



Ana Cristina Paiva dos Reis

A Organização dos Transportes a Nível Municipal

Relatório de Estágio

Mestrado em Gestão

Setembro 2012



UNIVERSIDADE DE COIMBRA



• U C •

FEUC FACULDADE DE ECONOMIA
UNIVERSIDADE DE COIMBRA

Relatório de Estágio Curricular

A Organização dos Transportes a Nível Municipal

Entidade de Acolhimento:

SMTUC – Serviços Municipalizados de Transportes Urbanos de Coimbra
Avenida de Conímbriga – Santa Clara
3040-248 COIMBRA

Aluna: Ana Cristina Paiva dos Reis

Orientador na FEUC: Dr.º António Manuel Ferreira Martins

Supervisor na Entidade de Acolhimento: Dr.º Jaime Silva Pereira

*Relatório de Estágio apresentado à
Faculdade de Economia da Universidade
de Coimbra para obtenção do grau de
Mestre em Gestão*

Agradecimentos

Na conclusão de mais um objetivo académico não posso deixar de lembrar todos aqueles que de alguma forma contribuíram para que eu chegasse aqui, a todos o meu muito obrigado.

Aos meus pais pela educação e apoio que sempre me deram, e sem os quais eu não seria hoje a pessoa que sou.

À Nonô pela grande amizade que sempre demonstrou por mim, e pela sua preocupação com o meu sucesso profissional.

Aos meus amigos por acreditarem em mim e pelo apoio que sempre me deram, gosto muito de todos vocês.

Ao Dr.º António Martins, meu orientador na FEUC, pelos seus esclarecimentos e orientação prestada na elaboração deste relatório.

Ao Dr.º Jaime Silva Pereira, meu supervisor nos SMTUC, por toda a dedicação e empenho dispensado na execução deste trabalho.

Ao Dr.º Miguel Ribeiro, pela sua colaboração imprescindível e a todos os demais funcionários dos SMTUC que me receberam todos os dias sempre com carinho e amizade.

Resumo

Num contexto, em que o modelo de organização económica municipal sob a forma de empresa pública municipal sofre alterações significativas, desencadeadas pela necessidade de avaliação do regime jurídico até então vigente, e da sua adequação à sustentabilidade económico-financeira do Sector Empresarial Local (SEL), elaborou-se, em Novembro de 2011, o Livro Branco do SEL. Através da análise das orientações e recomendações proferidas pela comissão de acompanhamento deste documento, resultou recentemente a aprovação de um novo quadro legislativo para a atividade empresarial local, que abrange também uma reformulação do regime referente aos serviços municipalizados (Lei n.º 50/2012, de 31/08).

Adicionalmente, no sector dos transportes as empresas públicas, sobretudo as estaduais atingem níveis de endividamento excessivo, que forçaram o Governo, em face do memorando de entendimento com a Comissão Europeia (CE), o Banco Central Europeu (BCE) e o Fundo Monetário Internacional (FMI), a tomar medidas urgentes com vista à sua contenção, consubstanciadas no atual Plano Estratégico dos Transportes (PET), em vigor de 2011 a 2015.

É neste quadro conturbado, que se situa o objetivo do presente estudo, o qual consiste em dar a conhecer, através de um enquadramento jurídico-legal, as diversas formas de gestão municipal de serviços públicos económicos, ao mesmo tempo que se pretende adequá-las à realidade dos transportes, de modo a aferir da sua racionalidade para a gestão do sector, sobretudo no contexto dos transportes urbanos de passageiros de Coimbra.

Palavras-chaves: serviços municipalizados, empresas públicas municipais, concessão de serviços públicos, transportes urbanos de passageiros

Abstract

In a context where the model of economic organization, as a municipal public company, undergoes significant changes triggered by the need to a current (until then) legal framework assessment and its adaptation process to an economic and financial sustainability of the Local Enterprise Sector (LES), was drawn up in November 2011 the LES White Paper. The analysis of the guidelines and recommendations from the LES White Paper Commission resulted in a new legislative framework for the local business and also to reword the rules governing the municipal services (Law 50/2012 of 31 August 2012).

Additionally, the public undertakings in the transport sector, mainly the State-owned companies, reach high levels of indebtedness, forcing the Government to adopt immediate austerity measures, according to the Memorandum of Understanding with the European Commission (EC), European Central Bank (ECB) and International Monetary Fund (IMF), and have been embodied in Strategic Transport Plan (STP) remaining in effect from 2011 until 2015.

In this troubled context is the aim of this study – to make known by considering the legal framework the diversity of management forms of economic public service and adapt them to the reality of transport sector, assessing its rational management, mainly in the context of the urban passenger transport in Coimbra.

Keywords: municipal services, municipal public company, public service concession, urban passenger transport

Índice

Agradecimentos	I
Resumo	II
Abstract.....	III
Índice de Figuras	VI
Índice de Quadros.....	VI
Índice de Tabelas	VI
Acrónimos	VII
Capítulo I – Introdução.....	1
Capítulo II – A administração autónoma – uma aplicação ao nível do Município	3
2.1. Enquadramento do Município no âmbito da Administração Pública.....	3
2.2. A organização municipal.....	5
2.2.1. Administração direta: serviços municipalizados	8
2.2.1.1. Caracterização	8
2.2.1.2. Legislação Aplicável	12
2.2.2. Administração indireta	13
2.2.2.1. Empresas municipais	13
2.2.2.1.1. Caracterização do novo regime jurídico do Sector Empresarial Local	14
2.2.2.1.2. Legislação Aplicável	19
2.2.2.2. Concessão de serviços públicos a entidades privadas	19
2.2.2.2.1. Caracterização	19
2.2.2.2.2. Legislação aplicável	24
Capítulo III – Os SMTUC	25
3.1. Breve apresentação da entidade de acolhimento	25
3.1.1. Breve resenha histórica.....	25
3.1.2. Contexto atual dos SMTUC	26
3.2. Experiência de estágio	27
3.2.1. Conteúdo do estágio e trabalho realizado.....	27
3.2.2. Balanço e apreciação crítica do estágio	30
Capítulo IV – O Futuro dos transportes urbanos em Coimbra	32
4.1. O novo Plano Estratégico dos transportes (PET)	32
4.2. Metodologia de análise SWOT.....	35
4.2.1. Análise externa	35
4.2.2. Análise interna.....	36
4.3. Formas alternativas de organização dos transportes urbanos em Coimbra	38
4.3.1. Empresas pública municipal.....	38

4.3.1.1. Breve análise da estrutura económica e financeira.....	41
4.3.2. Concessão de serviços públicos a entidades privadas	48
4.4. Os SMTUC e o futuro Metro do Mondego	52
Capítulo V – Conclusão.....	55
Bibliografia.....	58
Legislação.....	60
ANEXOS	62
Anexo I – Organograma dos SMTUC.....	63
Anexo II – Estrutura e evolução do efetivo total.....	64
Anexo II.1 – SMTUC	64
Anexo II.2 – CARRIS	64
Anexo III – Estrutura Económica e Financeira	65
Anexo III.1 – SMTUC.....	65
Anexo III.1.1 – Evolução da Demonstração dos Resultados por Natureza no quadriénio de 2008- 2011	65
Anexo III.1.2 – Dados referentes à atividade no quadriénio de 2008-2011	65
Anexo III.1.3 – Evolução do Balanço no quadriénio de 2008- 2011	65
Anexo III.2 – TUB	66
Anexo III.2.1 – Evolução da Demonstração dos Resultados por Natureza no quadriénio de 2008-2011	66
Anexo III.2.2 – Dados referentes à atividade no quadriénio de 2008-2011	66
Anexo III.2.3 – Evolução do Balanço no quadriénio de 2008- 2011	66
Anexo III.3 – CARRIS	67
Anexo III.3.1 – Evolução da Demonstração dos Resultados por Natureza no quadriénio de 2008-2011	67
Anexo III.3.2 – Dados referentes à atividade no quadriénio de 2008-2011	67
Anexo III.3.3 – Evolução do Balanço no quadriénio de 2008- 2011	67
Anexo III.4 – STCP.....	68
Anexo III.4.1 – Evolução da Demonstração dos Resultados por Natureza no quadriénio de 2008-2011	68
Anexo III.4.2 – Dados referentes à atividade no quadriénio de 2008-2011	68
Anexo III.4.3 – Evolução do Balanço no quadriénio de 2008- 2011	68

Índice de Figuras

Figura 1: Administração Pública em sentido Orgânico.....	4
Figura 2: Oferta e Procura da Carris e do STCP em 2010	33
Figura 3: Matriz SWOT dos SMTUC	38

Índice de Quadros

Quadro 1: Formas de organização dos serviços públicos económicos a nível municipal	7
--	---

Índice de Tabelas

Tabela 1: Evolução da estrutura dos proveitos operacionais entre 2008 e 2011	41
Tabela 2: Reformulação da estrutura dos proveitos operacionais dos SMTUC entre 2008 e 2011	42
Tabela 3: Evolução da estrutura dos custos operacionais no quadriénio de 2008-2011	43
Tabela 4: Grau de cobertura dos custos operacionais entre 2008 e 2011	44
Tabela 5: Rácios de Atividade.....	45
Tabela 6: Indicadores Financeiros	46

Acrónimos

BCE – Banco Central Europeu

CA – Código Administrativo

Carris – Companhia de Carris de Ferro de Lisboa

CCP – Código dos Contratos Públicos

CE – Comissão Europeia

CMC – Câmara Municipal de Coimbra

CP – Comboios de Portugal

CRP – Constituição da República Portuguesa

CSC – Código das Sociedades Comerciais

EEL – Entidades Empresariais Locais

FMI – Fundo Monetário Internacional

LAL – Lei das Autarquias Locais

LBSTT – Lei de Bases do Sistema de Transportes Terrestres

LQTACA – Lei-Quadro de transferência de atribuições e competências para as Autarquias Locais

LVCR – Regime de vinculação, carreiras e remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas

PET – Plano Estratégico dos Transportes

PMO – Parque de Máquinas e Oficinas

RJSEL – Regime Jurídico do Sector Empresarial Local

RTA – Regulamento dos Transportes em Automóveis

SEE – Sector Empresarial do Estado

SEL – Sector Empresarial Local

SMASC – Serviços Municipalizados de Água e Saneamento de Coimbra

SMC – Serviços Municipalizados de Coimbra

SMM – Sistema de Mobilidade do Mondego

SMTUC – Serviços Municipalizados de Transportes Urbanos de Coimbra

STCP – Sociedade de Transportes Coletivos do Porto

SWOT - Strengths, Weaknesses, Opportunities e Threats

TFUE – Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia

Capítulo I – Introdução

Numa conjuntura recessiva, como a atual, é perentório repensar estrategicamente o papel dos transportes na vida ativa dos cidadãos, sendo impreterivelmente com essa pretensão que o atual Governo, aprovou um novo Plano Estratégico dos Transportes (PET), o qual irá vigorar no horizonte temporal de 2011 a 2015, incorporando profundas reformas no sector. Paralelamente, a esta situação, assiste-se a nível local, a um culminar de reformas profundas, que se iniciaram com a elaboração do Livro Branco do Sector Empresarial Local, logo em seguida como a suspensão da criação de entidades autónomas a nível municipal (Lei n.º55/2011, de 15/11), e mais recentemente com a aprovação da nova lei dos compromissos (Lei n.º 8/2012 de 21/02), e de um novo diploma, que vem reformular o regime jurídico da atividade empresarial local (Lei n.º 50/2012, de 31/08).

É neste contexto, de novas imposições ao nível das estruturas empresariais locais, de reforma do sector dos transportes, preconizada no PET, acrescida da pressão da existência de um novo modo de transporte alternativo em Coimbra, o Metro do Mondego, que se enquadra a atividade desenvolvida pelos Serviços Municipalizados de Transportes Urbanos de Coimbra, entidade na qual realizei o estágio.

Por conseguinte, o presente estudo, intitulado de “Organização dos Transportes a nível Municipal” terá como propósito refletir sobre o modelo jurídico adotado pelos transportes urbanos de Coimbra, procurando ao perspetivar a sua configuração futura, elencar as potencialidades e fragilidades da sua gestão diretamente pela autarquia conimbricense, ao mesmo tempo que se dará a conhecer outras formas de administração municipal.

Assim sendo, este relatório encontra-se organizado em quatro capítulos. Após esta breve introdução, no capítulo II começa-se por ressaltar a importância das Autarquias Locais, particularmente do Município no âmbito da Administração Pública. Ainda neste capítulo é feita menção às diferentes formas, ao dispor dos municípios, para a prestação de serviços públicos de carácter económico, tendo por base uma revisão bibliográfica do seu contexto jurídico-legal.

No capítulo III dá-se a conhecer a entidade de acolhimento, através da sua história, da sua atividade, descrevendo-se sucintamente as tarefas desenvolvidas no âmbito do estágio.

Por fim, no capítulo IV estuda-se o impacto de uma alteração da figura jurídica dos transportes urbanos de Coimbra, na prestação do serviço, tendo em conta as políticas previstas no PET, uma breve análise SWOT à figura jurídica dos serviços municipalizados, a probabilidade destes se virem a converter numa empresa municipal ou de se concessionar o serviço a entidades privadas, e ainda a eventual convivência entre a empresa Metro do Mondego e os SMTUC.

Capítulo II – A administração autónoma – uma aplicação ao nível do Município

2.1. Enquadramento do Município no âmbito da Administração Pública

A Administração Pública, tal como enunciado no artigo 266º, nº1 da Constituição da República Portuguesa (CRP), «*visa a prossecução do interesse público, no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos*». Neste sentido, podem definir-se, em direito administrativo, duas aceções de Administração Pública: a administração pública em sentido material (ou objetivo) que corresponde à atividade do Estado com vista à satisfação das necessidades coletivas dos cidadãos, e a Administração Pública em sentido orgânico (ou subjetivo) constituída pelos órgãos e instituições encarregues da execução dessa atividade.¹ O presente estudo focar-se-á particularmente na Administração Pública em sentido orgânico.

Segundo Amaral (2006), o Estado não é o único integrante da Administração Pública, desta também fazem parte muitas outras entidades e organismos públicos que com ele não se confundem, uma vez que possuem personalidade jurídica própria, constituindo, nesta aceção, entidades política, jurídica e sociologicamente distintas. É o caso das empresas públicas (sector empresarial do Estado), dos institutos públicos, das autarquias locais, das empresas municipais (sector empresarial Local), das associações públicas e das regiões autónomas (Figura 1).

¹ Neste estudo, será adotada a mesma metodologia de Freitas do Amaral (2006), ou seja passar-se-á a escrever Administração Pública com iniciais maiúsculas para designar o sentido orgânico ou subjetivo, e administração pública com iniciais minúsculas para se aludir ao sentido material ou objetivo.

Figura 1: Administração Pública em sentido Orgânico



Fonte: Ramos (2009)

De acordo com a alínea d) do artigo 199º da CRP compete ao Governo, enquanto órgão superior da Administração Pública (artigo 182º da CRP), «*dirigir os serviços e a atividade da administração direta do Estado, civil ou militar, superintender na administração indireta e exercer a tutela sobre esta e sobre a administração autónoma*». Com efeito, no âmbito da Administração Pública Portuguesa pode-se distinguir entre três modos de administração: administração direta do Estado, administração indireta do Estado e administração autónoma. A administração direta é aquela que, tendo em vista a prossecução de fins do Estado, é desenvolvida por serviços integrados na pessoa coletiva Estado, isto é, por organismos sem personalidade jurídica própria e sem autonomia, sujeitos ao poder de direção do Governo. A administração indireta está também encarregue de realizar atribuições do Estado. No entanto, fá-lo por intermédio de um conjunto de sujeitos de direito, distintos da pessoa coletiva Estado, dotados de autonomia administrativa e financeira, que o Governo só tem competência para orientar e fiscalizar. Por último, a administração autónoma é a que “*prosegue interesses públicos próprios das pessoas que a constituem, por isso se dirige a si mesma, definindo com independência a orientação das suas atividades, sem sujeição à hierarquia ou à superintendência do Governo*”.² No direito Português, integram a administração autónoma as pessoas coletivas de base associativa, de que são exemplo as associações

² Conforme Amaral (2006).

públicas, e as pessoas coletivas de base territorial, como as autarquias locais e as regiões autónomas.

A importância das autarquias locais resulta do próprio texto Constitucional que lhe reserva o Título VIII da Parte III, sob a epígrafe «Poder Local».³ Nessa medida, o artigo 235º, nº 2, define-as como sendo «*pessoas coletivas territoriais dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações respetivas*». Embora não seja mencionado no preceito constitucional, defende Amaral (2006), que as autarquias locais são pessoas coletivas públicas de população e território, na medida em que pretendem garantir naquela área territorial, os interesses de um determinado agregado populacional.

As autarquias locais, ao integrarem a administração autónoma, apresentam-se como formas de organização independentes do Estado, estando apenas sujeitas à sua tutela, como decorre do artigo 242º, nº 1 da CRP. No Continente, as autarquias locais são as freguesias e os municípios.

Os municípios, sendo a mais importante de todas as espécies de autarquias locais, encontram-se incumbidos, por lei, do desenvolvimento de competências com vista à satisfação das necessidades coletivas das populações respetivas, nos mais diversos domínios, como será referido oportunamente.

Assim, o objeto do presente estudo integra-se na administração autónoma, mais propriamente na pessoa coletiva pública Município, enquanto autarquia local responsável a nível concelhio pela prestação de um serviço económico de interesse geral, como é a garantia de uma rede adequada de transportes públicos.⁴

2.2. A organização municipal

O Município, como entidade autónoma, capaz de se administrar a si própria, já tem vários séculos de história. Segundo o historiador Alexandre Herculano, a sua origem em Portugal procede do império Romano, onde *Municipium* era uma “cidade indígena acolhida na comunidade romana”⁵, que se autossustentava a si própria, com vasta autonomia administrativa e financeira. No entanto, a opinião que hoje em dia

³ Com exceção do Capítulo V, que se dedica às organizações populares de base territorial, não entendidas como autarquias locais.

⁴ Artigo 13º, nº 1, alínea c) e artigo 18º, nº 1, alínea b) da Lei nº 159/99, de 14 de Setembro.

⁵ Confrontar Amaral (2006, p.57);

reúne o maior consenso dos historiadores desta matéria, é aquela que atribuí a origem do Município medieval ao processo de Reconquista Portuguesa, onde as populações locais, sem apoio do Rei e dos grandes senhores, viram-se obrigadas assegurar, elas próprias, os assuntos administrativos, económicos e sociais.

Independentemente de qual a génese desta instituição no nosso país, a verdade é que na história do direito administrativo, e até cerca de metade do século XIX, o essencial da administração pública decorria no âmbito municipal. Os municípios para além das preocupações dos próprios munícipes assumiam, também a generalidade das responsabilidades do sector público, como a educação, a saúde, a justiça, as comunicações e as obras públicas.

Porém, e sobretudo nos primórdios do século XX, com a afirmação do papel do Estado na vida administrativa, económica e social, a administração municipal perde parte da sua importância, face à administração estadual, no conjunto da Administração Pública, continuando, todavia, a existir como forma autónoma de administração local, reconhecida e consagrada constitucionalmente (artigos 235º e 236º, nº1 da CRP), sem prejuízo das normas estabelecidas para toda a Administração Pública.

No final do século XX, e com a aprovação da Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro [Lei-Quadro de transferência de atribuições e competências para as autarquias locais (LQTACA)] pretendeu-se, ampliar o âmbito de competências e atribuições das autarquias locais, nomeadamente dos municípios, em respeito pelos princípios da descentralização administrativa, da autonomia local (artigo 1º da LQTACA) e da subsidiariedade (artigo 2º, n.º2 da LQTACA), consagrados constitucionalmente no artigo 6º, n.º1, desde 1976. Neste sentido, a Administração Central evocando necessidades de eficiência, participação dos cidadãos na vida pública, entende que *«as atribuições e competências devem ser exercidas pelo nível de administração melhor posicionado para as prosseguir com racionalidade, eficácia e proximidade aos cidadãos»* (artigo 2º, n.º 2 da LQTACA). Porém, a existência de escassos meios financeiros para o desempenho das competências confiadas, resultantes da insuficiência de transferências financeiras do Orçamento de Estado⁶, tornam a descentralização administrativa numa meta e não numa situação adquirida (Amaral, 2006).

⁶ Note-se que o Estado estava incumbido, pelo artigo n.º4, nº 3 da LQTACA, de transferir anualmente os recursos necessários para «o exercício das novas competências», tendo como limite o montante de despesa pública global estabelecido para o ano (artigo 3º, n.º3 da LQTACA).

Ainda assim, isto não inviabiliza, que por imposição legal da LQTACA, em complemento com a própria Lei das Autarquias Locais (Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro), os Municípios estejam incumbidos de assegurar um número bastante denso de serviços públicos, cuja prestação oportuna e adequada às necessidades dos cidadãos, exige uma multiplicidade de formas de gestão.

Tendo como foco, os serviços públicos económicos⁷, por serem aqueles que se enquadram no objeto do nosso estudo, poder-se-á distinguir, consoante a personalidade jurídica da entidade encarregada da sua gestão, entre modos de gestão pública e modos de gestão privada (Quadro 1).

