqueles serviços. Os contratos de serviço público devem determinar, de acordo com o direito nacional e comunitário, as condições aplicáveis à subcontratação.”* Por outro lado, as Orientações da Comissão estabelecem *“Sem prejuízo de uma análise casuística, é razoável considerar que a subcontratação de mais de um terço dos serviços de transporte público teria de se justificar por motivos fortes, particularmente à luz dos objetivos subjacentes ao artigo 5.º, n.º 2, alínea e). Normalmente, estes serviços de transporte são quantificados em termos de valor. Em qualquer caso, a subcontratação por operadores internos tem de observar a legislação aplicável em matéria de contratos públicos”*, ou seja, deverá ser uma decisão fundamentada e objetiva, por constituir uma exceção. De especificar que estão sobretudo em causa acordos de exploração conjunta – sobretudo se não submetidos à concorrência, potenciando uma eventual fuga às regras da concorrência através da criação de um operador interno - que terão de subordinar-se sempre ao limite constante do máximo de um terço da produção.
57. Assim, considera-se que não está em causa uma operação que tenha o objetivo de excluir a prestação de serviços de transporte público de passageiros da sua submissão à concorrência <sup>36</sup>, tendo em conta que é admissível que uma autoridade de transportes ou um operador interno explorem a maior parte do serviço disponibilizado à população ou que, caso contrário, submetam à concorrência os serviços que pretendam (ou considerem justificado) que sejam prestados por outros operadores<sup>37</sup>.

---

<sup>36</sup> Regulamento (CE) n.º 1370/2007, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007 – Obrigatoriedade de Submissão à Concorrência - <https://www.amt-autoridade.pt/media/1739/informa%C3%A7%C3%A3o-regulamento-ajustes-diretos.pdf>

<sup>37</sup> Segundo as Orientações da Comissão para a aplicação do Regulamento: *“Os contratos de serviço público adjudicados por ajuste direto a operadores internos podem ser objeto de subcontratação, mas em condições estritas. Em tal caso, e conforme estabelece o artigo 5.º, n.º 2, alínea e), do regulamento, o operador interno deve prestar ele próprio «parte substancial» dos serviços públicos de transporte de passageiros. Com esta disposição quis o legislador evitar que o conceito de «operador interno» sob controlo da autoridade competente se esvaziasse de sentido, uma vez que, sem ela, o operador interno estaria autorizado a subcontratar a outra entidade a totalidade ou parte importante dos serviços de transporte. A referida disposição visa, assim,*

58. Assim, nos termos do artigo 10.º RJSPTP, conclui-se pela possibilidade da TUMG poder exercer as competências de autoridade de transportes<sup>38</sup> competente quanto ao serviço público de transporte de passageiros disponibilizado pela mesma, diretamente ou através de subcontratação, devendo sempre observar-se a legislação aplicável em matéria de contratos públicos e sempre tendo em contas as limitações geográficas da operação<sup>39</sup>.
59. De qualquer modo, haverá que ter em conta o artigo 13.º do RJSPTP que estabelece que o planeamento<sup>40</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 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.*
60. Segundo o artigo 7.º, sem prejuízo do disposto no artigo 5.º do RJSPTP, as Comunidades Intermunicipais são as autoridades de transportes competentes quanto aos serviços públicos de transporte de passageiros intermunicipais que se desenvolvam, integral ou maioritariamente, na respetiva área geográfica.
61. Cabe também às autoridades de transportes criar e implementar as condições legais e contratuais de base que permitam a disponibilização de serviços de transportes

---

*prevenir o estabelecimento de falsos operadores internos. A prestação de serviços públicos de transporte de passageiros por operadores internos constitui uma exceção ao princípio estabelecido no artigo 5.º o, n.º 3, segundo o qual os contratos de serviço público devem ser adjudicados «com base num concurso». De acordo com o considerando 7, «a introdução de uma concorrência regulada entre operadores permite a prestação de serviços mais atrativos, mais inovadores [e] com custos mais baixos». Sem prejuízo de uma análise casuística, é razoável considerar que a subcontratação de mais de um terço dos serviços de transporte público teria de se justificar por motivos fortes, particularmente à luz dos objetivos subjacentes ao artigo 5.º o, n.º 2, alínea e). Normalmente, estes serviços de transporte são quantificados em termos de valor. Em qualquer caso, a subcontratação por operadores internos tem de observar a legislação aplicável em matéria de contratos públicos.”*

<sup>38</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.

<sup>39</sup> Segundo as Orientações da Comissão para a aplicação do Regulamento: *“(…) a Comissão será particularmente severa no que respeita à aplicação da disposição relativa à delimitação geográfica, em particular nos casos em que tanto o operador interno como a outra entidade, ambos prestadores de serviços de transportes, são controlados pela autoridade competente a nível local (…). Para se determinar aplicar-se os seguintes critérios: os serviços têm de fazer a ligação do território sob tutela da autoridade competente em questão a um território vizinho e têm de ser serviços acessórios e não o objeto principal das atividades de transporte público abrangidas pelo contrato. A Comissão determina se esses serviços são de natureza acessória comparando o seu volume, expresso em veículos.km ou comboios.km, com o volume total das atividades de transporte público abrangidas pelo contrato ou contratos do operador interno.”*

<sup>40</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.

enquadradas em termos equitativos e em termos concorrenciais e organizativos. Tais imperativos de transparência<sup>41</sup> <sup>42</sup> e equidade assumem uma maior relevância quanto à TUMG, tendo em conta que, além de autoridade de transportes, é também um operador que opera em mercado concorrencial.

62. Tendo em conta a articulação já decorrente do contrato interadministrativo com a Comunidade Intermunicipal da Região de Leiria<sup>43</sup> considera-se estar assegurado, no presente e no futuro, o enquadramento da articulação do Município e da TUMG com a aquela entidade<sup>44</sup> tendo em conta que todas estas 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.

### Obrigações de serviço público e respetivas compensações

63. 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;*

<sup>41</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>42</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.”