Quadro 1: Formas de organização dos serviços públicos económicos a nível municipal⁸

Formas de organização dos serviços públicos económicos a nível municipal	Pública	Direta	Serviços Municipalizados	
		Indireta	Entidades Empresariais	
	Privada	Indireta	Entidades privadas do sector público	Sociedades públicas ou em "mão pública"
			Entidades privadas do sector privado	Concessão a empresas privadas

Fonte: (Gonçalves, 1999, p. 38 e 39)

Tal como enuncia Gonçalves (1999), à prestação do serviço público por pessoas coletivas de direito público, dá-se a designação de gestão pública. Quando essa gestão é efetuada pela entidade titular do serviço, isto é pelo município, através de serviços integrados na própria pessoa coletiva, fala-se em gestão direta do serviço público. São exemplo desta os serviços municipalizados, considerados como “empresas públicas municipais, sem personalidade jurídica”⁹, como adiante teremos oportunidade de

⁷ Segundo Gonçalves (1999), os serviços públicos económicos, são aqueles suscetíveis de serem explorados num formato empresarial, de que são exemplo os transportes coletivos de passageiros, como teremos oportunidade de verificar ao longo deste capítulo.

⁸ A nomenclatura das empresas públicas municipais adotada é a que consta do novo regime jurídico do Sector Empresarial Local (Lei n.º 53-F/2006, de 29 de Dezembro) em vigor a partir de 1 de Janeiro de 2007.

⁹ Conforme Amaral (2006, p. 596);

verificar. Por outro lado, quando o município confia a outras entidades públicas dotadas de personalidade jurídica própria, por devolução de poderes¹⁰, a realização dos seus fins, encontramos-nos no domínio da gestão pública indireta. Nesta enquadram-se as entidades empresariais, cuja atividade, resultante do fenómeno de devolução de poderes, se encontra sujeita à superintendência e tutela por parte do executivo municipal, tal como decorre do disposto no artigo 39º, nº1 da Lei n.º 53-F/2006, de 29 de Dezembro¹¹.

“Ao contrário da gestão pública, que pode ser assegurada de forma direta e indireta, a gestão do serviço público por entidades privadas é sempre indireta, na medida em que estes sujeitos nunca serão os titulares originários do serviço” (Gonçalves, 1999, p.39).

Tendo como critério, a titularidade do capital das organizações de direito privado, prestadoras de serviços públicos, podemos distinguir, duas formas de gestão privada indireta: a gestão por organizações privadas do sector público e a gestão por organizações privadas do sector privado. Se a gestão dos serviços públicos é outorgada a entidades privadas do sector empresarial local, isto é a Sociedades Públicas ou “em mão-pública”, a responsabilidade da prestação do serviço continua a ser do município, na medida em que a entidade privada, apesar de se reger pelas normas do direito privado¹², é maioritariamente ou até na sua totalidade constituída por capitais públicos. Caso contrário, quando o Município atribui, mediante contrato de concessão, a gestão do serviço público a entidades privadas do sector privado, cujo capital social é exclusiva ou maioritariamente detido por entes privados, transfere também para essas empresas a responsabilidade pela prestação do serviço.

2.2.1. Administração direta: serviços municipalizados

2.2.1.1. Caracterização

Como já mencionado, os serviços municipalizados constituem uma das formas ao alcance dos municípios para a exploração, «sob a forma industrial e por sua conta e

¹⁰ Em Direito Administrativo, a devolução de poderes é o processo pelo qual o Estado ou o Município transferem parte das suas competências para outras pessoas coletivas públicas. Estas competências passam a ser exercidas em nome próprio, por essas entidades públicas, embora continuem a ser fins do Estado ou do Município, consoante o caso, o que significa que a todo o tempo estes poderão retirar-lhos e chamá-los de novo a si (Amaral, 2006);

¹¹ Diploma que aprova o Regime Jurídico do Sector Empresarial Local.

¹² A menção ao conceito de “Sociedade” remete-nos para o direito das sociedades, que é direito privado.

risco», de serviços públicos (económicos) de interesse local, tais como os transportes coletivos de passageiros, como decorre do disposto n.º 7 do artigo 164º do Código Administrativo de 1936-40 (CA). Assim, fazendo jus aos artigos 168º e 169º deste diploma, pode-se definir os serviços municipalizados como sendo «aqueles aos quais a lei permite conferir organização autónoma dentro da administração municipal, e cuja gestão é entregue a um conselho de administração privativo».

A decisão de municipalização¹³ destes serviços é da competência da assembleia municipal, sob proposta da câmara municipal [(artigo 53º, n.º2, alínea l) e 64º, n.º6, alínea a) da Lei das Autarquias Locais (LAL)], a qual deverá ser sempre precedida dos necessários estudos prévios (artigo 166º do CA).

O modelo de estrutura orgânica dos serviços municipalizados, bem como dos demais serviços municipais, estão sujeitos à aprovação da assembleia municipal ou câmara municipal, consoante a matéria, tal como previsto no Decreto-Lei n.º 305/2009, de 23 de Outubro.¹⁴

Tal como já foi referido, a gestão destes serviços é atribuída a um conselho de administração próprio, nomeado pela câmara municipal, «de entre os seus membros ou de entre cidadãos que não sejam membros dos órgãos municipais» [artigo 64º, n.º1, alínea i) e n.º8 da LAL], cabendo à assembleia municipal a determinação das suas remunerações, sob proposta da câmara [artigo 53º, n.º2, alínea j) e 64º, n.º6, alínea a) da LAL] e o acompanhamento e fiscalização, *a posteriori* da sua atividade [artigo 53º, n.º1, alínea c) da LAL e artigo 53º, n.º5 da LAL (na redação da Lei n.º5-A/2002, de 11 de Janeiro)]. Porém, em período de gestão, isto é «naquele período de tempo, que medeia entre a realização de eleições e a tomada de posse dos novos órgãos eleitos» (artigo 1º, n.º 2 da Lei n.º47/2005 de 29/08¹⁵) as competências da câmara municipal e da assembleia municipal nas matérias referidas no artigo 64º, n.º1, alínea i) e no artigo 53º, n.º2, alínea j) da LAL ficam suspensas, estando por conseguinte os referidos órgãos impedidos de tomar deliberações nesse sentido.

¹³ Dá-se o nome de “municipalização” ao fenómeno pelo qual a exploração de serviços (económicos) é assumida diretamente pelos Municípios.

¹⁴ Este diploma estabelece o regime da organização dos serviços das autarquias locais, «aplicando-se aos serviços da administração autárquica dos municípios» (artigo 2º). Note-se que os serviços pertencentes ao município chamam-se serviços municipais, em sentido amplo e incluem quer os serviços municipalizados, quer os serviços municipais “em sentido restrito” (Amaral, 2006). Porém, estes últimos, não só não dispõem de autonomia, como o objeto da sua atividade não é suscetível de ser explorado sob forma industrial, por esse motivo não serão elencados no âmbito do presente estudo.

¹⁵ Esta lei veio estabelecer o regime de gestão limitada dos órgãos das autarquias locais e seus titulares.

No que se refere, ao quadro de competências do conselho de administração dos serviços municipalizados, apesar das alterações sofridas, essencialmente com a aprovação da nova Lei das Autarquias Locais (Lei n.º169/99, de 18/09)¹⁶, este encontra ainda a sua base geral no artigo 170º do “velho” Código Administrativo. Assim sendo, compete ao Conselho de Administração, de acordo como o n.º3 desse mesmo artigo, contratar, punir (artigo 14º, n.º4 do Estatuto Disciplinar dos Trabalhadores que exercem Funções Públicas, aprovado pela Lei n.º58/2008, de 09/09) e dispensar do serviço o respetivo pessoal. Para além destas competências exclusivas, poderemos enumerar muitas outras atribuições próprias do conselho de administração, dispersas por diversos diplomas legais, das quais importa destacar, pela sua relevância para o funcionamento da própria atividade, a competência para autorizar despesas e contratar (adjudicar) no âmbito da contratação pública até ao limite de €150.000,00, conforme enunciado no artigo 18º, n.º 1, alínea a) do Decreto-Lei n.º197/99, de 8 de Junho¹⁷ e no artigo 36º do Código dos Contratos Públicos (CCP), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008 de 29 de janeiro. Este órgão pode ainda exercer competências delegadas, pelo respetivo executivo municipal, nos termos do artigo 29º do Decreto-Lei n.º197/99, de 8 de Junho.

«Das deliberações do conselho de administração há sempre recurso hierárquico para a respetiva câmara» (artigo 172º do CA). Deste modo, a atuação dos serviços municipalizados, nomeadamente a do seu órgão de gestão, encontra-se sujeita à reapreciação do executivo municipal, no prazo máximo de 30 dias, através do que a lei designa de recurso hierárquico impróprio [artigo 64º, n.º1, alínea n) da LAL]. Esta designação legal deriva da inexistência de uma verdadeira relação de hierarquia entre ambos, mas reporta-se ao poder de superintendência da câmara municipal sob as decisões do conselho de administração.

«A orientação técnica e a direção administrativa do serviço poderão ser confiadas pelo conselho de administração, em tudo o que não seja da sua exclusiva competência (artigo 170º do CA), a um diretor delegado», conforme previsto no artigo 173º do CA. Este será responsável perante o conselho de administração, assistirá às suas

¹⁶ Os números 2 e 3 do artigo 170º do CA encontram-se revogados, respetivamente pelos artigos 53º, n.º2, alínea o) e 64º, n.º1, alínea j) da LAL. Por conseguinte, «a aprovação dos quadros do pessoal dos diferentes serviços do município», passou a pertencer à assembleia municipal e a «fixação das tarifas e dos preços da prestação de serviços ao público pelos serviços municipalizados» compete ao executivo municipal.

¹⁷ Este diploma no que se refere ao regime da contratação pública encontra-se totalmente revogado pelo CCP, porém continuam ainda em vigor os artigos 16º a 22º e 29º, referentes ao regime de realização de despesas públicas.

reuniões e apresentar-lhe-á, anualmente, o relatório de gestão e os restantes documentos de prestação de contas.

Os serviços municipalizados são ainda dotados de um mapa de pessoal próprio, elaborado nos termos do regime de vinculação, carreiras e remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas (LVCR – Lei n.º12-A/2008, de 27 de Fevereiro, adaptada à administração local pelo Decreto-Lei n.º 209/2009, de 3 de Setembro), e aprovado anualmente pela assembleia municipal, sob proposta da câmara municipal (artigo 53º, n.º2, alínea o) e 64º, n.º6, alínea a) da LAL). A contratação de trabalhadores é realizada pelo respetivo conselho de administração, após concurso público, realizado conforme os pressupostos da LVCR e regulado pela Portaria n.º 83-A/2009, de 22 de Janeiro.

Externamente estes serviços são representados pelo presidente da câmara, pois, tal como enunciado no artigo 68º, n.º1, alínea a) da LAL, é da sua competência «representar o município em juízo e fora dele».

Todos estes argumentos permitem-nos concluir que a organização autónoma conferida aos serviços municipalizados dentro da administração municipal resultante da própria lei (artigo 168º do CA) e exigida pelo objeto específico da sua atividade (artigo 164º do CA) traduz-se numa ampla autonomia administrativa e financeira. A autonomia administrativa, como foi oportunamente explicitado, está patente no facto de o conselho de administração gozar de competência exclusiva para a prática de determinados atos (artigo 170º do CA). Por outro lado, a autonomia financeira ressalta da disponibilidade orçamental própria, ou seja, estes serviços têm um orçamento próprio aprovado anualmente pela assembleia municipal, sob proposta da câmara municipal [artigo 53º, n.º2, alínea b) e 64º, n.º6, alínea a) da LAL]. Porém, o seu índice de autonomia financeira não se esgota na capacidade orçamental própria, pois este organismo pode ainda cobrar tarifas pela prestação de serviços ao público, no âmbito da respetiva atividade, as quais são fixadas pela câmara municipal, ao abrigo do artigo 64º, n.º 1, alínea j) da LAL.

Considerando o grau de autonomia, as finalidades e o regime de exploração, podemos qualificar os serviços municipalizados como organizações do tipo empresarial, embora sem personalidade jurídica própria. A organização do tipo empresarial confere a estes serviços, o estatuto de verdadeiras empresas públicas municipais, tal como

preconiza Amaral (2006)¹⁸, no entanto a falta de personalidade jurídica remete-os para meras empresas integradas na pessoa coletiva Município, constituindo deste modo, e tal como define Gonçalves (2007) uma forma de gestão municipal direta. Com efeito, constata-se que os serviços municipalizados, cuja estrutura funcional se assemelha ao figurino empresarial, não apresentam os traços mais marcantes da empresa pública municipal, isto é “a atividade normalmente regulada pelo direito privado, pelo direito fiscal e pelo direito da concorrência, bem como a prossecução estatutária de um escopo lucrativo”¹⁹.

2.2.1.2. Legislação Aplicável

Em síntese, aos serviços municipalizados, tal como caracterizados no âmbito deste trabalho, aplicam-se os seguintes diplomas legais:

- (i) Código Administrativo de 1936-40: artigos 164º a 176º;
- (ii) Lei nº 169/99, de 18/09 – Lei das Autarquias Locais;
- (iii) Decreto-lei nº 197/99, de 08/06 – Autorização para realizar despesas;
- (iv) Lei nº 5-A/2002, de 11/01 – Primeira alteração à LAL;
- (v) Lei nº 47/2005, de 29/08 – Regime de gestão limitada dos órgãos das autarquias locais;
- (vi) Lei nº 12-A/2008, de 27/02 – Regime de vinculação, carreiras e remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas, adaptada à administração local pelo Decreto-Lei nº 209/2009, de 3/09;
- (vii) Lei nº 58/2008, de 09/09 - Estatuto Disciplinar dos Trabalhadores que exercem Funções Públicas;
- (viii) Decreto-lei nº 18/2008, de 29/01 - Código dos Contratos Públicos;
- (ix) Decreto-lei nº 305/2009, de 23/10 – Regime jurídico da organização dos serviços das autarquias locais;
- (x) Portaria nº 83-A/2009, 22/01 – Regulamenta o processo de recrutamento do pessoal.

¹⁸ Tal entendimento consta precisamente da Lei n.º 58/98, de 18 de Agosto (Leis das empresas municipais, intermunicipais e regionais), e bem assim da Lei n.º 53-F/2006, de 29 de Dezembro (Novo regime jurídico do sector empresarial local), como veremos no subcapítulo que se segue.

¹⁹ Conforme Ribeiro (2011,p.11);

2.2.2. Administração indireta

2.2.2.1. Empresas municipais

Nas últimas décadas, a figura das empresas de âmbito municipal disseminou-se um pouco por toda a Europa, como forma de promoção de uma iniciativa económica municipal, mas sobretudo como uma nova perspetiva de intervenção do Município na atividade económica. Nesta última vertente, aquela que particularmente nos interessa, as empresas são entendidas como entidades autónomas a que o município recorre para delegar as suas tarefas, taxativamente definidas no artigo 13º da Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro.

Em Portugal, a possibilidade de prestação de serviços públicos económicos, com recurso a empresas municipais, já se encontrava prevista desde a lei das autarquias locais de 1977 (Lei n.º 79/77, de 25 de Outubro), e bem assim do Decreto-lei n.º 100/84, de 29 de Março²⁰. Ambos os diplomas atribuíam, respetivamente, nos seus artigos 48º, n.º1 alínea o) e 39º, n.º2, alínea g), à assembleia municipal competência para autorizar o município a criar empresas municipais. Porém, esta disposição legal, por si só, não se revelou suficiente para a propagação deste tipo de entidades. Tal como refere Amorim (2000) a ausência de um quadro legislativo que regulamentasse a forma e atuação destas empresas afastou-as do leque de escolhas dos municípios para a gestão dos serviços públicos.

Só catorze anos mais tarde, com a entrada em vigor da Lei n.º 58/98, de 18 de Agosto, é que finalmente se estabeleceram de forma concreta «as condições em que os municípios, as associações de municípios e as regiões administrativas podem criar empresas dotadas de capitais próprios» (artigo 1º). Todavia, segundo Cruz (2009) é talvez devido ao carácter pioneiro da presente lei, que no seu teor surgem algumas lacunas e ambiguidades, relacionadas com a natureza jurídica dessas entidades, com o respetivo objeto e até com a sua viabilidade económico-financeira (Gonçalves, 2007).

Atualmente, as empresas municipais regem-se pelo disposto na Lei n.º 53-F/2006, de 29 de Dezembro, que aprovou o Regime Jurídico do Sector Empresarial Local (RJSEL) e revogou a Lei n.º 58/98, de 18 de Agosto. Deste modo, o estudo subsequente tem como propósito caracterizar em traços gerais este novo regime, que tal

²⁰ Revisão à Lei n.º 79/77, de 25 de Outubro.

como refere Gonçalves (2007, p.13) “promoveu uma rutura profunda com o modelo de empresa municipal instituído”.

2.2.2.1.1. Caracterização do novo regime jurídico do Sector Empresarial Local

A Lei n.º 53-F/2006, de 29 de Dezembro, classifica as empresas em função do âmbito territorial, da forma jurídica e do objeto social²¹.

No que respeita ao âmbito territorial, e tal como decorre do artigo 2º, n.º1 do diploma em apreço, o Sector Empresarial Local (SEL) «integra as empresas municipais, intermunicipais e metropolitanas». Assim, o atual regime, não só adota uma nova figura, a das empresas metropolitanas, embora circunscrita às áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto (artigo 1º, n.º2), como também extingue as empresas regionais, previstas na anterior legislação, mas sem aplicabilidade prática, por força do “não” obtido no referendo sobre a sua criação.

O conceito de empresa perfilhado no artigo 3º do RJSEL aproxima-se à noção de empresa pública acolhida no Sector Empresarial do Estado (SEE)²², incorporando desse modo um dualismo jurídico-organizativo, materializado na possibilidade de constituição de empresas num formato de sociedade, nos termos da lei comercial, mas também sob forma empresarial, que a lei designa de Entidades Empresariais Locais (EEL).

É assim possível aos municípios²³, no atual enquadramento jurídico²⁴, constituir pessoas coletivas de direito privado, sobre as quais possam exercer, de forma direta ou indireta, uma influência dominante, isto é «deter a maioria do capital ou dos direitos de voto» [artigo 3º, n.º 1, alínea a)²⁵], ou possuir o «direito de designar ou destituir a maioria dos membros do órgão de administração ou de fiscalização» [artigo 3º, n.º 1, alínea b)]. Ressalve-se ainda que estas sociedades quando «controladas conjuntamente

²¹ O quadro legislativo antecede regulado pela Lei n.º 58/98, de 18 de Agosto, qualificava apenas as empresas, em função do território (empresas de âmbito municipal, intermunicipal ou regional – artigo 2º) e da composição do capital estatutário (empresas públicas, empresas de capitais públicos e empresas de capitais maioritariamente públicos – artigo 3º);

²² Artigo 3º do Decreto-lei n.º 558/99, de 17 de Dezembro, alterado e republicado pelo Decreto-lei n.º 300/2007, de 23 de Agosto;

²³ Apesar, de o RJSEL se aplicar aos municípios, às associações de municípios e às áreas metropolitanas, para o presente estudo só releva a instituição municipal, por esse facto ser-se-á omissa, quanto à referência às restantes entidades, que nos termos da presente legislação também poderão constituir empresas;

²⁴ Embora, a Lei n.º 58/98, de 18 de Agosto remete-se para o código das sociedades (artigo 3º), vedava como primeira instância a formação por parte dos municípios de entidades de natureza societária;

²⁵ Neste capítulo, recorre-se à premissa adotada por Gonçalves (2007, p.8), isto é, todas as menções “a disposições legais sem indicação do diploma que as contém remetem para o RJSEL”;

por diversas entidades públicas integram-se no sector empresarial da entidade, que no conjunto das participações do sector público, seja titular da maior participação» (artigo 2º, n.º2).

Por outro lado, os municípios podem também optar pela instituição de pessoas coletivas de direito público, com natureza empresarial, as já mencionadas Entidades Empresarias Locais (Gonçalves, 2007). Estas entidades, conforme estabelecido no artigo 34º, n.º 2 do RJSEL afiguram-se como as sucessoras das empresas de índole municipal constituídas nos termos da Lei n.º 58/98.

As EEL são dotadas de autonomia administrativa, financeira e patrimonial (artigo 35º, n.º1), no entanto encontram-se sujeitas à tutela económica e financeira, bem como ao poder de superintendência da câmara municipal (artigo 39º, n.º 1). A tutela abrange, nomeadamente, a aprovação do orçamento, das contas, dos planos estratégicos e de atividade e ainda pode, nos casos previstos no artigo 39º, n.º 2 alínea b), consistir na homologação²⁶ de preços e tarifas. Comparativamente a esta configuração empresarial, as empresas municipais de cariz societário não estão subordinadas a quaisquer poderes de superintendência, na medida em que os mesmos foram substituídos por uma nova forma de intervenção na gestão destas entidades, que se consubstancia na definição de orientações estratégicas no exercício da função acionista (artigo 15º e 16º do RJSEL).

Ainda nos termos desta categorização, importa referir que seja qual for o formato jurídico (sociedades ou entidades empresariais) assumido pelas empresas municipais, estas podem apresenta-se como empresas unipessoais ou pluripessoais. Tal como define Gonçalves (2007, p.82), as empresas denominam-se unipessoais “quando são participadas apenas pelo município que as institui” ou pluripessoais quando são participadas por este em associação com outras entidades públicas ou privadas. Porém, existe a particularidade do capital estatutário das entidades empresariais só poder ser detido por entidades públicas, de acordo com o estatuído no artigo 37º, n.º1 do RJSEL.