<sup>43</sup> [http://www.imt-ip.pt/sites/IMTT/Portugues/Noticias/Documents/2017/contrato\\_marinha%20grd.pdf](http://www.imt-ip.pt/sites/IMTT/Portugues/Noticias/Documents/2017/contrato_marinha%20grd.pdf)

<sup>44</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.”

- «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;

64. O artigo 23.º do RJSPTP estabelece, por seu turno, que *“as autoridades de transportes competentes podem impor obrigações de serviço público<sup>45</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>46</sup>”*.

65. Por outro lado, o artigo 24.º do RJSPTP estabelece que *“o cumprimento de obrigações de serviço público pode conferir o direito a uma compensação por obrigação de serviço público, a atribuir pela autoridade de transportes competente ao operador de serviço*

<sup>45</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 proteção do utilizador e do consumidor, promova a coesão económica, social ou territorial e respeite os princípios de não discriminação, de segurança, de transparência e de proteção do ambiente”*.

<sup>46</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 proteção do ambiente, devendo tais obrigações ser claramente definidas, transparentes, não discriminatórias e suscetíveis de controlo”*.

*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.*

66. Referem o n.º 3 e o n.º 4 da referida disposição legal que *“a compensação por obrigação de serviço público não pode exceder um montante que corresponda ao efeito financeiro líquido decorrente da soma das incidências, positivas ou negativas, da execução da obrigação de serviço público sobre os custos e as receitas do operador de serviço público”, sendo que as incidências “(...) são calculadas comparando a totalidade de custos e receitas do operador de serviço público num cenário de existência de obrigação de serviço público, com os decorrentes de um cenário sem existência de obrigação de serviço público e em que os serviços abrangidos são explorados em condições de mercado”.*
67. 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”.*
68. 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.”*
69. 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>47</sup>, igual ao efeito financeiro líquido”.*

70. 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”.
71. 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>48</sup>”.*

---

<sup>47</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”.

<sup>48</sup> No mesmo sentido, as disposições já mencionadas na Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto.

72. 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”*.
73. De referir, no que diz respeito ao pagamento de compensações financeiras, a Comissão Europeia refere que <sup>49</sup>, *“contrariamente ao que acontece noutras setores, à compensação por obrigações de serviço público no setor dos transportes terrestres aplica-se o artigo 93.º e não o artigo 106.º, n.º 2, do TFUE. Consequentemente, as regras da União relativas à compensação por serviços de interesse económico geral<sup>50</sup> que têm por base o artigo 106.º, n.º 2, do Tratado, não se aplicam aos transportes terrestres”*.<sup>51</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.”*
74. 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>52, 53</sup>

<sup>49</sup> Comunicação da Comissão Orientações para a interpretação do Regulamento, já mencionadas.

<sup>50</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 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>51</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>52</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>53</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.

75. Face ao exposto, haverá que analisar, nestas matérias, se o contrato-programa se consubstancia, de facto, num “*contrato de serviço público*”.
76. 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.
77. 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.
78. 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),<sup>54</sup> nos termos do ponto 2.2.1.das Orientações da Comissão Europeia para a interpretação do Regulamento<sup>55</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*

---

<sup>54</sup> E que igualmente se aplica às condições em que a autoridade competente presta ela própria serviços.

<sup>55</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A52014XC0329%2801%29>

*operador não esteja formal e especificamente expressa num contrato, na aceção mais estrita do termo. Por esta razão, a definição contempla também os contratos de serviço público que consistem em decisões sob a forma de atos legislativos ou regulamentares. A combinação de um ato jurídico geral, que confia a prestação dos serviços a um operador, e um ato administrativo, que estabelece detalhadamente os requisitos aplicáveis aos serviços a prestar e o método de cálculo da compensação, pode também constituir um contrato de serviço público. A definição abrange igualmente as decisões adotadas pela autoridade competente que estabelecem as condições em que a autoridade presta ela própria os serviços ou confia a sua prestação a um operador interno.”.*

79. 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.”.*
80. Por outro lado, cabe também às autoridades de transportes criar e implementar as condições legais e contratuais de base que permitam a disponibilização de serviços de transportes enquadradas em termos equitativos em termos concorrenciais e organizativos. Tais imperativos de transparência e equidade assumem uma maior relevância quanto ao Município/TUMG, tendo em conta que, além de autoridade de transportes, é um operador que pode operar em mercado concorrencial (ainda que limitado ao território concelhio) e ainda presta diretamente serviços de transportes.
81. Neste último caso, a autoridade de transportes é, também, um agente económico que deve respeitar os mesmos requisitos aplicáveis a outros agentes económicos, com as necessárias adaptações. E no caso de um conflito concorrencial entre um serviço prestado por um operador privado e outro serviço prestado pela autoridade de transportes (diretamente ou não), deverá existir equidade no respetivo relacionamento, devemos ambos estar sujeitos a regras equitativas, salvaguardando as devidas diferenças, de forma evitar que a sua posição como Autoridades seja utilizada para alcançar uma vantagem ilegítima na prestação do serviço público face a um operador privado, enquadrado ou não em contrato de serviço público.
82. Aliás, a autoridade de transportes, enquanto “operador”, está sujeita 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>56</sup> é indiferente a natureza do prestador do serviços, sendo antes relevante o cumprimento de regras aplicáveis a uma determinada atividade.

83. Por isso, deve garantir-se, em articulação com as restantes autoridades de transportes, condições concorrenciais equitativas entre os vários operadores da região, no que se refere a pagamento de compensações financeiras e de repartição de receitas tarifárias, ou na redefinição de modelos de exploração e oferta, cautelando efeitos negativos e injustificados na sustentabilidade das respetivas operações.
84. É certo que – tal como defendido pelo Município - que de acordo com o disposto no n.º 1 do artigo 47.º da Lei n.º 50/2012, a celebração de contratos-programa e a sua vigência são imprescindíveis para “habilitar” o desenvolvimento das atividades das empresas locais. Os contratos-programa são “contratos reguladores” e não se confundem, necessariamente, com contratos de serviço, uma vez que os subsídios de exploração previstos nos contratos-programa não podem seguir a “lógica de mercado”, devendo estar assim limitados a assegurar a viabilidade económico-financeira das empresas apurada nos termos do artigo 32.º, sem possibilidade de garantir às empresas locais qualquer componente de “lucro”. Em coerência com a ideia de que os subsídios de exploração não configuram qualquer “preço de serviço”, os n.ºs 2 e 3 do artigo 36.º vêm expressamente proibir a inclusão nos contratos-programa de qualquer aquisição de serviços/bens pelas entidades participantes às empresas locais.
85. Tal significa assim que, caso as entidades participantes queiram alcançar essas pretensões aquisitivas, devem celebrar autonomamente um contrato de aquisição de serviços/bens com as empresas locais, observando as regras de contratação pública previstas no Código dos Contratos Públicos. Fica, por conseguinte, bem patente o confronto entre por um lado, uma opção de organização administrativa interna e, por outro, uma opção aquisitiva que envolve uma “ida ao mercado”.
86. Poder-se-ia concluir pela desnecessidade de o Município assumir, na relação com a empresa em causa, um papel de gestão e monitorização mais complexo e intervencionista, mas tal não significa que o contrato-programa não possa ser melhorado ou adaptado, de forma dinâmica e em função dos circunstancialismos locais.

---

<sup>56</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)

87. Se é certo que alguns dos parâmetros que regem o serviço público urbano de transporte encontram-se já fixados no contrato-programa, complementado ou especificado com os contratos celebrados com o operador privado, nada impede que esse modelo possa ser revisitado em benefício de clareza e da conformidade com o quadro normativo aplicável e *softlaw* produzido pela AMT<sup>57</sup> e considera-se que tal se verificou.