A última classificação preconizada pela Lei atual, ao contrário da Lei n.º 58/98, de 18 de Agosto²⁷, define claramente qual o objeto social das entidades que podem ser

²⁶ Segundo Amaral, “homologação” vem aqui entendida no sentido de aprovação, como “o ato pelo qual uma autoridade exprime um juízo de conformidade com uma decisão anterior, já definitiva, mas a que falta capacidade executiva, conferindo-lhe execução”;

²⁷ Este regime jurídico estabelecia apenas que não podiam ser «criadas empresas de âmbito municipal, cujo objeto social não se contivesse no âmbito das respetivas atribuições autárquicas» (artigo 1º, n.º2). No entanto, o novo regime para além de corroborar com este preceito (artigo 5º, n.º2) vai mais longe delimitando claramente o campo de atuação destas entidades autónomas.

constituídas ou participadas pelos municípios. Assim sendo, no seu artigo 5º, n.º 1, não só estabelece que as «empresas municipais têm obrigatoriamente como objeto a exploração de atividades de interesse geral (Capítulo II – artigos 18º a 20º), a promoção do desenvolvimento local e regional (Capítulo III – artigos 21º a 23º) e a gestão de concessões (Capítulo IV – artigos 24º e 25º)», como proíbe a «criação de empresas para o desenvolvimento de atividades de natureza exclusivamente administrativa ou de intuito predominantemente mercantil». Esta delimitação do objeto social, de acordo com o disposto no n.º 3, do referido artigo, é também extensível à mera participação em sociedades comerciais, nas quais os municípios não exerçam uma influência dominante, nos termos do artigo 3º do mesmo diploma.

Independentemente da forma e do objeto social que as empresas municipais possam revestir, a sua criação, tal como no anterior quadro legislativo²⁸, é da competência da assembleia municipal, sob proposta da câmara municipal, como decorre dos artigos 53º, n.º 2, alínea l) e 64, n.º 6, alínea a) da atual lei das autarquias locais²⁹, e mais recentemente do artigo 8º, n.º 1, alínea a) do RJSEL. A proposta de criação ou de participação em empresas, tal como consta do artigo 9º, n.º 4 do RJSEL deve «ser acompanhada pelos necessários estudos técnicos de cariz económico-financeiro, bem como pelos projetos de estatutos», ambos sujeitos à apreciação do órgão deliberativo municipal. No entanto é de referir, que esta exigibilidade de estudos técnicos que demonstrem a viabilidade da empresa, já estabelecida na lei precedente, só obteve verdadeiramente eficácia, com a entrada em vigor do atual regime jurídico do sector empresarial local, através da fixação de consequências jurídicas e financeiras, em caso de incumprimento (artigo 9º, n.º1).

Ainda a propósito da constituição de empresas, saliente-se que o RJSEL, aliás como a Lei n.º 58/98, de 18 de Agosto, não exige que após a criação de uma entidade seja celebrado qualquer contrato de concessão, para adjudicação da atividade que despertou o interesse dessa criação. Como efeito, e tal como argumenta Gonçalves (2007, p.40), “a decisão de criação de uma empresa com um determinado objeto constitui por si só, título suficiente de transmissão do poder de desenvolver a atividade”, não sendo por conseguinte exigível qualquer ato de delegação municipal, nesse sentido.

²⁸ Artigo 4º, n.º 1, alínea a) da Lei n.º 58/98, de 18 de Agosto;

²⁹ Recorde-se, ao abrigo do mesmo preceito legal, a competência da assembleia municipal para autorizar a criação dos serviços municipalizados.

No atual quadro legal, está também prevista a transformação das entidades empresariais locais, assim como dos serviços municipalizados em empresas do tipo societário (artigos 44º, n.º 3 e 46º, n.º 3), cuja competência cabe ao órgão responsável pela sua criação, ou seja à assembleia municipal.

Analisando a estrutura orgânica das empresas municipais, pode-se dizer que o diploma em estudo possibilitou uma libertação da rigidez imposta pelo anterior regime. Assim, relativamente à estrutura, competência, funcionamento, modo de designação e fixação do mandato dos órgãos das empresas municipais de base societária não se prevê quaisquer regras, encontrando-se esta matéria regulada pelos respetivos estatutos, elaborados de acordo com as normas previstas na lei comercial. Quanto às Entidades Empresariais Locais, dispõe o artigo 38º que «os órgãos de administração e fiscalização estruturam-se segundo as modalidades previstas para as sociedades anónimas (n.º1), sendo as competências genéricas as que constam da lei comercial (n.º2), e devendo os respetivos estatutos regular a competência e o modo de designação dos membros dos órgãos de administração e fiscalização, com observância das normas legais aplicáveis³⁰ (n.º3)».

Neste âmbito, o diploma referente ao sector empresarial local consagra para os titulares dos órgãos de gestão das empresas societárias o estatuto do gestor local, preceituado no artigo 47º, e de aplicação subsidiária às EEL, por força do disposto no artigo 34º, n.º 1. Da análise dos n.ºs 1 e 2 do estatuto do gestor local resulta uma regra de incompatibilidade entre o exercício simultâneo de funções executivas nos órgãos do município³¹ e nas empresas municipais, estabelecendo-se também no n.º 3 um limite às remunerações dos gestores locais. Por último, o n.º 4 estipula uma aplicação subsidiária a estes órgãos, do Estatuto do Gestor Público aprovado pelo Decreto-lei n.º 71/2007, de 27 de Março. No que se reporta ao restante pessoal das empresas, o seu regime obedece ao prescrito no artigo 45º, n.º1 ou seja é regulado pelo contrato individual de trabalho. Porém, a este propósito, importa ainda referenciar que, nos termos do n.º 3 do artigo 46º, «o pessoal dos serviços municipalizados que venham a ser transformados em empresas, nos termos da presente lei, pode optar entre a integração no quadro da

³⁰ Tal como menciona Ribeiro (2011, p.15), parece-se-nos que de acordo com o disposto no artigo n.º 64, n.º 1 alínea i) da LAL a competência para a nomeação ou destituição do conselho de administração destas entidades empresariais pertencerá à Câmara Municipal.

³¹ Os órgãos do município são de acordo com o artigo 250º da CRP, a assembleia municipal e a câmara municipal, embora alguns autores como Amaral (2006, p.587) defendam que o Presidente da Câmara, pelos diversos poderes que a lei lhe atribui no quadro do município, também deverá ser considerado como tal.

empresa ou no do município respetivo, não podendo ocorrer, em qualquer caso, perda de remuneração ou de qualquer outro direito ou regalia».

O RJSEL submete ainda as empresas municipais às regras da concorrência nacionais e comunitárias (artigo 10º, n.º1³²), à regulação sectorial (artigo 11º) e ao controlo financeiro de legalidade (artigo 26º, n.º2).

Posto isto, considera-se ainda pertinente, tal como refere Gonçalves (2007, p.50) aludir para o facto de a LAL e o RJSEL se mostrarem omissos quanto aos conceitos de administração direta ou indireta. No entanto, na opinião do autor “as empresas municipais, todas elas, sem exceção, integram-se na administração indireta municipal”, o que significa que os municípios e as empresas municipais são entidades separadas, cada uma das quais com personalidade jurídica própria. Assim sendo, no quadro do atual regime as empresas municipais constituem componentes de administração indireta municipal, organizada em formas de direito público (entidades empresariais) e de administração indireta em formas de direito privado (sociedades comerciais).

Em suma, a entrada em vigor da Lei n.º 53-F/2006, de 29 de Dezembro, aprofundou a nível local, a “fuga do direito administrativo para o direito privado”³³, uma vez que veio legitimar a constituição de empresas municipais de carácter societário, ao mesmo tempo que atenuou o regime de tutela exercido sobre as entidades empresariais locais, sucessoras das anteriores empresas municipais consignadas na Lei n.º 58/98, como forma jurídico-organizatória pública. Porém, a mesmo autor referencia que apesar das entidades societárias se encontrarem sob a alçada do direito privado, as mesmas obrigam-se a uma série de vinculações públicas, que se traduzem no respeito pelo princípio da prossecução do interesse público, consagrado constitucionalmente no n.º 1 do artigo 266º.³⁴

³² Ver artigo 106º, n.º1 do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE). Tenha-se presente que para efeitos do direito comunitário da concorrência o conceito de empresa pública adotado pela Comissão Europeia compreende «qualquer empresa em que os poderes públicos possam exercer, direta ou indiretamente uma influência dominante, em consequência da propriedade, da participação financeira ou das regras que a disciplinem» - artigo 2º da Diretiva 80/723/CEE da Comissão, de 25 de Junho de 1980, *relativa à transparência das relações financeiras entre os Estados-Membros e as empresas públicas*. Assim sendo, o conceito de empresa pública a que o artigo 106º, n.º 1 faz menção, é um conceito do tipo societário.

³³ Expressão proferida por Ribeiro (2011, p. 23), citando a autora Maria João Estorninho.

³⁴ Posição também defendida por Rodrigues (2005, p.111) em “*A Nova Gestão Pública na Governação Local: O caso dos municípios dos distritos de Vila Real e Bragança*”, Dissertação de Mestrado em Administração Pública, Universidade do Minho, 2005.

2.2.2.1.2. Legislação Aplicável

Tendo presente, todas as referências legislativas evocadas ao longo deste capítulo, e em consonância com o estabelecido no artigo 6º do RJSEL, poder-se-á dizer que as empresas municipais regem-se pelas disposições legais enumeradas de seguida.

- i. Lei n.º 169/99, de 18/09 – Lei das autarquias Locais;
- ii. Lei n.º 53-F/2006, de 29/12 – Aprova o regime jurídico do sector empresarial Local;
- iii. Decreto-Lei n.º 558/99, de 17/12 – Sector empresarial do Estado e empresas públicas (alterado e republicado pelo Decreto-Lei n.º 300/2007, de 23/08);
- iv. Lei n.º 18/2003, de 11/06 – Regime Jurídico da Concorrência;
- v. Decreto-lei n.º 71/2007, de 27/03 – Aprova o novo estatuto do Gestor Público;
- vi. Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia;
- vii. Normas aplicáveis às sociedades comerciais.

2.2.2.2. Concessão de serviços públicos a entidades privadas

2.2.2.2.1. Caracterização

A concessão de serviços públicos a entidades privadas, tendo por excelência a prestação de serviços de carácter económico ou empresarial, apresenta-se, no contexto da administração municipal indireta, como uma alternativa à constituição de empresas municipais. É precisamente a perceção desta lógica que explica a remissão do artigo 12º, n.º 2, do RJSEL (seleção dos sócios privados das empresas) para o regime jurídico da concessão (Gonçalves, 2007). No entanto, e dado que, por vezes, as empresas municipais podem atuar ao abrigo de um contrato de concessão, torna-se indispensável centrar o foco deste estudo na concessão de serviços públicos a entidades privadas do sector privado, como forma de promoção de uma cooperação e colaboração entre o sector público e privado, e não somente como uma forma de gestão indireta de um serviço público.

Assim sendo, em Portugal a possibilidade de concessão de uma tarefa municipal a entidades privadas, cuja génese remonta ao artigo 51º, n.º 26, do Código

Administrativo de 1936-40, encontra-se atualmente consagrada no artigo 53º, n.º 2, alínea q) da LAL, o qual vem autorizar expressamente os municípios³⁵, através do seu órgão executivo, a conceder a exploração de serviços públicos de que sejam titulares e desde que, é claro, se tratem de serviços concessionáveis (Gonçalves, 1999). Estamos assim na presença de uma dupla exigibilidade. Isto é, por um lado exige-se que o município seja titular do serviço público, objeto de concessão e, por outro lado, que esse serviço não se encontre sujeito a uma reserva de empresa pública, ao abrigo da Lei n.º 88-A/97, de 25 de Julho³⁶.

O atual regime jurídico que regula a concessão de serviços públicos encontra-se previsto nos artigos 407º a 425º, assim como nos artigos 429º e 430º do Código dos Contratos Públicos (CCP), que revogou respetivamente as disposições legais 10º a 15º do Decreto-Lei n.º 390/82, de 17 de Setembro³⁷, relativas à concessão de serviços públicos.

Deste modo, ao abrigo do artigo 407º, n.º 2 do CCP e evocando Gonçalves (2007) podemos definir a concessão municipal, como o contrato pelo qual uma entidade privada «se obriga a gerir, em nome próprio e sob sua responsabilidade, uma atividade de serviço público», pertencente ao município, «durante um determinado período, sendo remunerada pelos resultados financeiros dessa gestão» ou, diretamente, pelo município.

Desta definição, resultam como elementos característicos da relação de concessão, as partes contraentes, o objeto de transmissão e a remuneração ou responsabilidade financeira do contraente privado. (Gonçalves, 1999).

Os sujeitos ou partes da concessão são em regra, e tal como consta do artigo 407º, n.º 3 do CCP o concedente (município) e o concessionário (entidade privada). Porém existem exceções, uma vez que em determinados contratos de concessão podem estar envolvidos mais de dois sujeitos, aliás é o que em geral acontece nas concessões multilaterais. Nestas, a relação de concessão estabelece-se entre um concessionário e vários concedentes, o que significa que nestes casos, a atividade a concessionar abrange o território de mais de um município.

³⁵ Tal como enuncia Gonçalves (1999, p.110), “a concessão de serviços públicos está sujeita ao princípio da precedência de lei”, o que significa que a competência para concessionar determinado serviço público, não é um poder originário do Município, mas trata-se de um poder atribuído por lei, no contexto atual pela LAL (Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro). Portanto, sem uma disposição legal, no sentido de conferir ao titular do serviço público aptidão para o conceder, em regime de exploração, a concessão não é possível;

³⁶ Diploma que regula o acesso da iniciativa económica privada a determinadas atividades económicas;

³⁷ Legislação que anteriormente regulava os termos da concessão de serviços públicos, por parte dos órgãos autárquicos;

Tal como descreve Gonçalves (1999, p.131), o concedente é, em regra, uma pessoa coletiva de direito público³⁸, titular de um serviço público, a quem a lei confia autoridade para atribuir a exploração desse serviço a uma outra entidade independente, ficando aquele incumbido de zelar pela prestação dessa atividade, em condições acessíveis a todos os utentes. É ainda da responsabilidade do concedente, nos casos em que tal lhe seja imputável, «o ressarcimento dos danos causados a terceiros pelo concessionário, no desenvolvimento da atividade concedida» (artigo 424º, n.º 1³⁹).

No que se refere ao concessionário a doutrina administrativa define-o como um sujeito que exerce uma atividade pública de que a Administração é titular. (Gonçalves, 1999). Porém, o facto de o concessionário assumir a responsabilidade de gerir em nome próprio um serviço público, não o transforma num órgão administrativo, nem o submete às regras do direito administrativo. Neste sentido, o concessionário não pertence à Administração Pública em sentido orgânico, tratando-se de uma entidade privada, regida exclusivamente pelo direito privado, a quem o Município apenas confere a exploração de um serviço, que legalmente pertence à sua esfera de atribuições. Salvo disposição contratual em contrário, o concessionário deve manter a sua sede em Portugal e a forma de sociedade anónima, como se dispõe no artigo 411º, n.º 1 do CCP.

A propósito da definição do objeto da concessão importa referir, a “impropriedade” da terminologia concessão de serviços públicos, já que na realidade não é o serviço público que é concedido, mas apenas a respetiva exploração [Gonçalves (1999, p.138), citando Alberto Romano]. Com efeito, a concessão não converte o serviço público numa tarefa privada. Este permanece na esfera pública, e o que ocorre então, é a transferência para o concessionário de um direito exclusivo à gestão das atividades integradas no contrato [artigo 411º, n.º 2 e artigo 415º, alínea a)]. Porém, e mediante autorização do concedente, o concessionário está ainda habilitado pelo artigo 412º, n.º 1 do CPP, a desenvolver «atividades não previstas no contrato desde que complementares ou acessórias das que constituem o seu objeto principal». Esta autorização «pressupõe a apresentação pelo concessionário de uma projeção da atividade ou a atividades a desenvolver e de uma proposta da partilha da correspondente

³⁸ É de salientar que atualmente, em face da possibilidade de criação de empresas municipais em formato societário, o papel do concedente alastra-se a pessoas coletivas de direito privado. Porém, a regra continua ainda a ser, a de que a posse dos serviços públicos pertence a sujeitos de direito público, de que é exemplo o Município;

³⁹ Adaptar-se-á também neste capítulo a metodologia utilizada no contexto do RJSEL, ou seja, a referência a preceitos legais sem indicação dos diplomas onde se encontram previstos, remete para o CCP.

receita entre as partes», a qual pode «ser substituída, total ou parcialmente por contrapartidas que beneficiem os utilizadores do serviço ou o próprio concedente» (artigo 412º, n.ºs 2 e 3).

Como observava Marcello Caetano, citado por Gonçalves (1999) a concessão tem subjacente uma transferência de parte dos poderes da pessoa coletiva de direito público, mediante estipulação contratual e quando tal se revele necessário à adequada gestão do serviço público (409º, n.º2 do CCP).

Todavia, saliente-se que o ato de concessão não representa uma renúncia por parte do Município a todos os direitos que lhe estão inerentes como titular do serviço. Isto é, não é legítimo dizer que através deste modo de gestão indireta privada o Município se desresponsabilize totalmente pelo cumprimento das suas atividades, pois o que acontece é uma mudança do tipo de responsabilidade assumida. Nesta medida, o fenómeno da concessão corresponde a uma partilha de responsabilidades entre o Município e a entidade concessionária, cabendo a esta explorar uma atividade pública, em consonância com os objetivos de serviço público, sob tutela e fiscalização municipal. Uma das manifestações deste poder de controlo, e que se traduz num dos limites da concessão, está patente no estabelecimento de «indicadores de acompanhamento e de avaliação do desempenho do concessionário, na perspetiva do utilizador e do interesse público», cujo resultado pode gerar a «atribuição de vantagens económicas ou a aplicação de penalizações económicas», como estatuído no artigo 418º. É também expressão desta faculdade, e bem assim limite da atuação do concessionário, a possibilidade de sequestro, quando se verificarem, por exemplo, perturbações ou deficiências graves no regular desenvolvimento das atividades concedidas, que comprometam a sua continuidade, bem como a integridade e segurança de pessoas e bens [artigo 421º, n.º 2, alínea b)]. O período de sequestro, tal como previsto no artigo 421º, n.º 6 corresponderá ao tempo julgado necessário pelo concedente ao restabelecimento da normalidade de exploração do serviço público, com limite máximo de um ano.

Um outro importante elemento a ter presente, quando se estabelece uma relação de concessão, diz respeito à remuneração do gestor ou do concessionário. Segundo Gonçalves (1999, p.140), na clássica concessão de serviços públicos, a remuneração do gestor caracterizava-se por provir exclusivamente dos preços pagos pelos utentes do serviço, porém “o uso da técnica concessória como modelo de gestão de serviços

públicos sem utentes”⁴⁰ vem exigir que a contrapartida do concessionário provenha dos «resultados financeiros da exploração» (artigo 407º, n.º2). Contudo, existem certos serviços que revelam *deficits* crónicos, exigindo-se nesta situação que se estabeleça um mecanismo de responsabilização solidária entre concedente e concessionário, em que o primeiro garante o financiamento do segundo, em respeito pelas regras comunitárias e nacionais da concorrência (artigo 416º).

Após a menção dos elementos envolvidos quando se pretende conceder um serviço público, há agora que referir sucintamente como decorre este processo.

Numa concessão de cariz municipal, a decisão de conceder um determinado serviço público pertence à câmara municipal, mediante aprovação ou autorização da assembleia municipal, como vem expresso no artigo 53º, n.º2, alínea q) da LAL.

Citando um excerto deste artigo, «autorizar a câmara municipal a concessionar, por concurso público, a exploração de serviços públicos (...)» depreende-se uma outra imposição legal, que resulta da obrigação procedimental de seleção do concessionário, através de um concurso público, o qual será precedido da elaboração de um caderno de encargos e de um programa de concurso, nos termos dos artigos 41º e 42º do CCP. No caderno de encargos fixam-se as condições a que o concessionário deve obedecer. No entanto, não é obrigatório que este documento abranja a totalidade da relação de concessão, podendo “a autoridade concedente estar interessada em obter dos candidatos propostas sobre como será a disciplina dessa relação”⁴¹. Do programa de concurso deverão constar os critérios relativos à apreciação das propostas dos candidatos.

O processo de concessão culmina com a identificação do concorrente a quem será adjudicada a atividade, e com a posterior outorga do contrato.

Caracterizada esta forma de gestão de serviços públicos, importa ressaltar que a entidade privada concessionária apesar de desenvolver uma atividade com vista à satisfação de fins próprios do Município, esse não é verdadeiramente o interesse que a motiva a realizar aquela atividade, pois a sua intenção é essencialmente lucrativa. Assim sendo, a técnica concessória assentando numa mistura antagónica de interesses, deve conseguir que os interesses privados, apesar de existirem e não poderem ser excluídos, sejam compatíveis com o interesse do público, como expressão do princípio de prevalência dos interesses públicos em relação aos interesses particulares.

⁴⁰ De que são exemplo, os serviços públicos de televisão e radiodifusão;

⁴¹ Tal como menciona Pedro Gonçalves (1999, p.209), embora esta se trate de uma situação em regra pouco frequente, não deve ser excluída, sobretudo nos casos em que a lei não defina uma densificação do caderno de encargos.

2.2.2.2.2. Legislação aplicável

A exploração de um serviço público, mediante contrato de concessão, regula-se essencialmente pelo disposto nos diplomas legais que se seguem.

- I. Lei n.º 88-A/97, de 25/07 – Lei da iniciativa económica privada;
- II. Lei n.º 169/99, de 18/09 – Lei das autarquias Locais;
- III. Lei n.º 18/2003, de 11/06 – Regime Jurídico da Concorrência;
- IV. Decreto-lei n.º 18/2008, de 29/01 - Código dos Contratos Públicos;
- V. Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia;

Capítulo III – Os SMTUC

3.1. Breve apresentação da entidade de acolhimento

3.1.1. Breve resenha histórica

Em Coimbra a origem dos transportes urbanos de passageiros remonta a 1874, com a introdução dos carros americanos de tração animal, cuja operacionalidade do serviço foi atribuída, mediante concessão, à empresa Rail Road Conimbricense, com o objetivo de encurtar distâncias entre os dois polos característicos da cidade, a Estação Velha e o centro urbano. Porém, em 1885, com a chegada do comboio ao centro da cidade, a empresa sente a pressão da concorrência e pede à câmara municipal uma redução de 40 a 60 reis no preço dos bilhetes, por forma a manter-se no ativo. Todavia, a entidade municipal nega o pedido, originando dessa forma um desfecho prematuro da primeira concessão, e também da primeira tentativa de instalação de um serviço de transporte público de passageiros na cidade.