<sup>57</sup> Fundamentação do Parecer prévio da AMT sobre contratos de serviço públicos: [http://www.amt-autoridade.pt/media/1505/site\\_informacao\\_stakeholders.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/1505/site_informacao_stakeholders.pdf); Road Map para a contratualização de obrigações de serviço público: <https://gtatransportes.files.wordpress.com/2018/11/c2abroadmapc2bb-para-a-contratualizac3a7c3a3o-de-servic3a7os-pc3babolicos-de-transportes.pdf>; Guião de suporte ao Período Transitório de aplicação da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho: [https://gtatransportes.files.wordpress.com/2017/12/guiaorjsptp\\_01-04-20161.pdf](https://gtatransportes.files.wordpress.com/2017/12/guiaorjsptp_01-04-20161.pdf); Guião de preparação de procedimentos concursais, incluindo formulário tipo de caderno de encargos (podendo aplica-se a contratos de serviço público): <https://gtatransportes.files.wordpress.com/2018/11/quic3a3o-de-apoio-c3a0-preparac3a7c3a3o-e-conduc3a7c3a3o-de-procedimentos-de-contratac3a7c3a3o-versc3a3o-previa.pdf>; Recomendação sobre indicadores de supervisão e fiscalização de serviço público - ([http://www.amt-autoridade.pt/media/1776/indicadores\\_monitorizacao\\_supervisao\\_at.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/1776/indicadores_monitorizacao_supervisao_at.pdf)); Informação sobre prestação direta de serviços de transportes por autoridades de transportes: [http://www.amt-autoridade.pt/media/2093/prestacao\\_direta\\_servicos\\_transporte\\_pubpassageiros\\_at.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/2093/prestacao_direta_servicos_transporte_pubpassageiros_at.pdf); Experiências de contratação internacionais; <https://gtat.pt/estudos/>; Orientações para a elaboração de regulamentos públicos sobre obrigações de serviço público previstos no Regulamento (CE) 1370/2007 ([http://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes\\_amt\\_obrigacoes\\_reporte\\_relatorios\\_publicos.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes_amt_obrigacoes_reporte_relatorios_publicos.pdf)); Relatório sobre compensações financeiras no setor dos transportes ([http://www.amt-autoridade.pt/media/1949/compensacoes\\_financeiras\\_2009-2017.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/1949/compensacoes_financeiras_2009-2017.pdf)); Emissão de nota informativa sobre o enquadramento legal aplicável [http://www.amt-autoridade.pt/media/1955/auxilios\\_estado\\_osp\\_transportes.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/1955/auxilios_estado_osp_transportes.pdf); Apresentação pública da AMT sobre o parecer prévio vinculativo: <https://gtatransportes.files.wordpress.com/2017/12/amt-conferencia-nacional-at1.pdf>; Versões públicas de pareceres prévios vinculativos emitidos pela AMT <https://www.amt-autoridade.pt/pronuncias-e-pareceres/#tab-2> (apenas disponíveis os pareceres relativos a processos já findos – após visto do Tribunal de Contas); Normas de qualidade nos transportes públicos: <https://gtat.pt/estudos-e-quioes/>; Aprovação de Regulamento n.º 430/2019, publicado em Diário da República, 2.ª série, n.º 94, de 16 de maio - <https://dre.pt/application/file/a/122316244> pela AMT, contendo indicadores de monitorização de desempenho contratual e com impactos em regras de formação de preços. [http://www.amt-autoridade.pt/media/1885/estudo\\_suporte-regras\\_principios\\_gerais\\_ambito\\_tarifario\\_consulta-publica.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/1885/estudo_suporte-regras_principios_gerais_ambito_tarifario_consulta-publica.pdf); Atualizações tarifárias relativas ao Serviço Público de Transporte de Passageiros ([http://www.amt-autoridade.pt/media/1850/esclarecimentos\\_tat2019.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/1850/esclarecimentos_tat2019.pdf) e [https://www.amt-autoridade.pt/media/2192/tat\\_2020.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/2192/tat_2020.pdf)) - [http://www.amt-autoridade.pt/media/1609/csite\\_atualizacao-tarifaria\\_22-03-2018.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/1609/csite_atualizacao-tarifaria_22-03-2018.pdf); Ação de supervisão ao cumprimento de obrigações legais de prestação de informação por parte de operadores de transportes: [http://www.amt-autoridade.pt/media/2273/obrigacoes\\_legais\\_reporte\\_informacao\\_operadores\\_transportes.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/2273/obrigacoes_legais_reporte_informacao_operadores_transportes.pdf) e [http://www.amt-autoridade.pt/media/2118/obrigacoes\\_legais\\_transmissao\\_informacao.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/2118/obrigacoes_legais_transmissao_informacao.pdf); Monitorização da implementação do Programa de Apoio à Redução Tarifária nos Transportes Públicos: [http://www.amt-autoridade.pt/media/2270/implementacao\\_part\\_2019.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/2270/implementacao_part_2019.pdf); Acompanhamento à implementação da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho: [http://www.amt-autoridade.pt/media/2232/csite\\_rjsptp.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/2232/csite_rjsptp.pdf) e [http://www.amt-autoridade.pt/media/2227/alteracaoregiurtransitorio\\_l52\\_2015\\_9jun.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/2227/alteracaoregiurtransitorio_l52_2015_9jun.pdf); Diagnóstico das empresas de transporte de passageiros, no perímetro das atividades turísticas: [http://www.amt-autoridade.pt/media/1741/diagnostico\\_transporte\\_passageiros\\_ambito-turistico.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/1741/diagnostico_transporte_passageiros_ambito-turistico.pdf); Relatórios do ecossistema ferroviário, com dados estatísticos e de observação do mercado ferroviário: ([http://www.amt-autoridade.pt/media/1943/relatorio\\_ferrovioario\\_2017.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/1943/relatorio_ferrovioario_2017.pdf), [http://www.amt-autoridade.pt/media/1651/ecossistema\\_ferrovioario\\_portugues\\_2012\\_2016.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/1651/ecossistema_ferrovioario_portugues_2012_2016.pdf), [http://www.amt-autoridade.pt/media/1941/sintese\\_relatorio\\_en.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/1941/sintese_relatorio_en.pdf) e [http://www.amt-autoridade.pt/media/1832/transporte\\_ferrovioario\\_nacional\\_efu\\_ue\\_versao\\_revista.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/1832/transporte_ferrovioario_nacional_efu_ue_versao_revista.pdf)); Consulta, em 2017, aos representantes dos utilizadores dos serviços ferroviários com o objetivo de avaliar a qualidade do serviço prestado, tendo sido emitido relatório com recomendações ao Governo ([http://www.amt-autoridade.pt/media/1602/relatorio\\_consulta-utilizadores-de-servicos-ferrovioarios.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/1602/relatorio_consulta-utilizadores-de-servicos-ferrovioarios.pdf)); Aprovação de Regulamento de Mediação e de Conciliação no âmbito da resolução extrajudicial de conflitos em matéria de transportes - <https://dre.pt/application/file/a/116112756>); Relatórios semestrais de acompanhamento das reclamações no Livro Vermelho, <http://www.amt-autoridade.pt/consumidor/reclamacoes>; Relatórios sobre o mercado dos táxis em Portugal (<http://www.amt-autoridade.pt/media/1569/amt-taxis-concursos-e-competencias.pdf> e <http://www.amt-autoridade.pt/media/1365/taxis-em-portugal-2006-2016.pdf>); Relatório sobre os serviços de transportes em vias navegáveis interiores ([http://www.amt-autoridade.pt/media/2209/relatorio\\_vias\\_navegaveis\\_interiores.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/2209/relatorio_vias_navegaveis_interiores.pdf)); Aprovação de cláusulas relativas a *rent-a-car*, *carsharing* e *bikesharing* (Decreto-Lei n.º 47/2018, de 20 de junho), <http://www.amt-autoridade.pt/comunicacao/noticias/amt-promove-sessao-de-esclarecimentos-sobre-as-obrigacoes-legais-dos-operadores-de-sharing/> e [http://www.amt-autoridade.pt/media/2089/clausulas-contratuais-gerais\\_sessao-esclarecimentos\\_sharing\\_2019-07-19.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/2089/clausulas-contratuais-gerais_sessao-esclarecimentos_sharing_2019-07-19.pdf) e [http://www.amt-autoridade.pt/media/2146/formulario\\_cts-ren-car\\_sharing.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/2146/formulario_cts-ren-car_sharing.pdf); Implementação do Regulamento (UE) n.º 2017/2394, do Parlamento Europeu e do Conselho, <http://www.amt-autoridade.pt/comunicacao/noticias/implementacao-do-regulamento-ue-n-20172394-do-parlamento-europeu-e-do-conselho-de-12-de-dezembro-de-2017/>; A aprovação do novo regime jurídico das ligações rodoviárias de longo curso “Expressos”, que procede à sua liberalização ([http://www.amt-autoridade.pt/media/2137/novo\\_regime\\_juridico\\_servico\\_publico\\_transporte\\_passageiros\\_expresso\\_18set2019.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/2137/novo_regime_juridico_servico_publico_transporte_passageiros_expresso_18set2019.pdf) e [http://www.amt-autoridade.pt/media/2138/comunicado\\_de-imprensa\\_18set2019.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/2138/comunicado_de-imprensa_18set2019.pdf)), e (<http://www.amt-autoridade.pt/media/1771/comunicadomelhor-legislacao-para-uma-melhor-regulacao.pdf>); Divulgação da Divulgação da “Carta Europeia do Passageiro” da UITP - *International Association Of Public Transport* e da EPF – *European Passengers Federation* (<https://www.amt-autoridade.pt/consumidor/informa%C3%A7%C3%A3o-ao-consumidor/divulga%C3%A7%C3%A3o-da-carta-europeia-do-passageiro-da-uitp-international-association-of-public-transport-e-da-epf-european-passengers-federation/>);

88. Assim, em complemento ao cumprimento dos requisitos previstos na Lei n.º 50/2012, de 8 de junho, por força do Regulamento e do RJSPTP, considera-se que se pugnou pela descrição detalhada, objetiva e mensurável da exploração do serviço público de transporte de passageiros (especificando linhas, horários, frequências) e tendo em conta as recomendações da AMT quanto à adequada “contratualização” destes serviços públicos, incluindo a previsão de indicadores de exploração (obrigações operacionais, de qualidade, etc), reporte de informação e regras de cálculo do esforço financeiro público associado ao serviço público e separando, contabilisticamente, as atividades de serviço público e outras.
89. Naturalmente, não será de prever mecanismos sancionatórios, uma vez que carece de sentido que a entidade fiscalizadora coincida com a entidade prestadora ou do serviço, ou prever, por exemplo, a atribuição de um lucro razoável, uma vez que o esforço financeiro público associado a uma empresa municipal e/ou prestado diretamente pela autoridade de transportes não seguirá “lógica de mercado”, estando assim limitado a assegurar a viabilidade económico-financeira do serviço prestado.
90. Por outro lado, nada obsta à previsão de um prazo contratual de um ano, o que permite uma reavaliação periódica do modelo e a elaboração de modelo económico financeiro a curto e médio prazo, incluindo as adequadas projeções e estimativas, evolutivas sem prejuízo da articulação com os prazos associados à externalização do serviço público e sem prejuízo da TUMG ser também responsável pelo cumprimento desses contratos com terceiros.
91. Recorda-se que, no Ofício 3483-CA/2020, de 05-08-2020 foi referido que: “(...) *concorda-se com a submissão, também em 2020, para apreciação da AMT das peças do procedimento de contratação do serviço público de transporte de passageiros pela TUMG a operadores privados (também de carácter anual). De recordar que, tendo a AMT 45 dias úteis como prazo máximo para emissão de parecer prévio vinculativo, de forma a viabilizar a entrada em vigor de um novo contrato-programa, bem como o lançamento*

---

Relatório do Ecosistema dos Metropolitanos ([http://www.amt-autoridade.pt/media/2031/relatorio\\_sistemas\\_metro\\_em\\_portugal\\_2012\\_2017.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/2031/relatorio_sistemas_metro_em_portugal_2012_2017.pdf)); Implementação e disseminação do Livro de Reclamações Eletrónico no Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes (<http://www.amt-autoridade.pt/media/2162/disponibilizacaoalre.pdf>); Apoio ao Guião do CEER – *Council of European Energy Regulators* – sobre regras sobre “*bundled products*”, ou seja, “produtos e serviços em pacote” ou “produtos e serviços combinados”, onde estão definidos diversos princípios a prosseguir pelas empresas que disponibilizam estes produtos (<http://www.amt-autoridade.pt/comunicacao/noticias/produtos-e-servicos-integrados-protecao-dos-direitos-dos-consumidores/>). Diagramas dos diversos ecossistemas sobre regulação da AMT: Ecosistema portuário, marítimo e fluvial: [http://www.amt-autoridade.pt/media/1697/setor-maritimo\\_fluvial-e-portuario.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/1697/setor-maritimo_fluvial-e-portuario.pdf), Ecosistema rodoviário: [http://www.amt-autoridade.pt/media/1790/setor\\_rodoviario\\_amt.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/1790/setor_rodoviario_amt.pdf), Ecosistema ferroviários: [http://www.amt-autoridade.pt/media/2001/setor\\_ferrovioario\\_e\\_outros\\_sistemas\\_guiados.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/2001/setor_ferrovioario_e_outros_sistemas_guiados.pdf).

*de novo procedimento concursal para o serviço público a ser prestado por operadores privados, será recomendável o envio da referida documentação e respetiva fundamentação com a antecedência adequada.”*

92. 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, sejam aqueles que são prestados diretamente, sejam aqueles que são prestados por outros operadores, tendo em conta os níveis de serviços impostos e pretendidos, desagregando cada uma daquelas componentes e, tendo em conta o histórico, estimando a sua evolução e concluindo-se pela existência de défice operacional.
93. O valor da compensação estimada parte desse défice operacional, não sendo considerado um lucro razoável<sup>58 59</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.
94. Por outro lado, para efeitos de avaliação e incidências positivas e negativas, designadamente as positivas resultantes de atribuição e compensação de bonificações tarifárias ou realização de investimentos, atentos os gastos e rendimentos apurados, resulta que a realização daquelas obrigações de serviço público sem as compensações indicadas, resultariam em aumento do endividamento e dos gastos, não compensado pelo aumento de rendimentos de exploração, bem como impedindo o investimento adequado, o que, num cenário de exploração puramente comercial resultariam, pelo menos, na necessidade de redução da oferta ou da qualidade de serviço público, não

---

58 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.”

59 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.

se cumprindo o serviço de interesse económico geral e impossibilitando o cumprimento de um serviço público essencial<sup>60 61</sup>.

95. De recordar que n.º 5 do Anexo ao Regulamento estabelece que a contabilidade associada à prestação do serviço público de passageiros deve ser separada pelo tipo de serviço prestado<sup>62</sup> pois tal implementação revela-se assim da maior importância, não só para o correto e identificável dispêndio de dinheiros públicos na prossecução de obrigações de serviço público, mas também para a avaliação dos efeitos concorrenciais<sup>63</sup>.
96. No caso concreto, parece resultar a efetiva e objetiva utilização das potencialidades da contabilidade analítica, com a separação e identificação das contas específicas - devendo, contudo, existir e ser demonstrada uma separação por cada uma das linhas<sup>64</sup> de transporte público de passageiros e não apenas com base na separação entre as diversas atividades prosseguidas pela empresa municipal (que também deve ser sempre demonstrada).
97. Noutro passo, recomenda-se que sejam evidentes os fluxos financeiros entre a atividade de transporte público de passageiros e outras atividades relacionadas com a mobilidade,

---

<sup>60</sup> 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.

<sup>61</sup> 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.”