Oitos anos mais tarde, em 1903, volta a ser considerada a hipótese de criação de transportes urbanos em Coimbra, com uma segunda concessão da exploração dos carros americanos pelo período de 30 anos, mas desta vez à Carris de Ferro de Coimbra. Porém, a perceção de que estes carros não prestam um serviço eficaz devido às características intrínsecas da própria cidade, as quais provocam fadiga excessiva nos animais e os obrigam a longos períodos de descanso, forçaram esta empresa a cessar a sua atividade, com o propósito de substituir a tração animal pela tração elétrica.

Assim sendo, e depois de uma tentativa fracassada da Companhia Carris de Ferro de Coimbra⁴² em instalar uma rede de tração elétrica na cidade, equacionou-se a municipalização do serviço como a melhor solução a adotar, a qual veio a ocorrer a 15 de Maio de 1908. A partir de então, os três serviços de caráter industrial do município de Coimbra, isto é, o abastecimento de água, o fornecimento de energia elétrica e o transporte por tração elétrica, passam a estar aglomerados sob a designação de Serviços Municipalizados de Coimbra (SMC).

A 1 de Janeiro de 1911 foi então inaugurada a rede de tração elétrica, a qual viria a ter a sua introdução plena na cidade no ano de 1934, e o princípio da sua decadência três anos mais tarde, em 1938, com a aquisição de três viaturas automóveis.

⁴² Designação atribuída após transformação em sociedade anónima.

Os transportes urbanos de Coimbra começaram assim uma nova fase, a dos autocarros e troleicarros, que passaram a circular na cidade em 1940 e em 1947, respetivamente. Porém, só em 1980, volvidos mais de 40 anos da introdução dos veículos automóveis, é que se assistiu à extinção por completo dos velhos carros elétricos nas ruas de Coimbra, marcando-se assim o fim de uma era.

Em 26 de Novembro de 1984, o executivo municipal aprova a separação dos serviços de águas e saneamento e de transportes coletivos, agregados nos Serviços Municipalizados de Coimbra (SMC)⁴³, a qual se veio a concretizar a 1 de Janeiro de 1985, nascendo assim os Serviços Municipalizados de Água e Saneamento (SMASC), hoje empresa municipal, e os atuais Serviços Municipalizados de Transportes Urbanos de Coimbra (SMTUC).

3.1.2. Contexto atual dos SMTUC

Os SMTUC (Serviços Municipalizados de Transportes Urbanos de Coimbra) são pois parte integrante da história da cidade de Coimbra, operando hoje em 87 linhas, 83 das quais com autocarros, 3 com troleicarros (atualmente os únicos em funcionamento na Península Ibérica) e ainda a linha azul com miniautocarros elétricos (os pantufinhas). É ainda da responsabilidade dos SMTUC a gestão do estacionamento público pago, o que lhes permite arrecadar receitas como forma de “compensar o custo social do transporte público de passageiros”⁴⁴.

A sua missão é assegurar uma oferta adequada de transporte público, tendo em conta as especificidades da população conimbricense, ao mesmo tempo que promove políticas de incentivo ao uso do transporte coletivo em detrimento do transporte particular.

Os valores pelos quais a entidade pauta a sua atividade, baseados nos princípios de um serviço universal⁴⁵ são a **Igualdade** (todos os cidadãos têm o direito de acesso ao serviço em condições de igualdade, isto é, sem qualquer forma discriminatória); a **Continuidade** (prevalece o princípio de que o serviço não seja interrompido, sem justificação plausível); a **Transparência** (os utentes devem ter acesso a toda a informação, evitando assimetrias entre prestador e consumidor) e a **Qualidade**

⁴³ Então já sem os serviços de eletricidade que haviam sido integrados na EDP.

⁴⁴ Relatório de Gestão SMTUC (2011:6).

⁴⁵ Segundo Gouveia (2001), os transportes coletivos são um serviço de interesse geral, e como tal devem satisfazer algumas exigências de serviço universal.

(respeitar os padrões de qualidade, pois não é suficiente garantir só o acesso aos serviços, sendo essencial que estes satisfaçam plenamente as necessidades dos consumidores).

É através da conjugação da missão e dos valores que se delinea a visão almejada a longo prazo.

Assim, a visão estabelecida para os SMTUC caracteriza-se pela prestação de um serviço de transportes públicos urbanos, com responsabilidades de carácter eminentemente social, modernos, seguros, de confiança e em harmonia com o ambiente, fortalecendo-se dessa forma o desenvolvimento sustentável do Concelho.

Os SMTUC prosseguem hoje a sua atividade com base na estrutura organizacional⁴⁶ estabelecida pelos Avisos n.ºs 21290/2010, 26112/2010 e 26113/2010 publicados no Diário da República, 2ª série, de 22 de Outubro e 14 de Dezembro de 2010, respetivamente.

3.2. Experiência de estágio

3.2.1. Conteúdo do estágio e trabalho realizado

Este estágio decorreu nos Serviços Municipalizados de Transportes Urbanos de Coimbra (SMTUC), de Março a Julho de 2012, sob supervisão do gabinete de Planeamento e Controlo de Gestão (PCG), em parceria com o Gabinete Jurídico (GJU), tendo com objetivos:

- i. Caracterização dos Serviços Municipalizados como entidade da Administração Local;
- ii. Análise comparativa da realidade dos SMTUC, como entidade prestadora de um serviço de transporte público urbano de passageiros;
- iii. Perspetivas de evolução futura para os SMTUC.

Assim, a estagiária estudou e desenvolveu trabalho em duas vertentes principais:

- A atual problemática jurídica e económica do transporte coletivo de passageiros, nas suas facetas público/privado e local/nacional;
- A prestação do serviço de transporte público de passageiros na cidade de Coimbra, através do contacto e o conhecimento da organização, estrutura e

⁴⁶ Vide em anexo I.

funcionamento dos SMTUC, como resultado da especificidade da legislação da administração local conjugada com os aspetos próprios do tipo de serviço prestado.

No que respeita à primeira daquelas vertentes, a estagiária desenvolveu o estudo e caracterização do modelo jurídico escolhido para os transportes urbanos de Coimbra e análise da respetiva legislação, bem como, a análise e leitura dos relatórios e contas dos SMTUC, CARRIS, STCP e TUB, para construção de um quadro comparativo do desempenho dessas entidades de transporte público de passageiros com figuras jurídicas diferentes. O resultado de todo esse trabalho desenvolvido pela estagiária está agora refletido nos Capítulos II e IV do presente relatório.

Quanto à segunda das vertentes acima referidas, a estagiária teve oportunidade de conhecer pormenorizadamente a organização e o funcionamento dos SMTUC, tendo tomado contacto com todas as áreas da organização e respetivas atribuições e competências. Daí resultou a perceção clara, quer das razões que subjazem à estrutura orgânica escolhida, quer da forma como essa estrutura pretende servir o cumprimento das atribuições dos SMTUC. Assim, ao longo do estágio, a estagiária permaneceu nas várias unidades orgânicas principais pelos períodos de tempo estabelecidos pelos respetivos responsáveis e julgados convenientes para conhecer os processos e acompanhar o desempenho das diversas tarefas e trabalhos mais importantes aí desenvolvidos.

Assim sendo, a estagiária acompanhou ou participou na execução das principais funções e tarefas de cada unidade orgânica, de que se salientam como exemplos:

- Na **Divisão dos Serviços de Produção** (DSP)

a. Acompanhamento do Sistema de Apoio à Exploração (SAE) para controlo das viaturas em circulação na rede de transportes, com monitorização das viagens programadas, realizadas e perdidas para efeitos estatísticos;

b. Procedimentos de gestão do pessoal tripulante, em termos de elaboração de escala da prestação do serviço;

c. Elaboração do Boletim Diário de Serviço para os motoristas e os revisores;

d. Gestão documental de sinistros;

e. Participação numa ação de formação sobre o simulador de condução.

- Na **Divisão dos Serviços de Equipamento (DSE)**

- a. Acompanhamento da atividade oficial com a análise do sistema de gestão e custeio de obras;
- b. Análise dos boletins de avaria e acidente e elaboração do respetivo orçamento interno ou externo;
- c. Elaboração do mapa semanal da manutenção preventiva, com a fixação das lubrificações e revisões das viaturas;

- No **Serviço de Aprovisionamento e Compras (SAC)**

- a. Análise do Código dos Contratos Públicos (CCP) e sua aplicação aos SMTUC;
- b. Acompanhamento dos procedimentos de compra ao exterior;
- c. Funcionamento da plataforma VORTAL, através da qual se processa a contratação pública
- d. Consulta e análise da documentação referente a dois processos de contratação pública de despesa, um por concurso público e outro por ajuste direto;
- e. O processo de aprovisionamento, com a emissão de guias de entrada e saída de materiais do armazém;
- f. Registo diário da entrada e saída de combustível para abastecimento da frota, através do programa COMBUS.

- Na **Divisão dos Serviços Financeiros (DSF)**

- a. Elaboração e conferência diária do Boletim de Tesouraria;
- b. Acompanhamento da prestação de contas das Bilheteiras;
- c. Processo de cabimentação, compromisso, validação e emissão da nota de encomenda, processamento e contabilização da fatura e emissão da ordem de pagamento;
- d. Consulta do processo de seguros e análise de uma apólice de seguro
- e. Conhecimento do processo de implementação de uma contabilidade de custos, baseada num sistema de custeio por atividades finais – transporte de passageiros (autocarros, troleicarros, miniautocarros, miniautocarros elétricos, transporte especial) e estacionamento (parcómetros e parques de estacionamento).

- Na **Divisão dos Recursos Humanos (DRH)**

- a. O processo de admissão / concurso / demissão / aposentação do pessoal;
- b. Os procedimentos ligados ao processo disciplinar;
- c. O sistema de avaliação de desempenho (SIADAP) do trabalhador;
- d. Elaboração do relatório mensal de atividades da DRH;
- e. Os circuitos da informação necessária ao processamento mensal das remunerações fixas e variáveis;
- f. A atividade de formação profissional interna e externa.
- g. O tratamento dos processos de acidente / incidente do pessoal em serviço.

- No **Planeamento e Controlo de Gestão (PCG)**

- a. O processo de recolha mensal de informação para gestão e proveniente de todas as áreas funcionais dos SMTUC;
- b. Elaboração de Relatórios de Atividade com periodicidade trimestral para apresentação e aprovação superior;
- c. Estudo do processo anual de elaboração do Plano e Orçamento dos SMTUC;
- d. Estudo do processo anual de elaboração do Relatório e Contas do exercício.

A panorâmica global que obteve sobre a orgânica e funcionamento dos SMTUC permitiu à estagiária colocar em prática algumas das competências que lhe foram ministradas na faculdade sob o ponto de vista teórico, as quais tendo sido complementadas com as características específicas e próprias do sector dos transportes, lhe proporcionaram uma visão mais profunda e fundamentada da problemática da escolha do método mais eficiente e eficaz para gerir técnica e economicamente este serviço de interesse iminentemente social.

3.2.2. Balanço e apreciação crítica do estágio

A possibilidade de um contato mais direto com o mercado de trabalho e a transposição para a prática empresarial dos conhecimentos teóricos adquiridos nos livros é sem dúvida o que motiva o estudante quando opta pelo estágio curricular.

Embora esta não tenha sido a primeira experiência da estagiária no mercado laboral, a mesma considera a realização do estágio nos SMTUC uma mais-valia, quer a nível profissional, quer a nível pessoal.

A passagem pelos SMTUC relevou-se enriquecedora, desde logo ao nível do desenvolvimento de competências pessoais, que foram imprescindíveis para que fossem atingidas com sucesso as competências técnicas inerentes às várias tarefas aí desempenhadas. A oportunidade concedida à estagiária de contactar todas as unidades orgânicas dos SMTUC e de conhecer o funcionamento global de uma operadora de transporte coletivo de passageiros, permitiu-lhe ver em concreto a aplicação à realidade dos SMTUC de muitos dos conhecimentos adquiridos nas disciplinas de Introdução à Economia, Direito Económico, Contabilidade Pública, Análise Financeira, entre outras.

Um dos pontos mais marcantes desta experiência que a estagiária trará consigo, é o grande espírito de colaboração e de entreajuda que existe em todos os funcionários dos SMTUC e em todos os níveis da estrutura orgânica existente.

A estagiária faz votos para que os SMTUC continuem a fomentar como têm feito até aqui, e como prática vantajosa para ambas as partes, o acesso a novos estagiários, porque isso permitirá à entidade vir a ter contato com gerações mais jovens, com espírito inovador, e mesmo nalguns casos empreendedor, e proporcionará também a esses jovens uma visão de um sector, que embora todos saibamos que existe, muitos poucos temos a perceção de como funciona.

Capítulo IV – O Futuro dos transportes urbanos em Coimbra

4.1. O novo Plano Estratégico dos transportes (PET)

O sector dos transportes e das infraestruturas tem sido um dos maiores responsáveis, nas últimas décadas, pela deslocação maciça das populações, assumindo um papel de relevo na economia Portuguesa, como fator de unificação territorial e coesão nacional. Desta forma, e face ao agravamento da situação económico-financeira do país, é urgente repensar a estratégia traçada para o sector. Assim sendo, o Governo, atuando colegialmente, na figura do Conselho de Ministros⁴⁷ decidiu elaborar e aprovar um Plano Estratégico para os Transportes, intitulado “Mobilidade Sustentável” para vigorar no horizonte temporal de 2011 a 2015.

O Plano Estratégico dos Transportes (PET), tendo como origem, o Memorando de Entendimento com a CE/BCE/FMI, tem como objetivo proceder a um conjunto de reformas estruturais, de modo a garantir a viabilidade do sector no médio e longo prazo. Este documento, projetado essencialmente para as empresas pertencentes ao Sector Empresarial do Estado (SEE), a quem se destina o maior volume de indemnizações compensatórias, estabelece como prioridades o equilíbrio financeiro e sustentável do sector, a mobilidade das pessoas, a competitividade e o desenvolvimento da economia nacional.

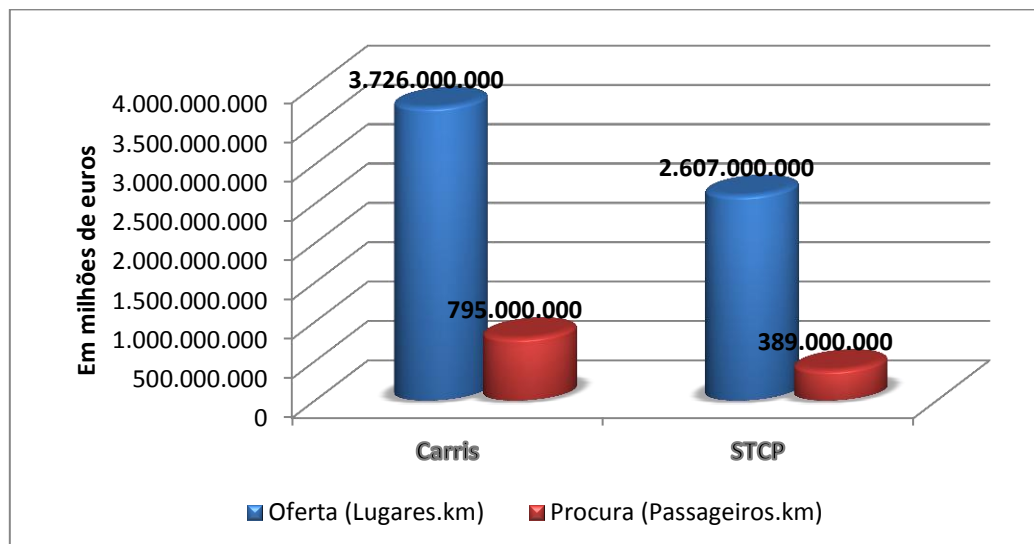
A concretização deste plano não é uma mera medida de ação governamental. Antes pelo contrário, ela emerge como uma necessidade premente de estancar os níveis de endividamento das empresas do Sector Empresarial do Estado na área dos transportes públicos terrestres e da infraestrutura ferroviária. Esta “dívida histórica” resulta essencialmente de três fatores: uma oferta demasiado excedentária face à procura (como é visível na Figura 2 referente à oferta e à procura da Carris e da STCP⁴⁸); um défice operacional crónico, motivado por custos de operação e exploração elevados, associados a políticas de preços restritivas, que não refletem a totalidade dos custos incorridos na prestação do serviço, incapacitando assim as empresas de libertar recursos das suas próprias atividades operacionais. Adicionalmente, os investimentos de fraco retorno

⁴⁷ Resolução do Conselho de Ministros nº 45/2011.

⁴⁸ Neste estudo, e apesar do seu peso significativo para a economia nacional, não serão considerados em pormenor o transporte ferroviário (assegurado pela CP), a infraestrutura ferroviária (gerida pela REFER), o transporte fluvial (prestado pela Transtejo e Soflusa), bem como os metropolitanos de Lisboa e do Porto, dado o principal foco ser o transporte rodoviário.

económico, realizados maioritariamente com recurso ao crédito, colocam numa situação débil a sustentabilidade destas empresas.

Figura 2: Oferta e Procura da Carris e do STCP em 2010



Fonte: Ministério da Economia e do Emprego, “Plano Estratégico dos Transportes”, Outubro de 2011

Face ao desequilíbrio operacional e financeiro em que o sector se encontra, agravado pela crise financeira vivida em Portugal, não é possível continuar a realizar novas atividades de investimento com recurso ao crédito bancário, nem a obter financiamento através da emissão de títulos de dívida nos mercados financeiros, pelo que o Governo propõe um Programa de Equilíbrio Operacional assente em duas fases complementares. Na primeira fase está prevista uma reestruturação das empresas do SEE na área dos transportes públicos terrestres e da infraestrutura ferroviária, ao nível da reorganização do próprio sector, custos de funcionamento, custos com pessoal, oferta, receitas extraexploração e tarifário. Na segunda fase projeta-se a “privatização” da exploração dessas empresas, tendo em vista uma redefinição do papel do Estado nesta matéria.

A propósito da reorganização do SEE, foi proposta a fusão das empresas prestadoras de serviços de transporte nas Áreas Metropolitanas de Lisboa (Metro de Lisboa e Carris) e do Porto (Metro do Porto e STCP), numa única entidade, com o objetivo de maximizar os benefícios decorrentes deste tipo de operação de concentração, no que diz respeito à racionalização dos custos de funcionamento e de pessoal, mas sobretudo à oferta do serviço. A redução da oferta ocorrerá, nos casos em

que existam alternativas de transporte mais eficientes à satisfação das necessidades de mobilidade das populações, pois um sistema de transportes eficiente é aquele que integra uma visão intermodal, fomentando a complementaridade entre modos.

Ainda nesta primeira fase, pretende-se criar incentivos à atração de receitas extraexploração, nomeadamente mediante o desenvolvimento de atividades comerciais, a realização de campanhas publicitárias, e a alienação de ativos imobiliários ou mobiliários não essenciais à atividade das empresas. A última intenção do Governo é a de conversão do tarifário atualmente, em vigor no SEE, para o custo efetivo do serviço prestado e para os valores médios equiparáveis a nível Europeu, sendo simultaneamente revista a tabela de bonificações tarifárias, bem como as regras relativas ao seu acesso.

Atualmente, no sector dos transportes e das infraestruturas, ao contrário do que acontece em muitos outros sectores da economia, ainda é o Estado Português que assegura diretamente a prestação de uma parte significativa do serviço de transportes, embora o faça por intermédio de outras pessoas coletivas, como é o caso das empresas pertencentes ao Sector Empresarial do Estado. No entanto, entende o Governo, que a eficiência com que o Estado presta o serviço fica muito aquém daquela que resulta da gestão privada. Por conseguinte, o que se pretende numa segunda fase do Plano de Equilíbrio Operacional é que Estado transfira para a iniciativa privada, através de um modelo de concessão, a exploração dos serviços de transportes em que aquela se revele mais eficaz, o que combinado com a proposta de fusão das empresas, permitirá rentabilizar custos, atrair novos clientes, isto é, centrará a atividade numa lógica racional, afastada de influências políticas.

O Plano Estratégico dos Transportes foca ainda dois aspetos cruciais ao nível da organização do sistema de transportes. Por um lado, a efetiva descentralização para os municípios dos serviços de transporte público rodoviário de passageiros, circunscritos à sua área de atuação, tal como já havia sido enunciado no Regulamento dos Transportes em Automóveis (RTA), na Lei de Bases do Sistema de Transportes Terrestres (LBSTT) e posteriormente reforçado na Lei n.º 159/99 de 14 de Setembro. Por outro lado, estabelece também a criação de serviços de transporte público flexível, complementares à rede geral, cujo intuito é o de garantir uma oferta adequada de transporte nos segmentos de insuficiente procura, bem como responder às necessidades do crescente envelhecimento da população.

Tendo em conta o cenário perspetivado para os transportes, o ponto que se segue tem como pretensão avaliar o modelo organizativo escolhido para os transportes urbanos de Coimbra, através de uma análise SWOT.

4.2. Metodologia de análise SWOT

A análise SWOT, desenvolvida nos EUA nas décadas de 60 e 70 para análise das organizações empresariais e sem que tenha uma origem e autoria muito definida, é hoje um dos instrumentos de gestão estratégica e de apoio à tomada de decisão mais utilizados no âmbito das organizações públicas e privadas, dada a sua facilidade de implementação e o seu carácter sintético e simples. Com recurso à “Matriz SWOT” esta metodologia procura combinar as características intrínsecas das organizações, isto é as suas forças e fraquezas, com as oportunidades e ameaças do mercado, de modo a responder ao propósito de análise e diagnóstico para o qual foi elaborada (Freire, 2004).

No presente estudo, o objetivo da análise SWOT é o de identificar “*Do ponto de vista económico, quais as vantagens da prestação do serviço de transporte público urbano de passageiros em Coimbra se basear num modelo de Serviços Municipalizados?*”

Tendo em conta o objetivo acima, identificam-se seguidamente, ainda que de forma breve, as oportunidades e as ameaças que envolvem esta realidade, através de uma análise externa, assim como, definem-se na análise interna, os pontos fortes e fracos deste modelo de organização na atividade dos transportes, por forma a elaborar uma Matriz SWOT dos Serviços Municipalizados de Transportes Urbanos de Coimbra.

4.2.1. Análise externa

Assegurar um serviço público de transporte urbano de passageiros é, tal como mencionado anteriormente, uma das competências atribuídas aos municípios⁴⁹, cabendo-lhes nessa medida a escolha da sua forma de organização. Em Coimbra, essa opção foi no sentido de uma gestão direta mas autónoma, isto é, integrada na Pessoa Coletiva Município a que chamamos “*Serviço Municipalizado*”.

O equilíbrio financeiro desta estrutura poderá sair mais enfraquecido com a introdução da Lei n.º 8/2012, de 21 de Fevereiro, a qual veio redefinir as condições de

⁴⁹ Artigo 18º da Lei nº 159/99 de 14 de Setembro.

assunção de compromissos e pagamentos em atraso, por parte das entidades públicas. Porém, nem a presente lei, nem o Decreto-lei nº 127/2012 de 21 de Junho que define os procedimentos necessários para a aplicação dessa lei, referem o que será aplicável aos serviços municipalizados. Esta situação tem como epicentro a crise económico-financeira do País e do Estado e as medidas tomadas para controlá-la, designadamente a diminuição do défice do sector público.

Também a crise económica e social que o País atravessa, com a diminuição do rendimento disponível das famílias e o forte aumento do desemprego poderão gerar uma quebra acentuada da procura, como já sucede em Lisboa e Porto.

Todavia, o meio envolvente oferece também algumas oportunidades, nomeadamente o estabelecimento de relações com outros operadores, com destaque para a empresa Metro do Mondego, S.A., pois com a perspetiva do futuro metro poderão vir a intensificar-se as relações entre as duas entidades. Portanto, no longo prazo, parece ser uma solução a considerar para o Concelho, como medida de rentabilização de custos entre os dois operadores, como fator de união entre concelhos limítrofes, mas sobretudo como propulsor na cidade dum maior uso do transporte público em detrimento do individual.

Por outro lado, a introdução nos SMTUC, há alguns anos, do SIADAP (Sistema de Avaliação de Desempenho da Administração Pública) ao nível da utilidade, dos dirigentes e dos trabalhadores, prática habitual na gestão privada representou uma modernização na sua gestão. No entanto, uma eventual oportunidade poderá ser uma melhoria do funcionamento e da eficácia do sistema, essencialmente vocacionando-o para novas formas de atrair os seus utentes.

4.2.2. Análise interna

Gerir um serviço económico de interesse geral, através de um modelo de serviço municipalizado tem em conta preocupações iminentemente sociais, sendo com esse objetivo, e apesar da atual crise financeira, que os SMTUC continuam a apostar numa política tarifária reduzida e adaptada às diversas camadas sociais, preservando passes especiais, como o “sénior +” de apoio à população mais envelhecida e o “Combinado” com os operadores privados do Concelho, pela *«discriminação positiva que introduziu para as populações mais afastadas, na sua deslocação para o centro da cidade»*, tal como consta do artigo “Coimbra: À procura de um lugar...” na edição n.º 84 da Revista

“*Transportes em revista*”. Paralelamente, o Governo reduziu a comparticipação dos passes de estudantes 4_18@escola.tp e sub_23@superior.tp⁵⁰ para metade, pelo que os SMTUC consideram ser hoje mais vantajoso para o utilizador o seu próprio passe de estudante, com tarifário bonificado. Por outro lado, foram criados em 2012 três novos passes “Reformado/Pensionista por incapacidade”, “3ª idade” e o “Centro Histórico – Elevador do Mercado/Linha Azul” também a pensar na população mais idosa e com mobilidade reduzida. Ainda associado a este modelo de gestão, existe uma maior propensão para a concretização e estabelecimento de parcerias, decorrente da credibilidade do Município como entidade responsável, em última instância, pelos compromissos assumidos na defesa dos interesses das populações.

No entanto, a forma hierarquizada e centralizada da organização dos serviços municipalizados, resultante em parte da legislação que os rege, pode originar dificuldades numa gestão que deve ser regida por princípios de racionalidade económica e rapidez dos processos de tomada de decisão. Outra eventual fraqueza deste modelo organizativa será o excessivo peso do pessoal auxiliar e administrativo em relação ao pessoal operacional afeto à execução do serviço. Nos SMTUC, este indicador registou em 2011 uma percentagem de 55,5%, significando que existem aproximadamente 56 trabalhadores “BackOffice” para cada 100 agentes de tráfego. Este rácio representa um acréscimo de mais 20 trabalhadores “BackOffice” relativamente à Carris, S.A., o que pode indiciar uma estrutura mais pesada nos serviços municipalizados.⁵¹

Apresenta-se a seguir uma Matriz SWOT construída para os Serviços Municipalizados de Transportes Urbanos de Coimbra (Figura 3).

⁵⁰ A adesão voluntária destes serviços ocorreu em 2009, mediante aprovação da Câmara Municipal

⁵¹ Para uma melhor compreensão desta realidade, consulte-se o anexo II referente à estrutura e evolução do efetivo total, nos 4 últimos anos e nas duas entidades supramencionadas.

Figura 3: Matriz SWOT dos SMTUC

Análise Interna	
<i>Strengths</i> (Forças)	<i>Weaknesses</i> (Fraquezas)
<ul style="list-style-type: none"> - Tarifários reduzidos/bonificados e adequados às diversas camadas sociais; - Preocupações eminentemente sociais; - Maior propensão para o estabelecimento de parcerias. 	<ul style="list-style-type: none"> - Organização hierarquizada e centralizada; - Peso excessivo do pessoal auxiliar e administrativo no total do pessoal de tráfego.
Análise Externa	
<i>Opportunities</i> (Oportunidades)	<i>Threats</i> (Ameaças)
<ul style="list-style-type: none"> - Relacionamento com outros operadores (intermodalidade); - Melhoria do funcionamento e da eficácia do sistema de avaliação de desempenho. 	<ul style="list-style-type: none"> - Nova lei dos compromissos e dos pagamentos em atraso das entidades públicas; - Diminuição da procura com a crise económica e social do País;

Fonte: Elaboração Própria

4.3. Formas alternativas de organização dos transportes urbanos em Coimbra

4.3.1. Empresas pública municipal

O regime jurídico do SEL, à luz da Lei n.º53-F/2006, de 29/12, foi objeto de avaliação por uma comissão de acompanhamento, criada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 64/2010, de 30/08, com o propósito de caracterizar e diagnosticar, no plano económico e financeiro este sector, dando origem à elaboração do “Livro Branco do Sector Empresarial Local”. Ainda este estudo decorria, quando a Assembleia da República aprovou a Lei n.º 55/2011, de 15/11, a qual veio suspender a criação de novas empresas municipais, bem como a aquisição de participações em sociedades comerciais (artigo 4º, n.º1).

Mais recentemente, a Lei n.º 50/2012, de 31/08, estabelece o novo regime jurídico da atividade empresarial local e das participações locais, revogando respetivamente a Lei n.º 53-F/2006, de 29/12, a Lei n.º 55/2011, de 15/11, e ainda o capítulo IX do título II da parte I do Código Administrativo de 1940, referente aos serviços municipalizados. Desta forma, importa destacar algumas das reformas impostas por esta nova lei, não só no que diz respeito às formas de desenvolvimento de uma atividade empresarial local, como também ao regime que se lhes aplica. De acordo com os artigos 2º e 8º, n.º5, da presente lei, os serviços intermunicipalizados constituem uma nova figura, à disposição de dois ou mais municípios para a prossecução de atividades empresariais, aos quais se aplica o previsto na lei para os serviços municipalizados.

No que concerne aos serviços municipalizados, a nova lei vem determinar que a sua criação deve ser comunicada à Direção-Geral das Autarquias Locais (DGAL) no prazo de 15 dias (artigo 8º, n.º4), bem como a possibilidade de externalização da sua atividade (artigo 18º, n.ºs 2 e 3), através da transformação em empresa local, de cariz municipal, a qual terá necessariamente que ser precedida de estudos que demonstrem a viabilidade económica e financeira da solução a adotar. Esta é, sem dúvida, uma das modificações mais significativas face à legislação anterior nesta matéria⁵², que vem exigir uma clara reflexão, por parte dos órgãos autárquicos, quando optem pela alteração do modelo organizacional de exploração das suas atividades.

Quanto às empresas locais, o artigo 19º do novo ordenamento jurídico, define-as como pessoas coletivas de direito privado (n.º 4), isto é sociedades comerciais com responsabilidade limitada (n.º2), «nas quais os municípios possam exercer, de forma direta ou indireta uma influência dominante», nos termos do n.º1 do mesmo artigo. Extinguem-se assim, as Entidades Empresariais Locais, de natureza pública empresarial, abrangidas pelo anterior quadro legislativo. Alterando-se deste modo, o contexto legal das atuais empresas locais, que passam a ser reguladas «pela presente lei, pela lei comercial, pelos estatutos, e subsidiariamente pelo regime do sector empresarial do Estado» (artigo 21º da Lei n.º 50/2012, de 31/09). O objeto social destas entidades, previsto no artigo 20º restringe-se, sob pena de nulidade (n.º6), à exploração de atividades de interesse geral ou de promoção do desenvolvimento local e regional (n.º1), suprimindo-se a possibilidade de instituição de empresas para a gestão de concessões.

⁵² Recorde-se, como foi referido no capítulo I, que quer a Lei n.º 58/98, de 18/08, quer o RJSEL previam uma transformação direta, sem condicionalismos, dos serviços municipalizados em empresas municipais.

A constituição destas entidades, tal como decorre do artigo 22º, n.º1 da atual lei, continua a ser uma competência do órgão deliberativo municipal, sob proposta do executivo, porém dispõe-se que seja «obrigatoriamente comunicada à Inspeção Geral de Finanças, à Direção-Geral das Autarquias Locais e à entidade reguladora do respetivo sector (caso exista), no prazo de 15 dias» (n.º2). Está ainda consagrada, neste novo diploma, da atividade empresarial local, a possibilidade de integração das empresas locais em serviços municipalizados, por exemplo em caso de dissolução das mesmas, com disposto nos artigos 64º, n.º 1 e 10º, n.º2.

Assim sendo, no contexto atual se a câmara municipal de Coimbra pretender transformar os SMTUC em empresa local, de âmbito municipal, o que já está a ser ponderado⁵³, terá que, de acordo com o disposto no artigo 18º, n.º2 da Lei n.º50/2012, de 31/08, realizar os necessários estudos técnicos que comprovem a sustentabilidade económica e financeira dessa opção de gestão, os quais, juntamente com os projetos de estatutos, acompanham a proposta de criação da empresa local, para aprovação pela assembleia municipal (artigo 32º, n.º5). Há ainda que ter presente, como mencionado supra, que quer a extinção do serviço municipalizado (artigo 18º, n.º3), quer a constituição de uma empresa local (artigo 22º, n.º 2) têm de ser notificados à DGAL no prazo de 15 dias, acrescendo ainda, no caso da constituição da empresa, o envio da respetiva informação à Inspeção Geral de Finanças e ao Instituto da Mobilidade e dos Transportes Terrestres (IMTT), no mesmo período de tempo.

Todavia, apesar desta nova configuração jurídica, o formato assumindo pelas empresas municipais utilizado no presente estudo é ainda o que consta da Lei n.º 53-F/2006, de 29/12, visto tratar-se do diploma vigente à data do estágio. Portanto, nessa medida, e com o propósito de elaborar indicadores de desempenho que avaliem, em termos económicos e financeiros, a prestação de um serviço público de transporte de passageiros, na transposição dos serviços municipalizados para empresa municipal, de natureza empresarial ou societária, procedeu-se à recolha e seleção de dados referentes à atividade desenvolvida pelos SMTUC, pelos TUB (Transportes Urbanos de Braga, Empresa Municipal), pela STCP (Sociedade Transportes Coletivos do Porto, S.A.) e

⁵³ De acordo com o noticiado, no passado dia 23 de Agosto, pelo jornal o “Campeão das províncias”, a CMC encontra-se a estudar o processo de conversão dos atuais Serviços Municipalizados de Transportes Urbanos de Coimbra em empresa municipal. Esta decisão foi incentivada pela entrada em vigor da Lei dos compromissos e dos pagamentos em atraso (Lei n.º 8/2012, de 21/02), a qual impede as entidades públicas, como as autarquias locais, de assumirem despesas para as quais não tenham receitas previstas nos próximos três meses. Entretanto a Procuradoria-Geral da República já solicitou ao Tribunal Constitucional a declaração de inconstitucionalidade desta lei.

ainda pela Carris (Companhia de Carris de Ferro de Lisboa, S.A.), no quadriénio de 2008 a 2011.

4.3.1.1. Breve análise da estrutura económica e financeira

Atendendo à demonstração de resultados por natureza de cada uma das entidades referidas, a qual pode ser consultada no anexo III, importa perceber como se comportam os custos e os proveitos operacionais⁵⁴, e em que medida estes últimos financiam os primeiros. Neste sentido, e em relação à estrutura de proveitos (Tabela 1), tem-se a STCP, como aquela que apresenta um maior recurso a proveitos próprios, por contraste com a Carris e com os TUB, em que o subsídio à exploração teve um impacto, no ano de 2011, de aproximadamente 41% e 45%, respetivamente, no total dos proveitos operacionais das duas instituições.

Tabela 1: Evolução da estrutura dos proveitos operacionais entre 2008 e 2011

Estrutura dos Proveitos Operacionais									
		2008		2009		2010		2011	
CARRIS	PROVEITOS EXPLORAÇÃO	92.673,16	63,5%	82.421,40	59,9%	81.055,46	59,4%	83.988,39	59,0%
	SUBSIDIO EXPLORAÇÃO	53.189,92	36,5%	55.066,89	40,1%	55.484,55	40,6%	58.456,97	41,0%
	PROVEITOS OPERACIONAIS	145.863,08	100,0%	137.488,29	100,0%	136.540,02	100,0%	142.445,36	100,0%
SMTUC	PROVEITOS EXPLORAÇÃO	9.859,33	67,4%	9.584,22	66,6%	8.905,57	64,0%	8.564,65	61,8%
	SUBSIDIO EXPLORAÇÃO	4.760,00	32,6%	4.810,61	33,4%	5.006,20	36,0%	5.294,94	38,2%
	PROVEITOS OPERACIONAIS	14.619,33	100,0%	14.394,83	100,0%	13.911,77	100,0%	13.859,59	100,0%
STCP	PROVEITOS EXPLORAÇÃO	52.154,57	72,8%	50.464,28	71,5%	51.130,55	72,0%	53.471,45	73,9%
	SUBSIDIO EXPLORAÇÃO	19.501,43	27,2%	20.137,88	28,5%	19.930,28	28,0%	18.868,93	26,1%
	PROVEITOS OPERACIONAIS	71.656,00	100,0%	70.602,16	100,0%	71.060,84	100,0%	72.340,38	100,0%
TUB	PROVEITOS EXPLORAÇÃO	6.378,11	63,3%	5.974,15	57,7%	5.894,42	54,2%	6.119,38	54,9%
	SUBSIDIO EXPLORAÇÃO	3.700,16	36,7%	4.381,42	42,3%	4.989,40	45,8%	5.026,79	45,1%
	PROVEITOS OPERACIONAIS	10.078,27	100,0%	10.355,57	100,0%	10.883,82	100,0%	11.146,17	100,0%

Fonte: Elaboração própria, com base nos Relatórios e Contas, dos últimos quatro anos, da Carris, dos SMTUC, dos STCP e dos TUB.

No que diz respeito aos SMTUC, aparentemente a composição da sua estrutura de proveitos parece estar a meio termo entre a da STCP e da Carris ou dos TUB. Porém, esta diferença resulta de que em Coimbra também estão incluídos nos proveitos à

⁵⁴ Dado, os SMTUC elaborarem a sua contabilidade, segundo o POCAL (Plano Oficial de Contabilidade Pública das Autarquias Locais), aprovado pelo Decreto-lei n.º 54-A/99, de 22 de Fevereiro, considerou-se conveniente converter as demonstrações financeiras das empresas públicas, elaboradas de acordo com a contabilidade financeira, assente, desde de 1 Janeiro de 2010 num modelo de SNC (Sistema de Normalização Contabilística), no anterior sistema contabilístico, previsto para o sector privado, o POC (Plano Oficial de Contabilidade) de modo a tornar os resultados comparáveis.

exploração, os proveitos de estacionamento, entendidos como um auxílio que a CMC confere à atividade dos SMTUC. Por conseguinte, se afetarmos a componente de estacionamento à parcela de subsídio à exploração, como resulta da análise da Tabela 2, obtemos uma nova estrutura de proveitos idêntica à de Braga e à de Lisboa, em que a percentagem do subsídio à exploração, acrescida dos proveitos de estacionamento corresponde em 2011 a 46% dos proveitos operacionais.

Tabela 2: Reformulação da estrutura dos proveitos operacionais dos SMTUC entre 2008 e 2011

Estrutura dos Proveitos Operacionais dos SMTUC - Reformulada									
		2008		2009		2010		2011	
SMTUC	PROVEITOS EXPLORAÇÃO (S/ Estacionamento)	8.321,81	56,9%	8.173,16	56,8%	7.597,16	54,6%	7.480,22	54,0%
	PROVEITOS DE ESTACIONAMENTO	1.537,52	10,5%	1.411,06	9,8%	1.308,41	9,4%	1.084,43	7,8%
	SUBSIDIO EXPLORAÇÃO	4.760,00	32,6%	4.810,61	33,4%	5.006,20	36,0%	5.294,94	38,2%
	SUB. EXPLORAÇÃO + PROV. ESTACIONAMENTO	6.297,52	43,1%	6.221,67	43,2%	6.314,62	45,4%	6.379,37	46,0%
	PROVEITOS OPERACIONAIS	14.619,33	100,0%	14.394,83	100,0%	13.911,77	100,0%	13.859,59	100,0%

Fonte: Elaboração própria, com base nos Relatórios e Contas, dos últimos quatro anos, da Carris, dos SMTUC, dos STCP e dos TUB.

Relativamente à estrutura de custos (Tabela 3), as empresas evidenciam particularidades entre si. A Carris destaca-se pelo peso significativo das suas amortizações, as quais correspondem a 15% dos custos operacionais, revelando um forte potencial tecnológico, que pode ser resultado da renovação da frota⁵⁵ ou da aquisição de equipamentos de apoio à exploração do serviço. Por outro lado, a STCP regista valores elevados no recurso a fornecimentos e serviços externos, que podem derivar do consumo de combustível, que no caso da Carris, dos TUB e dos SMTUC é contabilizado como matéria-prima, em armazém, razão pela qual se denota entre os anos de 2008 e 2009 uma diminuição significativa na rubrica CMVMC, impulsionada pela descida abrupta dos preços do petróleo. Quanto a Braga e a Coimbra, assiste-se a uma rigidez entre as duas estruturas de custos, o que pode ser justificado pelo facto dos transportes urbanos de Braga terem precedido de um serviço municipalizado, o que se releva vantajoso em termos de *know-how*, pois origina que estas entidades autónomas sejam dotadas de pessoas anteriormente ligadas à atividade.

⁵⁵ “Frota” é o termo utilizado no sector dos transportes para nos referirmos ao conjunto de veículos, sejam eles autocarros, miniautocarros, troleicarros, elétricos, carrinhas de deficientes, ascensores, elevadores que se utilizam para garantir a circulação das pessoas.