<sup>62</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>63</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>64</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”.

como sejam o estacionamento. Muito embora existir a possibilidade de “subsidição” da atividade de transporte público de passageiros em autocarro por outras atividades desenvolvidas pela empresa, é pertinente que seja sempre demonstrado, a nível de cada uma das linhas analisadas, a respetiva viabilidade económica com a indicação das respetivas fontes de financiamento (receitas tarifárias e outras receitas), bem como em que medidas outras atividades contribuem para os resultados (se contribuíram) da atividade de transporte público.

98. As demonstrações financeiras vertidas no Relatório de Gestão e Documentos de Prestação de Contas devem apresentar não apenas resultados económicos agregados da empresa, de forma a possibilitar a constatação imediata de proveitos gerados e dos custos operacionais por área de negócio, dos respetivos resultados operacionais, e de eventuais subsidições cruzadas entre as referidas áreas de negócio.
99. Não obstante considerar-se que tais princípios não são evidentes, podemos concluir com razoabilidade e um elevado grau de certeza que as linhas são deficitárias, ou seja, as receitas não permitem a cobertura dos custos, mesmo com eventual subsidição cruzada entre atividades da mobilidade, não se perspetivando a recuperação de custos, por via das restantes atividades.
100. Por outro lado, tendo em conta os dados económicos da TUMG, disponíveis na internet<sup>65</sup>, incluindo Relatórios e Contas e Plano previsionais, afigura-se existir coerência com o agora proposto.
101. Compulsados quer o RJSPTP, quer o Regulamento (CE) n.º 1370/2007, de 23 de Outubro de 2007 (doravante, Regulamento), verifica-se que a preocupação essencial do legislador é que as compensações pelo serviço público de transporte de passageiros não excedam certos limites por forma a evitar sobrecompensações, sendo que, os respetivos parâmetros devem ser determinados de modo a que cada compensação não possa, em caso algum, exceder o montante necessário para a cobertura do efeito financeiro líquido sobre os custos e as receitas decorrentes da execução das obrigações de serviço público, tendo em conta as respetivas receitas, conservadas pelo operador de serviço público.
102. Assim, para garantir e demonstrar a coerência lógica do modelo e a sua respetiva robustez, não só quanto aos seus pressupostos económicos, mas também quanto aos pressupostos operacionais, e independentemente da prestação dos diversos serviços

---

<sup>65</sup> <https://www.tumg.pt/institucional/dados-economicos/>

ser efetuada diretamente pela empresa ou por prestador de serviços externo, recomenda-se que sejam apurados os resultados operacionais por linha para garantir que os pressupostos vertidos nos cenários económicos cumprem com os critérios do Acórdão de Altmark e das normas correspondentes no Regulamento e no RJSPTP, destacando-se, em especial, o princípio da não sobre recuperação de custos.

103. De sublinhar, no caso concreto, a previsão expressa de reportes trimestrais, o que permite fundar um procedimento sistemático de 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>66</sup> (também relevantes para o controlo anual de compensações<sup>67</sup> prosseguido pela AMT).
104. Na verdade, podem ocorrer modificações<sup>68</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>69</sup>

### Obrigações Contratuais e indicadores

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

---

<sup>66</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 (...)”

<sup>67</sup> [http://www.amt-autoridade.pt/media/2593/compensacoes\\_financeiras.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/2593/compensacoes_financeiras.pdf)

<sup>68</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>69</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.”

106. As obrigações de serviço público que se encontram estabelecidas no contrato programa são objetivas e mensuráveis, o que potenciar um incentivo à qualidade e à sustentabilidade a sustentabilidade económica, financeira e social da operação, até porque a própria autoridade de transportes suporta todos os custos associados à exploração, sendo do seu interesse obter a maior remuneração possível, designadamente por via das receitas tarifárias.
107. Mais se afigura que os indicadores de desempenho têm impacto direto nos passageiros<sup>70</sup> o que pode permitir isolar disrupções e encontrar, com maior facilidade as causas, e eventualmente ajustar os horários e frequências afixadas, tornando mais transparente a oferta de transporte público que se consegue efetivamente oferecer e não aquela que estimava disponibilizar. Esta aferição, é também possível tendo em conta os sistemas de apoio à exploração, permitindo também comunicar com os passageiros de forma mais correta, clara e transparente, bem como desagregar, de forma objetiva, as medições anuais do cumprimento de horários e frequência e do desempenho, em geral.
108. 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*

---

<sup>70</sup> Podendo ser divulgados e comunicados de forma clara aos utilizadores: por exemplo, – índice de regularidade – O número de serviços suprimidos / o número total de serviços programados não poderá ser inferior a x%; índice de pontualidade – O número de serviços com atraso de x minutos no destino / o número total de serviços efetuados, não poderá ser inferior a x%.

*deverão, por conseguinte, incidir na redução de custos e/ou no aumento da qualidade e nível do serviço.”<sup>71</sup>*

109. O pagamento de obrigações de serviço público justifica-se pela prática efetiva daquelas obrigações, pelo que mecanismos objetivos e orientadores, de eficiência e qualidade<sup>72</sup> são da maior relevância, não estando em causa, necessariamente, a imposição de sanções— até porque, no caso concreto, seriam aplicadas sanções a si próprio - mas sim o apuramento objetivo e transparente do desempenho do(s) operador(es), em equidade com as exigências efetuadas a outros operadores em mercado concorrencial e comunicar de forma transparente com os utilizadores.
110. Do mesmo passo, importa sublinhar a existência de uma relação direta entre o pagamento de compensações financeiras ou financiamento e o integral cumprimento dos termos do contrato de serviço público, com evidentes vantagens para a execução contratual, representando também um incentivo à qualidade, com evidentes benefícios na sustentabilidade económica, financeira e social da exploração<sup>73</sup>.
111. A introdução de indicadores objetivos é, assim, ser relevante na gestão contratual e para os efeitos de elaboração de relatórios de gestão e outros instrumentos previsionais<sup>74</sup>.<sup>75</sup>

<sup>71</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.”

<sup>72</sup> Conforme Regulamento e Orientações da Comissão.

<sup>73</sup> 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>74</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>75</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 “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

Aliás, as disposições legais mencionados, designadamente a aplicável ao Setor Empresarial Local, não prevê a substituibilidade mútua de instrumentos estratégicos - como o Plano de Atividades – e de contratos-programa – tendo ambos objetivos específicos e devendo todos contribuir para a demonstração e avaliação periódica da viabilidade e sustentabilidade económica e financeira das entidades, através da identificação dos ganhos de qualidade, e a racionalidade decorrente do desenvolvimento da atividade através de uma entidade empresarial, bem como o cumprimento de objetivos gerais e específicos definidos de forma transparente e suscetíveis de controlo.

112. Sem prejuízo da utilização de indicadores de monitorização e supervisão e gestão contratual por exemplo, os indicados na Informação AMT de 27 de setembro de 2018<sup>76</sup>, que podem auxiliar também na gestão operacional e planeamento estratégico, de sublinhar o facto do Município e da TUMG já estarem a dar cumprimento à 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>77</sup> e à transmissão de dados necessários para a elaboração dos relatórios públicos previstos no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento (CE) 1370/2007<sup>78</sup>.
113. Finalmente, de recordar que nos termos do plasmado no artigo 44.º do RJSPTP, o incumprimento de obrigações poderá levar, em caso de incumprimento grave ou reiterado, à suspensão do pagamento das compensações e o incumprimento de obrigações contratuais pode levar à instauração de procedimentos contraordenacionais, nos termos do artigo 46.º do RJSPTP<sup>79</sup>.
114. Por outro lado, nos termos das alíneas c) e f) do n.º 2 do artigo 5.º e alínea b) do n.º 3 do artigo 34.º dos estatutos anexos ao Decreto-lei n.º 78/2014, de 14 de maio, compete

---

*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”.*

<sup>76</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>77</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>78</sup> Orientações - Obrigações de Reporte e Publicitação de Obrigações de Serviço Público – [https://www.amt-autoridade.pt/media/2452/covid-19\\_obrigacoes\\_reporte\\_publicitacao\\_osp.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/2452/covid-19_obrigacoes_reporte_publicitacao_osp.pdf)

<sup>79</sup> O artigo 46.º do RJSPTP estabelece que constituem contraordenação, punível com coima, o incumprimento das obrigações de serviço público, tal como definidas no contrato ou nos termos do artigo 23.º do RJSTP, o incumprimento do dever de informação e comunicação referido no artigo 22.º do RJSPTP ou o incumprimento das regras relativas ao sistema tarifário aplicáveis aos operadores de serviço público, previstas no artigo 40.º do RJSPTP e na respetiva regulamentação.

à AMT fiscalizar e auditar o cumprimento das obrigações legais, regulamentares e contratuais, assumidas pelos concessionários e pelos prestadores do serviço público sujeitos à sua jurisdição, propondo a aplicação de sanções contratuais.

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

### **Direitos dos passageiros**

116. 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.
117. Para o efeito, é essencial<sup>80</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.
118. 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.
119. 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

---

<sup>80</sup> Tal como consta do relatório da AMT sobre este mesmo assunto: <http://www.amt-autoridade.pt/noticias-e-comunicados/comunicados>

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>81</sup>

120. Por outro lado, tal como consta de informação da AMT<sup>82</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.
121. Acresce que, estão também abrangidos pela obrigação de disponibilização do formato eletrónico do livro de reclamações todos os fornecedores de bens e prestadores de serviços que desenvolvam a atividade em estabelecimento que cumpra os requisitos suprarreferidos ou através de meios digitais. Para o efeito, os fornecedores de bens e prestadores de serviços devem divulgar nos respetivos sítios na Internet, em local visível e de forma destacada, o acesso à Plataforma Digital do livro de reclamações. Aqueles que não disponham de sítios na Internet, devem na mesma disponibilizar um endereço de correio eletrónico para efeitos de receção das reclamações submetidas através da referida Plataforma Digital.
122. 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.
123. Por outro lado, sendo um dos objetivos dos diplomas citados assegurar aos consumidores e utentes vulneráveis o pleno exercício do direito de queixa, e decorrendo da Lei n.º 24/96, de 31 de julho, que o consumidor tem direito a informação clara e acessível, não só sobre o produto ou o serviço mas sobre as formas de exercer os seus direitos, considera-se ser boa prática que qualquer prestador de serviços de transportes, possa disponibilizar informação ao utilizador (nos veículos, estabelecimentos ou meios digitais do prestador e/ou de associações representativas onde se integre) quanto a

---

<sup>81</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>82</sup> <http://www.amt-autoridade.pt/media/2162/disponibilizacao.pdf> e [http://www.amt-autoridade.pt/media/2056/re\\_operadores\\_economicos.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/2056/re_operadores_economicos.pdf)

meios de reclamação, designadamente a indicação do endereço eletrónico da entidade reguladora, neste caso da AMT.

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

### **Avaliação**

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

- Foram impostas obrigações de serviço público de forma expressa, por referência a elementos específicos, objetivos e quantificáveis e harmonizadas com as condições constantes em contrato com operador privado para parte dos serviços;
- Pelo seu cumprimento são atribuídas compensações, tendo em conta gastos e rendimentos, bem como as incidências negativas e positivas bem como partindo da demonstração dos impactos na prossecução daquelas obrigações caso não sejam compensadas;
- São estabelecidos os parâmetros da compensação, sendo os mesmos demonstrados em relatórios e contas e nos diversos reportes já mencionados;
- Estão demonstradas preocupações de manutenção ou o desenvolvimento de uma gestão eficaz, incluindo 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.

126. 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.
127. 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.
128. 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.
129. Acresce, face ao exposto, resulta ter sido dado cumprimento as anteriores determinações efetuadas pela AMT, mantendo-se as mesmas, designadamente aquelas que se aplicam a eventual externalização da prestação de serviços a outros operadores.

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

130. 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.
131. 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 no Município, 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.

132. 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.
133. Quanto a contribuintes, embora exista encargo financeiro público (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.
134. 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.
135. 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.
136. 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.