Tabela 3: Evolução da estrutura dos custos operacionais no quadriénio de 2008-2011

Estrutura dos Custos Operacionais (valores em milhares de euros)									
		2008		2009		2010		2011	
CARRIS	CMVMC	24.279,69	16,9%	19.489,39	12,9%	21.034,17	13,6%	21.251,16	16,5%
	FSE	27.304,56	19,0%	28.541,55	18,9%	29.405,83	19,0%	20.571,42	16,0%
	Custos com Pessoal	71.704,41	49,9%	81.329,65	53,8%	83.555,23	53,9%	66.892,72	52,0%
	Amortizações Exercício	19.008,27	13,2%	20.646,03	13,7%	20.549,35	13,3%	19.387,76	15,1%
	Outros Custos operacionais	1.346,12	0,9%	1.206,21	0,8%	387,19	0,2%	498,44	0,4%
	CUSTOS OPERACIONAIS	143.643,06	100,0%	151.212,82	100,0%	154.931,78	100,0%	128.601,50	100,0%
SMTUC	CMVMC	3.588,12	23,9%	2.837,26	18,7%	3.313,57	21,4%	3.748,26	24,3%
	FSE	1.684,76	11,2%	1.837,41	12,1%	1.773,68	11,5%	1.760,27	11,4%
	Custos com Pessoal	8.355,72	55,6%	8.982,84	59,2%	8.953,22	57,9%	8.586,24	55,6%
	Amortizações Exercício	1.406,90	9,4%	1.501,28	9,9%	1.417,67	9,2%	1.350,28	8,7%
	Outros Custos operacionais	5,79	0,0%	15,58	0,1%	6,36	0,0%	6,50	0,0%
	CUSTOS OPERACIONAIS	15.041,30	100,0%	15.174,36	100,0%	15.464,51	100,0%	15.451,56	100,0%
STCP	CMVMC	1.662,01	1,9%	1.575,10	1,9%	1.421,07	1,8%	1.545,25	1,9%
	FSE	35.709,41	41,6%	31.810,11	39,3%	32.611,14	40,4%	32.622,19	41,0%
	Custos com Pessoal	38.776,73	45,2%	38.265,53	47,2%	39.999,49	49,6%	36.933,60	46,5%
	Amortizações Exercício	8.296,94	9,7%	8.106,65	10,0%	6.527,90	8,1%	6.708,97	8,4%
	Outros Custos operacionais	1.343,37	1,6%	1.282,00	1,6%	145,47	0,2%	1.683,85	2,1%
	CUSTOS OPERACIONAIS	85.788,45	100,0%	81.039,39	100,0%	80.705,07	100,0%	79.493,86	100,0%
TUB	CMVMC	2.969,97	26,7%	2.427,42	21,6%	2.648,54	23,4%	3.363,52	29,4%
	FSE	772,22	6,9%	816,11	7,3%	744,25	6,6%	691,12	6,0%
	Custos com Pessoal	6.109,15	54,9%	6.768,76	60,1%	6.571,94	58,1%	6.211,14	54,2%
	Amortizações Exercício	1.241,01	11,2%	1.215,19	10,8%	1.162,16	10,3%	1.098,87	9,6%
	Outros Custos operacionais	26,12	0,2%	28,65	0,3%	182,45	1,6%	89,02	0,8%
	CUSTOS OPERACIONAIS	11.118,47	100,0%	11.256,13	100,0%	11.309,33	100,0%	11.453,67	100,0%

Fonte: Elaboração própria, com base nos Relatórios e Contas, dos últimos quatro anos, da Carris, dos SMTUC, dos STCP e dos TUB

O grau de cobertura dos custos operacionais (Tabela 4), através dos proveitos operacionais é nitidamente díspar entre as quatro operadoras. Nos SMTUC a sua tendência entre 2008 e 2011 é visivelmente decrescente, em virtude da quebra dos proveitos de exploração, conjugada com uma estagnação, na ordem dos 41%, dos proveitos resultantes do subsídio à exploração e dos valores de estacionamento, razão pela qual o resultado operacional, tem-se vindo a deteriorar. Paralelamente, a situação em Braga tem evoluído de forma inversa, ou seja comparativamente a 2008, em 2011 assistiu-se a um aumento significativo de cerca de 6 p.p. (pontos percentuais) na taxa de cobertura dos custos operacionais pelos proveitos da mesma natureza, o que se deveu em grande medida ao crescimento na ordem dos 10 p.p. do subsídio à exploração, melhorando-se desta forma o desempenho económico dos TUB.

Tabela 4: Grau de cobertura dos custos operacionais entre 2008 e 2011

Grau de cobertura dos Custos Operacionais					
		2008	2009	2010	2011
CARRIS	PROV EXPLOR / CUSTOS OPERACIONAIS	64,5%	54,5%	52,3%	65,3%
	SUBSD EXPLOR / CUSTOS OPERACIONAIS	37,0%	36,4%	35,8%	45,5%
		101,5%	90,9%	88,1%	110,8%
SMTUC	PROV EXPLOR (s/estacionamento) / CUSTOS OPERACIONAIS	55,3%	53,9%	49,1%	48,4%
	SUBSD EXPLOR+ PROV ESTAC / CUSTOS OPERACIONAIS	41,9%	41,0%	40,8%	41,3%
		97,2%	94,9%	90,0%	89,7%
STCP	PROV EXPLOR / CUSTOS OPERACIONAIS	60,8%	62,3%	63,4%	67,3%
	SUBSD EXPLOR / CUSTOS OPERACIONAIS	22,7%	24,8%	24,7%	23,7%
		83,5%	87,1%	88,1%	91,0%
TUB	PROV EXPLOR / CUSTOS OPERACIONAIS	57,4%	53,1%	52,1%	53,4%
	SUBSD EXPLOR / CUSTOS OPERACIONAIS	33,3%	38,9%	44,1%	43,9%
		90,6%	92,0%	96,2%	97,3%

Fonte: Elaboração própria, com base nos Relatórios e Contas, dos últimos quatro anos, da Carris, dos SMTUC, dos STCP e dos TUB

Porém, é a Carris que no ano de 2011 apresenta um resultado operacional positivo, com os proveitos operacionais a cobrir 110% dos custos operacionais, proveniente do aumento de aproximadamente 13 p.p. do subsídio à exploração em 2011, face a 2008. No Porto, a STCP tem registado uma evolução positiva na cobertura dos custos operacionais, devido sobretudo a proveitos próprios, os quais relativamente a 2008 cresceram cerca de 6 p.p., pois a percentagem do subsídio à exploração que financia os custos operacionais é pouco expressiva. Desta forma, há uma perceção importante a reter, que é a de que o Governo não compensa de igual forma as empresas públicas estaduais de transportes, a operar nas áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto.

Posto isto, é necessário ter presente que, apesar dos SMTUC apresentarem no total dos proveitos operacionais uma idêntica percentagem de apoios à exploração, quando comparados com os TUB ou com a Carris, na realidade quando se trata de avaliar o grau de cobertura dos custos operacionais por esses proveitos, é perceptível que, em Braga ou em Lisboa, esse contributo é muito mais expressivo do que em Coimbra. Aliás, isso é evidente em termos absolutos, pelo aumento do subsídio à exploração em cerca de 2 milhões de euros em Braga, e de 5 milhões em Lisboa, por oposição a Coimbra em que apenas cresceu 80 mil euros, face a 2008⁵⁶. Porém, há que perceber que a cidade de Lisboa, em termos de dimensão e características, é muito diversa de

⁵⁶ Como se poderá comprovar pela análise da estrutura de proveitos operacionais (tabela 1).

Coimbra, o mesmo acontece com Braga, mas talvez não de forma tão significativa que mereça tamanha discrepância.

Neste âmbito, podemos ainda realizar uma análise económica, em termos de oferta e procura do serviço, e de produtividade na sua execução, como consta da Tabela 5.

Tabela 5: Rácios de Atividade⁵⁷

Rácios de Atividade		2008	2009	2010	2011
CARRIS	Custos Operacionais (s/amortiz) / PT	0,55	0,56	0,58	0,50
	Custos Operacionais (s/amortiz) / Vkm	3,04	3,14	3,25	2,86
	Vkm / efectivo médio	14,92	15,06	14,87	14,00
	Vkm / Efectivo (em 31/12)	14,83	15,06	14,93	14,49
	Vkm / Motorista (em 31/12)	22,11	22,28	22,54	21,97
	Vkm /Restante Efectivo (em 31/12)	45,02	46,45	44,25	42,61
	Custos c/Pessoal / Efectivo médio	26,08	29,46	30,03	24,53
SMTUC	Custos Operacionais (s/amortiz) / PT	0,82	0,84	0,87	0,87
	Custos Operacionais (s/amortiz) / Vkm	2,35	2,40	2,37	2,40
	Vkm / efectivo médio	12,49	12,18	12,74	12,66
	Vkm / Efectivo (em 31/12)	12,38	12,23	12,77	12,66
	Vkm / Motorista (em 31/12)	20,30	20,06	21,08	20,95
	Vkm /Restante Efectivo (em 31/12)	31,73	31,31	32,37	31,99
Custos c/Pessoal / Efectivo médio	17,97	19,19	19,25	18,47	
STCP	Custos Operacionais (s/amortiz) / PT	0,70	0,67	0,68	0,67
	Custos Operacionais (s/amortiz) / Vkm	2,62	2,53	2,49	2,54
	Vkm / efectivo médio	18,56	19,23	19,74	19,93
	Vkm / Efectivo (em 31/12)	19,42	19,38	19,95	21,75
	Vkm / Motorista (em 31/12)	29,59	29,62	30,43	30,59
	Vkm /Restante Efectivo (em 31/12)	56,47	56,07	57,96	75,23
Custos c/Pessoal / Efectivo médio	24,37	25,48	26,45	25,68	
TUB	Custos Operacionais (s/amortiz) / PT	0,87	0,96	0,99	0,96
	Custos Operacionais (s/amortiz) / Vkm	2,19	2,17	2,14	2,17
	Vkm / efectivo médio	14,34	14,39	14,41	14,84
	Vkm / Efectivo (em 31/12)	14,48	13,75	14,37	14,75
	Vkm / Motorista (em 31/12)	24,88	23,16	24,31	25,16
	Vkm /Restante Efectivo (em 31/12)	34,64	33,81	35,12	35,67
Custos c/Pessoal / Efectivo médio	19,46	21,02	19,98	19,29	

Fonte: Elaboração própria, com base nos Relatórios e Contas, dos últimos quatro anos, da Carris, dos SMTUC, dos STCP e dos TUB

Na perspetiva da oferta do serviço, medida em termos de Veículos.km (Vkm), através da análise do indicador *custos operacionais (s/amortiz)*⁵⁸/Vkm verifica-se que o que custa a cada entidade para produzir 1 km é muito próximo nas quatro cidades. Porém, é sensivelmente mais barato em Braga (2,17€) e mais caro em Lisboa (2,86€). Do lado da procura, expressa neste estudo pelo número de Passageiros Transportados, podemos, através do indicador *custos operacionais (s/amortiz) /PT*, avaliar o custo por passageiro. Nesta medida, a Carris é aquela em que o custo por passageiro é mais baixo,

⁵⁷ Consta do anexo III, uma tabela com alguns dados referentes à atividade das empresas em análise, que em conjugação com a informação da demonstração dos resultados, permitiu elaborar os indicadores presentes nesta tabela (tabela 5).

⁵⁸ Nesta análise, optámos por excluir do total dos custos operacionais a parcela das amortizações, pois dado o seu peso elevado na Carris face às outras entidades, incluí-la na análise poderia distorcer os resultados.

aproximadamente de 0,50€. Tal significa que esta entidade é também aquela, em relação às restantes elencadas nesta análise, que transporta mais passageiros, o que é esperável, dado tratar-se da capital do país, onde a elevada densidade populacional e o vasto número de estudantes, turistas, diplomatas, empresários que todos os dias circulam na cidade, recorrem na sua maioria ao transporte público como forma de se deslocar.

Em termos de produtividade por trabalhador, avaliada no sector dos transportes com recurso ao rácio *Vkm/efetivo médio*, constata-se que, para o ano de 2011, o efetivo médio da STCP foi o mais produtivo com cerca de 19 mil veículos km produzidos por cada trabalhador, sendo os funcionários dos SMTUC aqueles que apresentam a menor produtividade, com apenas 12 mil veículos km produzidos por efetivo. Porém, é necessário ter em atenção uma certa particularidade, na medida em que um efetivo médio na STCP auferia mais 7000 mil euros do que um efetivo médio nos SMTUC, o que significa que o pessoal na STCP é mais produtivo, mas também é mais dispendioso.

Na vertente financeira do nosso estudo, analisa-se a estrutura do balanço de cada entidade⁵⁹, sobressaindo a olhos vistos o profundo desequilíbrio financeiro que assombra as empresas prestadores de serviços de transporte. (Tabela 6)

Tabela 6: Indicadores Financeiros

Indicadores Financeiros		2008	2009	2010	2011
CARRIS	Autonomia Financeira (Capitais Próprios/Ativo)	-337,4%	-434,5%	-476,8%	-534,7%
	Endividamento (Capitais Alheios/Ativo)	437,4%	534,5%	576,8%	634,7%
	Solvabilidade (Ativo/Exigível Total)	22,9%	18,7%	17,3%	15,8%
	Liquidez Geral (Ativo Circulante/Exigível C Prazo)	37,1%	14,2%	16,1%	10,7%
SMTUC	Autonomia Financeira (Capitais Próprios/Ativo)	51,5%	56,9%	44,4%	36,9%
	Endividamento (Capitais Alheios/Ativo)	48,5%	43,1%	55,6%	63,1%
	Solvabilidade (Ativo/Exigível Total)	206,4%	232,1%	179,7%	158,4%
	Liquidez Geral (Ativo Circulante/Exigível C Prazo)	31,2%	58,1%	29,3%	39,2%
STCP	Autonomia Financeira (Capitais Próprios/Ativo)	-246,5%	-316,6%	-240,3%	-301,7%
	Endividamento (Capitais Alheios/Ativo)	346,5%	416,6%	340,3%	401,7%
	Solvabilidade (Ativo/Exigível Total)	28,9%	24,0%	29,4%	24,9%
	Liquidez Geral (Ativo Circulante/Exigível C Prazo)	11,8%	28,3%	11,3%	11,2%
TUB	Autonomia Financeira (Capitais Próprios/Ativo)	8,3%	4,1%	-3,2%	-3,5%
	Endividamento (Capitais Alheios/Ativo)	91,7%	95,9%	103,2%	103,5%
	Solvabilidade (Ativo/Exigível Total)	109,1%	104,2%	96,9%	96,6%
	Liquidez Geral (Ativo Circulante/Exigível C Prazo)	46,1%	41,4%	37,0%	15,3%

Fonte: Elaboração própria, com base nos Relatórios e Contas, dos últimos quatro anos, da Carris, dos SMTUC, dos STCP e dos TUB

⁵⁹ Consulte-se o anexo III, na parte referente à estrutura financeira.

Em termos de Autonomia Financeira, Endividamento e Solvabilidade os SMTUC são, sem margem para dúvidas, aqueles que apresentam os melhores resultados, sendo a Carris e a STCP aquelas entidades onde a degradação é claríssima. O nível de endividamento destas entidades, ou seja a percentagem do ativo financiada por capitais alheios, atingiu em 2011 os 634,7% na Carris e os 401,7% na STCP. Portanto, nesta circunstância estas empresas não se encontram capazes de honrar os seus compromissos com meios próprios, na medida em que o indicador de autonomia financeira é extremamente negativo, atingindo os -534,7% na Carris e os -301,7% na STCP. No que se refere à Solvabilidade, os SMTUC são os únicos, do universo da amostra, em que o ativo consegue cobrir e suplantar o exigível total, seguindo-se os TUB, embora nestes o ativo só conseguia abranger 96,6% do exigível total. Já na Carris ou na STCP, o seu ativo, neste momento só cobrirá 15,8% e 24,9%, respetivamente das suas dívidas.

No curto prazo, nomeadamente em termos de liquidez geral, também são os SMTUC que apresentam o melhor valor, uma vez que o seu ativo circulante ainda consegue fazer face a 39,2% das obrigações de curto prazo, em todas as outras entidades esse valor situa-se entre os 10% e os 15%.

É esta fraca sustentabilidade financeira que muitos estudiosos da matéria apontam como uma das principais fragilidades das empresas públicas, sejam elas de cariz empresarial ou societário, resultante na sua grande maioria da não ponderação dos prós e contras aquando da sua criação.

Assim sendo, e embora cada empresa tenha a sua própria realidade, característica da cidade em que opera, verifica-se que os TUB e os SMTUC aproximam-se entre si, apesar de formas jurídicas distintas e se distanciam das realidades da Carris e da STCP.

Parece-nos que as exigências de direito público, das regras da contabilidade pública e orçamental, impostas aos SMTUC, fazem com que a sua situação seja mais favorável do que a das restantes empresas, o que nos leva a concluir que a agilidade de gestão propícia dessas entidades autónomas no sector dos transportes parece não resultar. Embora em termos de desempenho económico as realidades das empresas e dos serviços municipalizados sejam, apesar das particularidades de cada uma, sensivelmente próximas, o mesmo não se pode intuir sobre o padrão financeiro. Relativamente a este, os serviços municipalizados, apesar de necessitarem de saneamento financeiro, encontram-se claramente melhor do que qualquer uma das

outras empresas apresentadas, sobretudo face às que assumem um formato de sociedade anónima, o que pode ser justificado pelo seu regime mais flexível, presente desde logo na extrema liberdade de compra e venda de ações, sem qualquer controlo.

No entanto, é necessário ter em conta que, neste estudo, só estamos a analisar critérios económicos e financeiros, sem atendermos à qualidade do serviço, o que significa que apesar da situação deficitária de Lisboa e Porto, os passageiros podem ter muito mais qualidade no serviço prestado, nomeadamente ao nível do transporte noturno, que em Coimbra e em Braga não existe.

Posto isto, a transformação de um serviço municipalizado numa empresa pública, independentemente da natureza que assuma, não se perspetiva, sob o ponto de vista económico e financeiro, a decisão mais viável, pelo menos no sector dos transportes.

4.3.2. Concessão de serviços públicos a entidades privadas

A prática de concessão de serviços públicos a entidades privadas, apesar de legalmente prevista entre nós desde do início do século XX, tem revelado um impacto pouco significativo ao nível dos transportes. Neste momento, algumas das cidades portuguesas⁶⁰, que encontramos com serviços de transporte rodoviário regular urbano, concessionado a operadoras privadas, possuem uma rede diminuta, quando comparadas com a extensão de rede abrangida pelos SMTUC. Em muitas destas cidades, o recurso à técnica concessória é entendido como uma forma de incrementar o transporte coletivo de passageiros no meio citadino, como é por exemplo o caso dos transportes urbanos de Guimarães (TUG) em que o Presidente da câmara, António Magalhães da Silva, no passado mês de Abril em entrevista à revista *Transportes em Revista* refere que “operar transportes públicos não é papel do município, conceder a sua exploração a privados é a melhor solução, pelo menos para uma autarquia como a de Guimarães”.

Porém, dada à dificuldade de acesso à documentação relativa aos termos em que se fundamentou o contrato de atribuição da exploração do serviço público de transporte,

⁶⁰ Atualmente, como exemplos de transportes urbanos de passageiros explorados em regime de concessão tem-se: os STUV (Serviço de Transportes Urbanos de Viseu) concessionados à empresa Berrelhas de Camionagem, Lda.; os TUG (Transportes Urbanos de Guimarães) cuja concessionária é a empresa Arriva (Grupo Deutsche Bahn); os Transportes Urbanos de Vila Real e da Covilhã, explorados respetivamente pelas empresas CORGOBUS e COVIBUS, pertencentes ao consórcio espanhol CTSA – Corporación Española de Transporte, S.A., e mais recentemente podem mencionar-se a TREVO (Transportes Rodoviários de Évora, S.A.) e os TUC (Transportes urbanos de Chaves), cuja responsabilidade pela operação do serviço foi entregue respetivamente à Rodoviária do Alentejo, S.A. (pertencente ao Grupo Barraqueiro) e à Autoviação do Tâmega Lda..

bem como à não disponibilização de dados reais sobre a atividade desenvolvida por essas operadoras, importa referir que, ao contrário do que anteriormente foi realizado para as empresas municipais, neste contexto não se procederá a nenhuma comparação com qualquer uma das atuais entidades concessionárias. Nesta medida, far-se-á uma análise teórica do problema, com recurso a factos episódicos que relatem sucintamente as bases da concessão, conjugando-os com as exigências da prestação de um serviço de transporte, nomeadamente as que se encontrem diretamente ligadas aos transportes urbanos de Coimbra.

Primeiramente, e antes de se proceder à concessão de um serviço público, há que saber se a exploração do mesmo poderá ser entregue a privados. No que respeita, ao transporte público urbano de passageiros, essa possibilidade consta desde logo do artigo 20º n.º 1 da LBSTT. Reforçando esta competência, está também, o facto de o serviço público de transporte cumprir a dupla exigibilidade necessária num procedimento de concessão municipal, visto que de acordo com o artigo 13º, n.º 1, alínea c) e artigo 18º da Lei n.º 159/99, de 14/09 uma das atribuições dos municípios é precisamente a gestão da rede de transportes públicos locais, assim como ao abrigo da Lei n.º 88-A/97, de 25/07 a gestão deste serviço não se encontra sujeita a qualquer reserva de empresa pública.

No processo de seleção do concessionário, a câmara municipal deve garantir, sob pena de exclusão das propostas, que o serviço de transporte, objeto de concessão, venha a ser prestado com melhor qualidade, do que aquela que atualmente existe.⁶¹ O termo “qualidade”⁶² é aqui empregue no sentido de quantidade e preço do serviço, conforto, segurança e impacto ambiental da frota, utilizada na sua prestação.

No que respeita à oferta, é necessário que a mesma seja adequada às necessidades de deslocação das populações, sobretudo as mais idosas, deficientes ou simplesmente com mobilidade reduzida, e bem assim aos períodos de baixa utilização, tornando-se num transporte polivalente, tal como delineado pelo Governo no PET, capaz de aproveitar a tão desejada racionalidade na exploração, característica da gestão privada. Neste mesmo diploma, o Governo “idealiza” que o custo do transporte seja equivalente ao custo que o operador incorre para prestar o serviço. Tal parece-nos impensável num serviço público de transportes, uma vez que não se trata de um bem de

⁶¹ Critério fundamental, pois se assim não fosse, teríamos um sobredimensionamento excessivo, uma vez que o serviço municipalizado responderia bem às exigências requeridas pela atividade;

⁶² Apela-se aqui a um conceito subjetivo de qualidade, que depende de indivíduo para indivíduo;

procura rígida, e sem substituto, de que é exemplo a água, onde as pessoas, mesmo que o preço aumente, não deixarão de consumir, pode o seu consumo ser inferior, mas no limite ele nunca será nulo. Porém, no caso dos transportes públicos, a existência de bens substitutos, faz com que a procura seja mais elástica, ou seja se o preço de um bilhete de autocarro aumentar 1%, a quantidade procurada do “bem” automóvel aumentará na mesma proporção, assistimos assim a um elevado grau de substituíbilidade entre os dois modos de transporte.