137. 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.
138. No que se refere a utilizadores/utentes/ consumidores e/ou cidadãos, o facto de se assegurar a prestação de um serviço público, com base em regras transparentes e objetivos 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.
139. 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.
140. 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.
141. 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 (municipal e regional) do País.

#### **IV – DAS RECOMENDAÇÕES**

142. De sublinhar que não cumpre à AMT, enquanto regulador económico independente, impor a opção por quaisquer cenários e/ou modelos, competindo-lhe, antes, refletir sobre os Modelos propostos e escolhidos pelas Autoridades de Transportes, tendo em conta a sua *compliance* com o enquadramento jurídico e jurisprudencial em vigor, bem como as suas consequências no mercado, tendo em conta as racionalidades supra referidas e eventuais impactos jus concorrenciais, diretos e indiretos
143. Os contratos de serviço público celebrados no âmbito do RJSPTP (incluindo contratos-programa celebrados ao abrigo da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, 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.
144. Considerando que a jurisprudência e legislação nacional e europeia aplicáveis e citadas, poderá concluir-se que, à partida, o esforço financeiro público associado à atividade da TUMG se enquadra no permitido pelo Direito e pela Jurisprudência Europeias, porquanto estamos perante serviços de interesse económico geral prosseguidos por empresa incumbida do cumprimento de obrigações de serviço público previamente definidas não lhe conferindo vantagem económica suscetível de favorecer a empresa beneficiária em relação a empresas concorrentes em igualdade de circunstâncias, sendo necessário para cobrir, total ou parcialmente, os custos ocasionados pelo cumprimento daquelas obrigações serviço público, de forma eficiente e transparente, tudo enquadrado em procedimentos administrativos, contratuais e institucionais.
145. De qualquer forma e de modo garantir, a todo o tempo, a *compliance* com o enquadramento legal e jurisprudencial, designadamente o Regulamento e o RJSPTP, recomenda-se<sup>83 84</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, todos do anexo ao Decreto-Lei n.º 78/2014 de 14 de maio, que:
- Nos instrumentos de gestão da TUMG seja apresentado o modelo económico-financeiro consolidado, tendo em conta últimos exercícios e os próximos (curto e médio prazo), bem como dos resultados económicos agregados da empresa,

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

<sup>84</sup> Sem prejuízo de atentar, a todo o momento, às determinações e recomendações constantes do Parecer n.º 8/AM/2020.

mas também os proveitos gerados e os custos operacionais por área de negócio e por cada um dos serviços de transporte público nas demonstrações financeiras e especificação das relações entre as várias áreas de negócio com a atividade de transporte público de passageiros, sobretudo no que se refere aos fluxos financeiros de financiamento;

- Seja garantida a harmonização e complementaridade do contrato-programa, com os contratos celebrados com operadores privados e com os serviços prestados diretamente pela TUMG, adequadamente enquadrados nos termos explanados<sup>85</sup>;
- Seja garantido o apuramento anual dos dados de base e pressupostos necessários ao cálculo do défice operacional, desagregando por linhas e outras atividades, e incluindo todos os serviços prestados por operadores privados ou diretamente pela TUMG, de forma a dar total cumprimento às regras de cálculo das indemnizações compensatórias, em cumprimento do Anexo ao Regulamento, 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;
- Se garanta a continuidade da elaboração de relatórios públicos sobre o serviço público de transporte de passageiros, previstos no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento, incluindo os indicadores sugeridos pela AMT e os que constam do Regulamento n.º 430/2019, sem prejuízo da sua compatibilização ou aproveitamento de sinergias com os relatórios e contas e outros instrumentos previsionais, habitualmente elaborados;
- Se garanta o cumprimento das obrigações previstas no artigo 22.º do RJSPTP;
- Se garanta o cumprimento ao Decreto-Lei n.º 156/2005, de 15 de setembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 74/2017, de 21 de junho, que 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.

---

<sup>85</sup> Recordar-se que, no Ofício 3483-CA/2020, de 05-08-2020 foi referido que: “(...) concorda-se com a submissão, também em 2020, para apreciação da AMT das peças do procedimento de contratação do serviço público de transporte de passageiros pela TUMG a operadores privados (também de caráter anual). De recordar que, tendo a AMT 45 dias úteis como prazo máximo para emissão de parecer prévio vinculativo, de forma a viabilizar a entrada em vigor de um novo contrato-programa, bem como o lançamento de novo procedimento concursal para o serviço público a ser prestado por operadores privados, será recomendável o envio da referida documentação e respetiva fundamentação com a antecedência adequada.”

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

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

## V – DAS CONCLUSÕES

147. Através do Parecer n.º 8/AMT/2020, de 24 de janeiro, quanto ao enquadramento contratual aplicável aos Transportes Urbanos da Marinha Grande, no sentido negativo, por se considerar que não resultava totalmente clara a *compliance* com a Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, bem como com o Regulamento (CE) n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho de 23 de outubro de 2007 e demais legislação e jurisprudência nacional e europeia referenciada.
148. Tendo sido demonstrado o cumprimento das determinações efetuadas, tendo sido aduzida informação relevante e apresentado um novo contrato programa, o parecer da AMT, quanto ao enquadramento contratual da atividade de transporte de passageiros disponibilizada pela TUMG – Transportes urbanos da marinha Grande, E.M. Unipessoal S.A, em articulação com o Município de da marinha Grande, é agora positivo por se afigurar estar assegurada a *compliance* com o Regulamento, o RJSPTP e demais enquadramento legal citado, incluindo a Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto.
149. De referir, igualmente, que a aludida conformidade se afere não apenas na definição inicial dos termos de instrumentos legais e contratuais mas também na sua efetiva execução, implementação e eventual revisão, designadamente, na monitorização do cumprimento de obrigações de serviço público, na aplicação de critério e cálculo anual de compensações financeiras pelo cumprimento de tais obrigações, e no cumprimento estrito de todas as obrigações legais.
150. 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 para a economia e para a sociedade portuguesas.

O Presidente do Conselho de Administração

João Carvalho