Ainda a propósito do tarifário aplicado na prestação do serviço de transporte, há que destacar uma das críticas mais fervorosamente apontadas à prática concessória, que é precisamente a subida do preço. Como se sabe e já foi oportunamente mencionado no âmbito deste estudo, as preocupações dos privados não são sociais, o seu objetivo quando desenvolvem uma atividade é iminente lucrativo. Assim sendo, a câmara municipal, se optar por conceder um serviço de transporte público, tem de salvaguardar a sua componente social, reservando para si, por exemplo, a fixação de tarifas, tal como faz no caso dos serviços municipalizados. Porém, a opção por esta prevalência do carácter social sobre o económico ou racional, torna a exploração do serviço de transportes excessivamente deficitária, tendo o executivo municipal que compensar os operadores privados pela prestação do serviço, pois de outra forma, estes não estariam interessados em o assegurarem.

Relativamente à frota, presume-se que o processo de concurso para a escolha do concessionário, no respetivo caderno de encargos, exija a renovação dos veículos, não só em termos de conforto e segurança para os utentes, através de equipamentos de ar condicionado, janelas de abertura fácil, piso rebaixo e rampas de acesso para pessoas com mobilidade condicionada, com também ao nível da melhoria da qualidade ambiental, com o recurso a combustíveis alternativos, menos poluentes ou aquisição de veículos híbridos. Esta é uma das vantagens mais evidentes da concessão, pois estes operadores privados conseguem mais facilmente financiar este tipo de investimento do que os próprios municípios que, se não obtiverem os necessários apoios governamentais, ou do regulador sectorial (IMTT), terão forçosamente, se quiserem melhorar o serviço prestado, que recorrer ao endividamento, ou então continuar a operar como uma frota precária, obsoleta e submeter-se às reclamações daqueles que todos os dias viajam na sua rede de transportes.

Para além destas condições de operacionalidade do serviço, a câmara municipal deve ainda impor limites à atuação do concessionário. Estes constam igualmente do

caderno de encargos, e podem ser semelhantes aos objetivos e aos indicadores que foram traçados para os contratos de gestão das empresas públicas estaduais no triénio de 2009-2011. Portanto, por hipótese, poder-se-á avaliar o cumprimento da adaptabilidade da frota a períodos de baixa procura, através da taxa de ocupação⁶³. Se essa adequação for realmente conseguida, o valor da taxa de ocupação tenderá a aumentar ainda que de forma pouco acentuada, pois apesar de se reduzir parte da oferta nessas zonas, a diminuição nunca será total. Poder-se-á também avaliar a qualidade dos investimentos realizados por estes operadores privados na renovação da frota, através de indicadores como o índice de qualidade da frota⁶⁴ e a emissão de poluentes⁶⁵, todavia com sentidos diversos. O índice de qualidade permite aferir o nível de conforto, a segurança com que o serviço é oferecido aos utentes, enquanto a emissão de poluentes permite medir o impacto ambiental que o uso de uma frota equipada com mecanismos menos poluentes pode ter na melhoria da qualidade de vida das populações urbanas.

De uma forma genérica, estão encontradas as considerações que, no estudo que nos ocupa, o município de Coimbra terá de ponderar caso pretenda que, no futuro, os transportes urbanos do concelho, sejam explorados em regime de concessão. Esta tendo em conta os contextos de outras cidades do país⁶⁶, embora com dimensão não equivalente aos SMTUC, poderia ser entregue a uma das operadoras rodoviárias privadas, que neste momento exploram o transporte suburbano. Isto é, à empresa Moisés Correia de Oliveira Gestão e Inovação de Transportes, Lda. ou ao Grupo francês Transdev.

Em suma, a concessão a entidades privadas apesar de uma prática com dimensão pouco expressiva no sector dos transportes em Portugal é atualmente a opção de exploração escolhida pelo Governo para as empresas de transportes das cidades de Lisboa e do Porto. Portanto, se hoje a câmara municipal de Coimbra poderá ter algumas dúvidas sobre as suas vantagens e desvantagens, como modelo de gestão de serviço público de transportes, após a sua concretização nessas cidades, que foram desde

⁶³ Calcula-se dividindo os Passageiros.km pelos Lugares.km.

⁶⁴ Este índice agrega o número de acidentes e avarias por Lugar.km e a percentagem da frota com ar condicionado, piso rebaixado e rampa.

⁶⁵ Calcula-se dividindo as Emissões de CO₂ pelos Passageiros Km.

⁶⁶ Recorde-se os exemplos da TREVO (Transportes Rodoviários de Évora, S.A.) e dos TUC (Transportes urbanos de Chaves), cuja responsabilidade pela prestação do serviço foi entregue a operadoras rodoviárias privadas, que já realizavam o transporte suburbano dos concelhos, como são respetivamente a Rodoviária do Alentejo, S.A. (pertencente ao Grupo Barraqueiro) e a Autoviação do Tâmega Lda..

sempre o seu ponto de referência, talvez nessa altura se consiga avaliar, em termos dimensionais, da sua viabilidade para a realidade dos transportes urbanos de Coimbra.

4.4. Os SMTUC e o futuro Metro do Mondego

Atualmente, a rede de transportes públicos urbanos em Coimbra é da exclusiva responsabilidade dos SMTUC. No entanto, e após uma fase de paralisação do projeto do metro do mondego, eis que renasce a possibilidade da sua criação, garantia dada pelo Secretário de Estado dos Transportes, Sérgio Monteiro, no início de 2012.

O projeto de construção do metro nasceu nos anos 90, com a constituição da empresa pública Metro do Mondego, S.A, na qual o Estado Português é o acionista maioritário com 53% das ações, seguindo-se as câmaras municipais de Coimbra, Miranda do Corvo e Lousã, com 42%, e por último a REFER e a CP, ambas com uma percentagem minoritária de 2,5% do capital social. Com o objetivo de criar um sistema de metro ligeiro de superfície nas áreas dos municípios de Coimbra, Miranda do Corvo e Lousã, o modelo de financiamento inicial previsto para o projeto atribuía a responsabilidade pela construção das infraestruturas e pela aquisição de material circulante aos acionistas minoritários, através do recurso ao endividamento bancário, o que contribuiu para agravar ainda mais a sua débil situação financeira.

O atual contexto de crise económico-financeira, e o conseqüente recurso à ajuda externa, forçaram o governo a repensar os pressupostos traçados para a projeção do metro do mondego, tal como resulta do ponto 5.8 do PET. Desde a aprovação deste documento, em Outubro de 2011, que os executivos camarários aguardam uma posição concreta do acionista Estado sobre qual o rumo a dar a um projeto, no qual já foram investidos 140 milhões de euros dos contribuintes, como relata João Paulo Barbosa de Melo, presidente da câmara municipal de Coimbra (CMC).

Porém, só em Maio de 2012, o Governo vem dar cumprimento às garantias proferidas pelo Secretário de Estado dos Transportes, com a criação de uma comissão de trabalho, presidida por Carlos Encarnação, ex-presidente da CMC, que teve como propósito analisar os diferentes cenários de reformulação do Sistema de Mobilidade do Mondego (SMM), de modo a canalizar a verba disponível de 15 milhões de euros, do atual Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN), para os investimentos mais prementes. O relatório deste grupo de trabalho, concluído recentemente, refere que a melhor “solução técnica” para o montante disponibilizado pelo executivo é a construção do Parque de Máquinas e Oficinas (PMO) em Ceira, adiando para 2017 a circulação das

composições do metro entre Serpins e Coimbra. Esta opção não agrada aos autarcas das câmaras de Miranda do Corvo e da Lousã, que votam contra a decisão, afirmando “que parte significativa dos 15 milhões de euros deveria ser aplicada na continuidade das obras no Ramal da Lousã, como forma de dar credibilidade ao projeto”. Já o presidente da câmara de Coimbra, apesar de concordar com a solução encontrada pela comissão, absteve-se na votação por solidariedade com as outras autarquias.

Para além da proposta de criação do PMO, o relatório que será apresentado ao Governo reúne também outras informações importantes, como prazos de execução do projeto, tarifários, custos de exploração, uma análise custo/benefício e uma partilha de responsabilidades, nomeadamente entre a câmara de Coimbra e o Governo, no que respeita ao financiamento do metro ligeiro e dos SMTUC⁶⁷. Nesse documento consta também que a sociedade metro do Mondego ficará responsável pela execução do projeto, transformando-se, aquando do seu término, numa Autoridade Regional de Transportes, intenção defendida pelo líder da bancada do PS, Álvaro Maia Seco, ainda quando o mesmo presidia à assembleia geral da empresa Metro. A criação de uma entidade deste género, já havia sido pensada para Coimbra, desde o anterior grupo governamental, que apelava à necessidade de existir uma entidade reguladora a nível regional, não no sentido de ser um “julgado de paz”, mas com poder para planear, regular, fiscalizar e financiar o sistema de transportes.⁶⁸

Assim sendo, e apesar das posições de uns, das especulações de outros, a verdade é que o metro a concretizar-se terá interferência nos SMTUC e nos restantes operadores privados que prestam serviço de transporte, na região por ele abrangida.

Neste sentido, e particularmente no que se refere às relações entre os SMTUC e a empresa Metro do Mondego, podemos apontar duas formas de colaboração.

Por um lado, teríamos duas entidades distintas, atuando em separado, entre as quais se estabeleceriam acordos de cooperação, nomeadamente relativos à gestão integrada dos custos associados ao transporte, para que todos consigam mais e melhor.

Numa segunda hipótese poder-se-á, à semelhança do que no atual PET se prevê para as empresas públicas de transportes das cidades do Porto e de Lisboa, perspetivar entre os SMTUC e a empresa Metro do Mondego, uma fusão por incorporação ou por extinção. No caso da fusão por incorporação ou absorção, manter-se-ia, por exemplo, a

⁶⁷ É importante salientar que atualmente, para além das receitas próprias dos SMTUC, compete apenas à autarquia conimbricense o financiamento do serviço público de transportes por eles prestado.

⁶⁸ Posição defendida por Álvaro Maia Seco.

empresa Metro do Mondego, transferindo-se deste modo o património afeto aos SMTUC para essa entidade. Já na fusão por extinção, dissolviam-se as duas entidades, constituindo-se uma nova sociedade. Independentemente da modalidade de fusão escolhida, a ideia é as empresas se unam, de modo a tentarem compatibilizar sinergias dos dois transportes numa única direção, racionalizando custos de funcionamento, e adequando a oferta à procura, nomeadamente através da supressão do modo de transporte menos eficiente, nas zonas em que exista sobreposição de serviços de transporte, promovendo-se assim uma visão intermodal, tal como o Governo apela no PET.

No entanto, para que tal seja possível, é necessário que as duas entidades assumam a forma jurídica de sociedade, visto que a fusão é um dos mecanismos previsto para as sociedades comerciais [artigo 97º do Código das Sociedades Comerciais (CSC)⁶⁹], pressupondo nessa medida a existência de capital social. A empresa Metro do Mondego cumpre esse requisito. Todavia, os SMTUC necessitariam de se transformar numa empresa municipal de base societária.

Assim, se os SMTUC entenderem que o seu futuro não pode ser compreendido isoladamente da hipótese de criação de uma rede de metropolitano, sugere-se que reúnam esforços para promover uma harmonia entre os dois sistemas de transporte complementar, ou repensem o seu formato jurídico como serviços municipalizados, e progridam para a criação de uma empresa municipal de índole societária, de modo a conciliar recursos numa nova entidade, numa altura em que inclusive já existirá a experiência vivida pelos transportes das grandes cidades.

⁶⁹ Introduzido pela Lei n.º 19/2009 de 12 de Maio;

Capítulo V – Conclusão

Os Municípios estão incumbidos por lei, em função do princípio da descentralização administrativa e da autonomia local, das mais diversas competências, uma das quais é precisamente a gestão de uma rede adequada de transportes regulares urbanos, tal como decorre do artigo 18º, n.º1, alínea b) da Lei n.º 159/99, de 14/09. Para o concretizarem dispõem, no que diz respeito aos serviços públicos económicos, como os transportes, de pelo menos três formas de administração municipal. A gestão direta, efetuada pelos próprios municípios, através da criação de estruturas de carácter empresarial, designadas por serviços municipalizados. A gestão indireta pública, através da constituição de entes autónomos, a que os municípios confiam, sob poderes apertados de superintendência, a execução das suas atividades. Por último, ainda podemos referir a gestão indireta privada, que quando atribuída a empresas privadas do sector privado, assume a forma de concessão de serviços públicos, na qual compete apenas ao município as questões de orientação política ou estratégica, cabendo ao concessionário a responsabilidade pela operacionalidade do serviço.

Relativamente ao sector dos transportes, e como é visível pela análise do PET, sabe-se que sofre de dificuldades a três níveis. Por um lado, o desequilíbrio entre a oferta e a procura, em que as quantidades oferecidas, medidas em termos de lugares.km, são claramente superiores às quantidades procuradas, em termos de passageiros.km. Desta forma, segundo a Lei da oferta e da procura, para que exista equilíbrio no mercado é necessário que o preço diminua, só que o preço praticado pela maioria das operadoras de transporte já é um preço social, ou seja é um preço que não reflete a totalidade dos custos incorridos para prestar o serviço, de onde decorrem outros dos graves problemas do sector dos transportes, nomeadamente o défice operacional crónico e a consequente incapacidade de autofinanciamento. Nessa medida, uma das políticas propostas pelo Governo no PET, para ajustar este desequilíbrio, passa pela igualização do preço do serviço ao respetivo custo incorrido na sua prestação, o que é socialmente inviável. Tal como já se referiu o preço praticado, atualmente pelas empresas do sector, já é um preço social, e mesmo assim a diferença entre as quantidades procuradas e oferecidas é notória, o que significa que se o preço aumentar a procura diminuirá ainda mais em relação à oferta, correndo o risco de no limite vir a ser nula, no caso dos cidadãos que optem pela substituição do transporte coletivo pelo transporte individual.

Concretamente no que se refere aos transportes urbanos de Coimbra e à sua exploração sob forma de serviços municipalizados poder-se-á intuir, que apesar da forma hierarquizada e centralizada da sua organização, a verdade é que em termos de desempenho económico e financeiro, quando comparados com as realidades dos TUB (Transportes Urbanos de Braga, E.M.), da STCP (Sociedade de Transportes Coletivos do Porto) e da CARRIS (Companhia de Carris de Ferro de Lisboa) evidenciam níveis de autossuficiência bastante mais razoáveis do que essas empresas, sobretudo em termos de endividamento. Nesta situação, parece que o formato de empresa pública, não é a melhor solução adotar.

Por outro lado, a câmara municipal de Coimbra (CMC) pode ponderar para o futuro dos transportes na cidade, a extinção do serviço municipalizado, e a consequente concessão do serviço de transporte, por exemplo às empresas rodoviárias que realizam o transporte suburbano nos concelhos limítrofes, como aliás se tem tornado uma prática comum em várias cidades do país, como a cidade de Évora, em que o serviço de transporte urbano (TREVO) foi concessionado à Rodoviária do Alentejo, S.A. e de Chaves em que a exploração dos transportes urbanos (TUC) foi entregue à Autoviação do Tâmega Lda.. Porém, é importante que se tenha presente que nenhuma destas realidades de transportes é equiparável, em termos dimensionais, à de Coimbra.

Com o reativar da possibilidade de criação de um metro ligeiro de superfície, num futuro próximo, apontando as notícias mais recentes para os anos de 2017 e 2018, o início da sua circulação na cidade, os SMTUC e a Metro do Mondego, S.A devem tentar reunir esforços no sentido de que nem os interesses de uns, nem os de outros saíam prejudicados, mas acima de tudo que se respeitem os interesses das populações. Com a existência de mais um modo de transporte em Coimbra, poder-se-á ser um pouco mais ousado e sugerir uma potencial fusão entre as duas entidades, de modo a conciliar as potencialidades dos dois transportes, numa única direção, o que tendo como padrão de fundo, a experiência das empresas de transportes do Porto e de Lisboa, poderá não ser uma hipótese descartável.

Porém há que evitar as generalizações, pois existem muitos casos em que a dimensão do serviço, a sua natureza, localização geográfica, demografia influenciam a decisão do modelo de gestão a utilizar. Portanto, cabe à autarquia a escolha do modo de gestão dos serviços públicos económicos, que melhor se adequa à sua situação.

Seja qual for a forma de administração escolhida para a prestação de um serviço de transportes, uma condição é necessária, a de que não poderá ser o passageiro a cobrir

mais este défice, porque como já foi mencionado várias vezes, ao longo deste estudo, isso provocará uma distorção da procura em sentido inverso, pois incentivará a substituição do transporte público por outros modos de transporte, mais económicos, na satisfação da mesma necessidade.

É então, urgente unir esforços no sentido de se perceber qual é a justa medida ao financiamento eficaz de um transporte coletivo, que talvez independentemente da forma jurídica que a sua exploração possa assumir, seja o caminho para a sustentabilidade do sector.

Bibliografia

- AMARAL, Andreia - “Coimbra: À procura de um lugar...”, Revista “Transportes em revista”, Nº 84, pp. 64-70;
- AMARAL (2006), Diogo Freitas do - *Curso de Direito Administrativo, Volume I*, 3ª edição, com a colaboração de Luís Fábrica, Carla Amado Gomes e Jorge Pereira da Silva, Almedina;
- AMORIM (2000), João Pacheco - *As Empresas Públicas No Direito Português, em Especial, as Empresas Municipais*, Almedina;
- BRAVO (2000), Ana Bela Santos; Sá, Jorge A. Vasconcellos - *Autarquias Locais Descentralização e Melhor Gestão*, Verbo;
- CARDOSO (2008), Sónia - “*Modos de gestão dos serviços públicos do Município de Viseu*”, Relatório de Estágio da Licenciatura em Administração Pública, Universidade de Coimbra;
- CRUZ (2009), Nuno Ferreira da; Marques, Rui Cunha – “*Uma análise SWOT ao modelo de empresa municipal em Portugal*”, Revista Portuguesa de Estudos Regionais, Nº 21, pp. 61-80, Agosto;
- FREIRE (2004), Adriano – *Estratégia – Sucesso em Portugal*, Verbo Editora;
- GOMES (2004), Lídia Cristina Soares - “*As Empresas Públicas Municipais: Contributo para o estudo da organização e intervenção administrativa municipal*”, Dissertação de Mestrado em Ciências Jurídico-Políticas, Universidade de Coimbra;
- GONÇALVES (1999), Pedro - *A Concessão de serviços públicos*, Coimbra, Almedina;
- _____ (2007) *Regime Jurídico das Empresas Municipais*, Coimbra, Almedina;
- GOUVEIA (2001), Rodrigo - *Os Serviços de Interesse Geral em Portugal*, Direito Público e Regulação 2, Coimbra Editora;
- MARQUES (2004), Maria Manuel Leitão; Gonçalves, Maria Eduarda; Santos, António Carlos dos – *Direito Económico*, 5ª edição, Almedina;
- MINISTÉRIO DA ECONOMIA E DO EMPREGO, “*Plano Estratégico dos Transportes*”, Outubro de 2011;
- MORAIS (1995), Luís - *Privatização de Empresas Públicas seu Controlo e Supervisão*, Estudo de Direito Comparado e de Direito Português, Lisboa;

- RAMOS (2009), Maria Elisabete – Diapositivos da Disciplina de Direito Económico;
- RÊGO (2008), Ricardo – “*Modos de gestão dos serviços públicos do Município de Coimbra, em especial do serviço de abastecimento de água*”, Relatório de Estágio da Licenciatura em Administração Pública, Universidade de Coimbra;
- RIBEIRO (2011), Pedro Miguel – “*Regime Jurídico do sector empresarial Local*”, SMTUC;
- Livro Branco do Sector Empresarial Local;
- Revista SMTUC, Maio 2008, Edição comemorativa dos 100 anos;
- CARRIS, Relatório de Gestão 2008, 2009, 2010 e 2011;
- SMTUC, Relatórios de Gestão 2008, 2009, 2010 e 2011;
- STCP, Relatórios de Gestão e Contas do exercício 2008, 2009, 2010 e 2011;
- TUB, Relatório de Gestão 2008, 2009, 2010 e 2011;
- Site oficial dos SMTUC: www.smtuc.pt
- Site oficial do Diário de Coimbra: www.diariocoimbra.pt
- Site oficial do Diário de Beiras: www.asbeiras.pt
- Site oficial do Jornal Público: www.publico.pt
- Site oficial da TSF: www.tsf.pt

Legislação

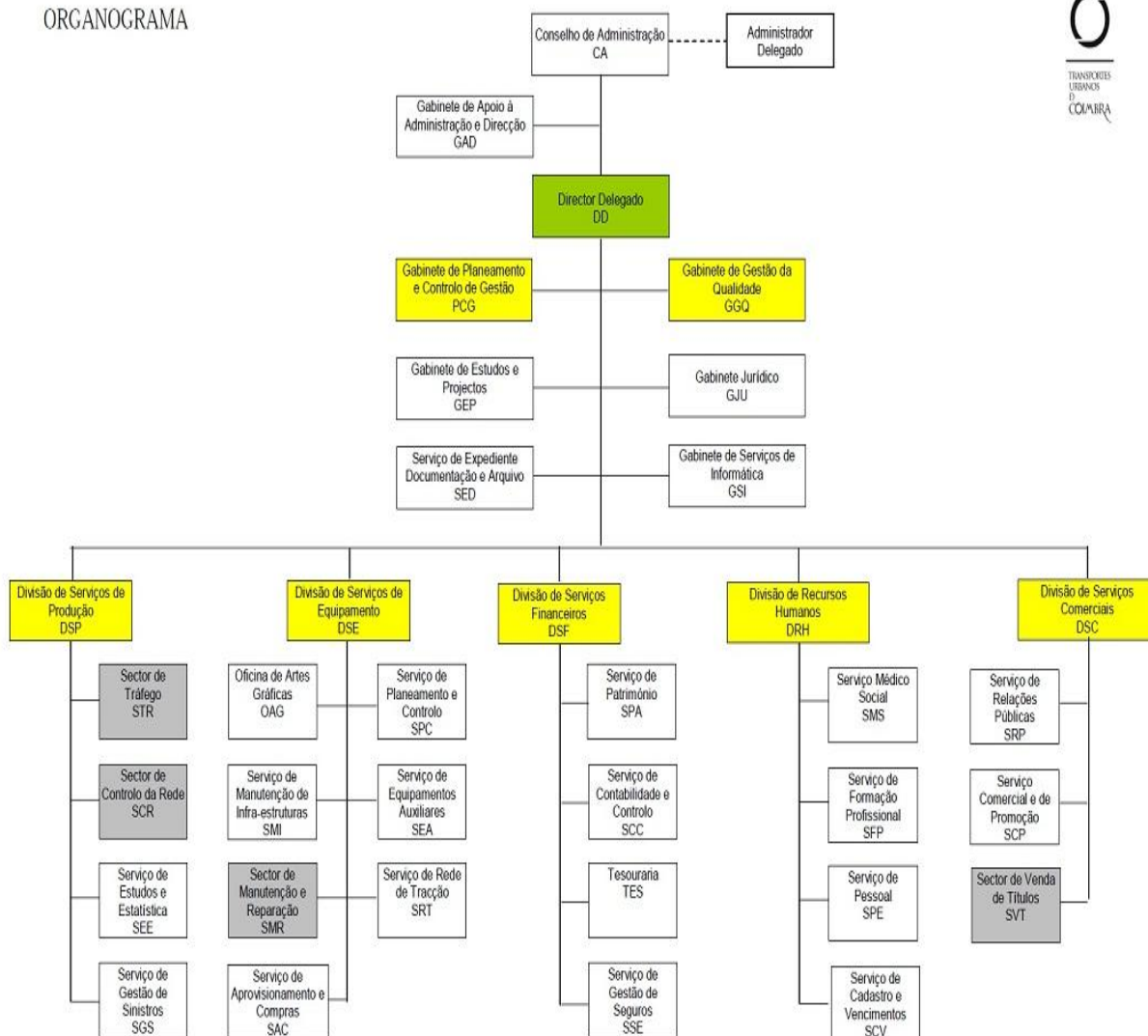
- Código Administrativo de 1936-40;
- Constituição da República Portuguesa;
- Lei n.º 79/77, de 25/10 – Primeira Lei das autarquias locais;
- Decreto-lei n.º 100/84, 29/03 – Primeira alteração à Lei n.º 79/77, de 25/10;
- Lei n.º 10/90, de 17/03 – Lei de bases do Sistema de Transportes Terrestres;
- Lei n.º 88-A/97, de 25/07 – Lei da iniciativa económica privada;
- Lei n.º 58/98, de 18/08 – Primeira lei das empresas municipais;
- Lei n.º 159/99, de 14/09 – Estabelece o quadro de transferência de atribuições e competências para as autarquias locais;
 - Lei n.º 169/99, de 18/09 – Lei das autarquias Locais;
 - Lei n.º 54-A/99 de 22/02 – Aprova o Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCAL);
 - Decreto-lei n.º 197/99, de 08/06 – Autorização para realizar despesas;
 - Decreto-Lei n.º 558/99, de 17/12 – Sector empresarial do Estado e empresas públicas (alterado e republicado pelo Decreto-Lei n.º 300/2007, de 23/08);
 - Lei n.º 5-A/2002, de 11/01 – Altera e republica a Lei n.º 169/99, de 18/09;
 - Lei n.º 18/2003, de 11/06 – Regime Jurídico da Concorrência;
 - Lei n.º 47/2005, de 29/08 – Regime de gestão limitada dos órgãos das autarquias locais;
 - Lei n.º 53-F/2006, de 29/12 – Aprova o regime jurídico do sector empresarial Local;
 - Decreto-lei n.º 71/2007, de 27/03 – Aprova o novo estatuto do Gestor Público;
 - Lei n.º 12-A/2008, de 27/02 – Regime de vinculação, carreiras e remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas, adaptada à administração local pelo Decreto-Lei n.º 209/2009, de 3/09;
 - Lei n.º 58/2008, de 09/09 - Estatuto Disciplinar dos Trabalhadores que exercem Funções Públicas;
 - Decreto-lei n.º 18/2008, de 29/01 – Aprova do Código dos Contratos Públicos;
 - Decreto-lei n.º 305/2009, de 23/10 – Regime Jurídico da Organização dos serviços das autarquias locais;
 - Portaria n.º 83-A/2009, 22/01 – Regulamenta o processo de recrutamento do pessoal;

- Lei n.º55/2011, de 15/11 – Terceira alteração à Lei n.º 53-F/2006, de 29 de Dezembro;
- Lei n.º8/2012 de 21/02 – Lei compromissos e dos pagamentos em atraso;
- Lei n.º 50/2012, de 31/08 – Aprova o regime jurídico da atividade empresarial local e das participações locais;
- Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia;

ANEXOS

Anexo I – Organograma dos SMTUC

ORGANOGRAMA



D. R. 2.ª série – N.º 206 – de 22 de Outubro de 2010

D. R. 2.ª série – N.º 105 – de 30 de Maio de 2012

D. R. 2.ª série – N.º 98 – de 21 de Maio de 2012 (Rectificado)

pelo D. R. 2.ª série – N.º 106 – de 31 de Maio de 2012)

Anexo II – Estrutura e evolução do efetivo total**Anexo II.1 – SMTUC**

	2008		2009		2010		2011	
Efectivo TOTAL (em 31/12) (1+2)	469	100,0%	466	100,0%	464	100,0%	465	100,0%
1. Agentes de tráfego (pessoal tripulante)	304	64,8%	302	64,8%	299	64,4%	299	64,3%
1.1 Motoristas	286	61,0%	284	60,9%	281	60,6%	281	60,4%
1.2 Outros agentes de tráfego	18	3,8%	18	3,9%	18	3,9%	18	3,9%
2. Pessoal Operário + Outro Pessoal	165	35,2%	164	35,2%	165	35,6%	166	35,7%
2.1 Pessoal Operário (Oficina- Manutenção)	60	12,8%	60	12,9%	60	12,9%	59	12,7%
2.2 Outro Pessoal (administrativo)	105	22,4%	104	22,3%	105	22,6%	107	23,0%
Pessoal Operário + Outro Pessoal / Agentes de tráfego	54,3%		54,3%		55,2%		55,5%	
Pessoal Operário / Agentes de tráfego	19,7%		19,9%		20,1%		19,7%	
Outro Pessoal / Agentes de tráfego	34,5%		34,4%		35,1%		35,8%	

Anexo II.2 – CARRIS

	2008		2009		2010		2011	
Efectivo TOTAL (em 31/12) (1+2)	2.766	100,0%	2.761	100,0%	2.771	100,0%	2.634	100,0%
1. Agentes de tráfego (pessoal tripulante)	2.107	76,2%	2.068	74,9%	2.049	73,9%	1.937	73,5%
1.1 Motoristas	1.855	67,1%	1.866	67,6%	1.836	66,3%	1.738	66,0%
1.2 Outros agentes de tráfego	252	9,1%	202	7,3%	213	7,7%	199	7,6%
2. Pessoal Operário + Outro Pessoal	659	23,8%	693	25,1%	722	26,1%	697	26,5%
2.1 Pessoal Operário (Oficina- Manutenção)	236	8,5%	225	8,1%	215	7,8%	219	8,3%
2.2 Outro Pessoal (administrativo) (a)	423	15,3%	468	17,0%	507	18,3%	478	18,1%
Pessoal Operário + Outro Pessoal / Agentes de tráfego	31,3%		33,5%		35,2%		36,0%	
Pessoal Operário / Agentes de tráfego	11,2%		10,9%		10,5%		11,3%	
Outro Pessoal / Agentes de tráfego	20,1%		22,6%		24,7%		24,7%	

(a) Inclui pessoal cedido à Carristur e Carrisbus

Anexo III – Estrutura Económica e Financeira

Anexo III.1 – SMTUC

Anexo III.1.1 – Evolução da Demonstração dos Resultados por Natureza no quadriénio de 2008- 2011

Demonstração dos Resultados por Natureza (valores em milhares de euros)				
	2008	2009	2010	2011
Proveitos Exploração	9.859,33	9.584,22	8.905,57	8.564,65
Custos Operacionais	15.041,30	15.174,36	15.464,51	15.451,56
RESULTADO DE EXPLORAÇÃO	-5.181,97	-5.590,14	-6.558,94	-6.886,91
Subsídio Exploração	4.760,00	4.810,61	5.006,20	5.294,94
RESULTADO OPERACIONAL	-421,97	-779,53	-1.552,73	-1.591,96
Proveitos Financeiros	4,10	0,65	0,03	4,66
Custos Financeiros	16,47	9,81	5,90	6,36
RESULTADOS FINANCEIROS	-12,36	-9,16	-5,88	-1,70
RESULTADO CORRENTE	-434,33	-788,69	-1.558,61	-1.593,66
Proveitos Extraordinários	1.186,88	1.156,37	1.150,17	1.384,74
Custos Extraordinários	97,81	140,35	112,41	76,71
RESULTADOS EXTRAORDINÁRIOS	1.089,06	1.016,03	1.037,76	1.308,04
RESULTADO LIQUIDO	654,73	227,34	-520,85	-285,63

Anexo III.1.2 – Dados referentes à atividade no quadriénio de 2008-2011

Atividade da Empresa	2008	2009	2010	2011
Nº Passageiros Transportados com título pago (valor em milhares)	16.613	16.333	16.162	16.252
Veículos Km Oferecidos no Serviço Público (valor em milhares)	5.807	5.698	5.923	5.886
Efetivo Médio	465	468	465	465
Efetivo em 31/12	469	466	464	465
Nº Motoristas	286	284	281	281
Nº de Viaturas (Frota Urbana)	137	139	139	135
Nº de Linhas	80	82	85	87

Anexo III.1.3 – Evolução do Balanço no quadriénio de 2008- 2011

Estrutura do Balanço (valores em milhares de euros)								
	2008		2009		2010		2011	
Ativo	7.623,20	100,0%	8.259,40	100,0%	7.071,24	100,0%	8.108,78	100,0%
Ativo fixo	6.593,99	86,5%	6.454,36	78,1%	5.986,28	84,7%	6.188,36	76,3%
Ativo circulante	1.029,22	13,5%	1.805,04	21,9%	1.084,96	15,3%	1.920,42	23,7%
Capitais Próprios e Passivo	7.623,20	100,0%	8.259,40	100,0%	7.071,24	100,0%	8.108,78	100,0%
Capitais Próprios	3.929,39	51,5%	4.701,42	56,9%	3.136,99	44,4%	2.989,34	36,9%
Capitais Alheios	3.693,82	48,5%	3.557,98	43,1%	3.934,25	55,6%	5.119,44	63,1%
de médio e longo prazo	396,05	5,2%	449,86	5,4%	227,11	3,2%	220,00	2,7%
de curto prazo	3.297,77	43,3%	3.108,12	37,6%	3.707,14	52,4%	4.899,44	60,4%

Anexo III.2 – TUB**Anexo III.2.1 – Evolução da Demonstração dos Resultados por Natureza no quadriénio de 2008-2011**

Demonstração dos Resultados por Natureza (valores em milhares de euros)				
	2008	2009	2010	2011
Proveitos Exploração	6.378,11	5.974,15	5.894,42	6.119,38
Custos Operacionais	11.118,47	11.256,13	11.309,33	11.453,67
RESULTADO DE EXPLORAÇÃO	-4.740,36	-5.281,98	-5.414,91	-5.334,29
Subsídio Exploração	3.700,16	4.381,42	4.989,40	5.026,79
RESULTADO OPERACIONAL	-1.040,20	-900,56	-425,51	-307,50
Proveitos Financeiros	0,83	0,02	0,00	0,25
Custos Financeiros	319,61	307,65	149,44	202,36
RESULTADOS FINANCEIROS	-318,78	-307,63	-149,44	-202,12
RESULTADO CORRENTE	-1.358,98	-1.208,19	-574,94	-509,62
Proveitos Extraordinários	1.256,78	925,98	625,24	620,20
Custos Extraordinários	470,64	18,69	18,77	69,38
RESULTADOS EXTRAORDINÁRIOS	786,14	907,29	606,46	550,82
RESULTADO ANTES DE IMPOSTOS	-572,84	-300,90	31,52	41,20
Impostos	1,09	2,67	2,89	3,37
RESULTADO LIQUIDO	-573,93	-303,57	28,63	37,83

Anexo III.2.2 – Dados referentes à atividade no quadriénio de 2008-2011

Atividade da Empresa	2008	2009	2010	2011
Nº Passageiros Transportados com título pago (valor em milhares)	11.292	10.452	10.275	10.781
Veículos Km Oferecidos no Serviço Público (valor em milhares)	4.504	4.632	4.741	4.780
Efetivo Médio	314	322	329	322
Efetivo em 31/12	311	337	330	324
Nº Motoristas	181	200	195	190
Nº de Viaturas (Frota Urbana)	116	116	117	121
Nº de Linhas	76	75	75	83

Anexo III.2.3 – Evolução do Balanço no quadriénio de 2008- 2011

Estrutura do Balanço (valores em milhares de euros)								
	2008		2009		2010		2011	
Ativo	12.995,73	100,0%	11.559,65	100,0%	10.416,52	100,0%	10.124,70	100,0%
Ativo fixo	9.097,11	70,0%	8.196,10	70,9%	7.363,74	70,7%	8.853,04	87,4%
Ativo circulante	3.898,62	30,0%	3.363,54	29,1%	3.052,77	29,3%	1.271,66	12,6%
Capitais Próprios e Passivo	12.995,73	100,0%	11.559,65	100,0%	10.416,52	100,0%	10.124,70	100,0%
Capitais Próprios	1.083,14	8,3%	470,56	4,1%	-331,70	-3,2%	-358,68	-3,5%
Capitais Alheios	11.912,60	91,7%	11.089,08	95,9%	10.748,22	103,2%	10.483,38	103,5%
de médio e longo prazo	3.447,21	26,5%	2.973,16	25,7%	2.506,58	24,1%	2.150,57	21,2%
de curto prazo	8.465,39	65,1%	8.115,92	70,2%	8.241,64	79,1%	8.332,82	82,3%

Anexo III.3 – CARRIS**Anexo III.3.1 – Evolução da Demonstração dos Resultados por Natureza no quadriênio de 2008-2011**

Demonstração dos Resultados por Natureza (valores em milhares de euros)				
	2008	2009	2010	2011
Proveitos Exploração	92.673,16	82.421,40	81.055,46	83.988,39
Custos Operacionais	143.643,06	151.212,82	154.931,78	128.601,50
RESULTADO DE EXPLORAÇÃO	-50.969,90	-68.791,42	-73.876,31	-44.613,11
Subsídio Exploração	53.189,92	55.066,89	55.484,55	58.456,97
RESULTADO OPERACIONAL	2.220,02	-13.724,53	-18.391,76	13.843,87
Proveitos Financeiros	13.166,23	5.681,28	5.802,68	7.073,67
Custos Financeiros	34.004,05	32.124,54	30.390,49	51.340,07
RESULTADOS FINANCEIROS	-20.837,82	-26.443,26	-24.587,80	-44.266,40
RESULTADO CORRENTE	-18.617,80	-40.167,79	-42.979,56	-30.422,53
Proveitos Extraordinários	2.318,19	1.308,82	869,14	1.153,33
Custos Extraordinários	842,38	2.642,61	460,54	280,21
RESULTADOS EXTRAORDINÁRIOS	1.475,81	-1.333,80	408,61	873,11
RESULTADO ANTES DE IMPOSTOS	-17.141,99	-41.501,59	-42.570,96	-29.549,42
Impostos	41,44	43,59	-313,93	-298,57
RESULTADO LIQUIDO	-17.183,43	-41.545,18	-42.257,03	-29.250,85

Anexo III.3.2 – Dados referentes à atividade no quadriênio de 2008-2011

Atividade da Empresa	2008	2009	2010	2011
Nº Passageiros Transportados com título pago (valor em milhares)	228.524	233.634	231.184	219.149
Veículos Km Oferecidos no Serviço Público (valor em milhares)	41.009	41.577	41.376	38.176
Efetivo Médio	2.749	2.761	2.782	2.727
Efetivo em 31/12	2.766	2.761	2.771	2.634
Nº Motoristas	1.855	1.866	1.836	1.738
Nº de Viaturas (Frota Urbana)	814	817	820	772
Nº de Linhas	93	93	92	85

Anexo III.3.3 – Evolução do Balanço no quadriênio de 2008- 2011

Estrutura do Balanço (valores em milhares de euros)								
	2008		2009		2010		2011	
Ativo	180.971,79	100,0%	168.756,68	100,0%	162.643,66	100,0%	150.232,27	100,0%
Ativo fixo	139.864,74	77,3%	138.367,48	82,0%	131.767,26	81,0%	119.756,26	79,7%
Ativo circulante	41.107,04	22,7%	30.389,19	18,0%	30.876,41	19,0%	30.476,01	20,3%
Capitais Próprios e Passivo	180.971,79	100,0%	168.765,68	100,0%	162.643,66	100,0%	150.232,27	100,0%
Capitais Próprios	-610.641,13	-337,4%	-733.310,76	-434,5%	-775.509,55	-476,8%	-803.304,48	-534,7%
Capitais Alheios	791.612,92	437,4%	902.076,43	534,5%	938.153,21	576,8%	953.536,74	634,7%
de médio e longo prazo	680.757,50	376,2%	687.753,25	407,5%	745.856,51	458,6%	668.751,79	445,1%
de curto prazo	110.855,42	61,3%	214.323,18	127,0%	192.296,71	118,2%	284.784,95	189,6%

Anexo III.4 – STCP**Anexo III.4.1 – Evolução da Demonstração dos Resultados por Natureza no quadriénio de 2008-2011**

Demonstração dos Resultados por Natureza (valores em milhares de euros)				
	2008	2009	2010	2011
Proveitos Exploração	52.154,57	50.464,28	51.130,55	53.471,45
Custos Operacionais	85.788,45	81.039,39	80.705,07	79.493,86
RESULTADO DE EXPLORAÇÃO	-33.633,88	-30.575,11	-29.574,52	-26.022,41
Subsídio Exploração	19.501,43	20.137,88	19.930,28	18.868,93
RESULTADO OPERACIONAL	-14.132,45	-10.437,23	-9.644,24	-7.153,48
Proveitos Financeiros	408,83	2.767,70	12,12	354,50
Custos Financeiros	13.787,14	10.437,84	28.456,84	48.492,99
RESULTADOS FINANCEIROS	-13.378,31	-7.670,15	-28.444,72	-48.138,49
RESULTADO CORRENTE	-27.510,76	-18.107,38	-38.088,96	-55.291,97
Proveitos Extraordinários	1.705,32	1.413,52	1.635,68	1.384,39
Custos Extraordinários	2.350,79	2.775,05	1.184,08	603,81
RESULTADOS EXTRAORDINÁRIOS	-645,47	-1.361,53	451,61	780,57
RESULTADO ANTES DE IMPOSTOS	-28.156,23	-19.468,90	-37.637,35	-54.511,40
Impostos	32,79	31,20	39,81	34,08
RESULTADO LIQUIDO	-28.189,01	-19.500,11	-37.677,16	-54.545,47

Anexo III.4.2 – Dados referentes à atividade no quadriénio de 2008-2011

Atividade da Empresa	2008	2009	2010	2011
Nº Passageiros Transportados com título pago (valor em milhares)	111.254	108.243	109.220	108.389
Veículos Km Oferecidos no Serviço Público (valor em milhares)	29.535	28.877	29.848	28.663
Efetivo Médio	1.591	1.502	1.512	1.438
Efetivo em 31/12	1.521	1.490	1.496	1.318
Nº Motoristas	998	975	981	937
Nº de Viaturas (Frota Urbana)	481	480	494	473
Nº de Linhas	83	83	85	81

Anexo III.4.3 – Evolução do Balanço no quadriénio de 2008- 2011

Estrutura do Balanço (valores em milhares de euros)								
	2008		2009		2010		2011	
Ativo	92.151,29	100,0%	83.627,45	100,0%	114.745,84	100,0%	109.616,53	100,0%
Ativo fixo	75.768,18	82,2%	69.551,10	83,2%	102.624,30	89,4%	95.881,18	87,5%
Ativo circulante	16.383,11	17,8%	14.076,35	16,8%	12.121,54	10,6%	13.735,35	12,5%
Capitais Próprios e Passivo	92.151,29	100,0%	83.627,45	100,0%	114.745,84	100,0%	109.616,53	100,0%
Capitais Próprios	-227.144,49	-246,5%	-264.731,30	-316,6%	-275.747,19	-240,3%	-330.719,36	-301,7%
Capitais Alheios	319.295,78	346,5%	348.358,76	416,6%	390.493,02	340,3%	440.335,88	401,7%
de médio e longo prazo	180.380,10	195,7%	298.583,95	357,0%	283.003,36	246,6%	317.398,87	289,6%
de curto prazo	138.915,68	150,7%	49.774,81	59,5%	107.489,66	93,7%	122.937,01	112,2%