

PARECER N.º 6/2016

SUPERVISÃO DOS MERCADOS DA MOBILIDADE

I – DO OBJETO

1. Foram rececionadas na Autoridade da Mobilidade e dos Transportes duas comunicações do Gabinete de S. Exa o Secretário de Estado Adjunto e do Ambiente (Ofício 1823 de 29 de novembro de 2016 e Ofício 1887 de 9 de dezembro de 2016), quanto à **alteração ao Contrato de Serviço Público celebrado entre o Estado Português e a STCP – Sociedade de Transportes Coletivos do Porto, S.A. (STCP)**, para os devidos efeitos de obtenção parecer prévio vinculativo sobre o aditamento ao contrato de serviço público referido.
2. Além do envio do **projeto de aditamento ao Contrato de Serviço Público** e respetivos anexos, que incluem a **versão consolidada do contrato** referido, foi enviada a minuta do **contrato interadministrativo de delegação de competências** entre o Estado Português e a Área Metropolitana de Porto para efeitos de assunção por esta da qualidade de autoridade de transportes com competências de gestão do contrato celebrado com a STCP, bem como a minuta do **contrato de gestão operacional** entre o Estado Português a AMP, previstos no Decreto-Lei n.º 82/2016 de 28 de novembro, que estabelece os termos enquadramentos daquela delegação de competências e ainda os **estudos de fundamentação** da operação referidos naquele diploma e também na Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro.
3. De referir que as minutas dos contratos interadministrativo e de gestão operacional fazem ainda referência ao “acordo de repartição de encargos” e ao “contrato de constituição da UTS-STCP”, mas a AMT não teve acesso a esses documentos e pelo que não foram tomados em consideração nesta análise.
4. Ora, o presente Parecer inscreve-se no cumprimento da missão da Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT) enquanto **regulador económico independente**, nos termos do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio e de acordo com as exigências

que emanam da Lei-Quadro das Entidades Reguladoras independentes, aprovada pela Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto.

5. A sua emissão fundamenta-se, assim, nas atribuições da AMT, previstas no n.º 1 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, designadamente, de zelar pelo cumprimento do enquadramento legal, nacional, internacional e da União Europeia, aplicável à regulação, supervisão, promoção e defesa da concorrência, visando o bem público, a defesa dos interesses dos cidadãos e dos operadores económicos, e de monitorização e acompanhamento das atividades dos mercados da mobilidade e dos transportes terrestres e fluviais, mas também de apoio ao Governo na implementação e avaliação das políticas referentes ao Ecossistema da Mobilidade e dos Transportes e, mais especificamente, na atribuição concreta de **“emissão de parecer prévio vinculativo sobre peças de procedimento de formação dos contratos de concessão ou de prestação de serviços públicos nos setores regulados, ou sobre alterações promovidas aos contratos em vigor”**, tal como previsto na alínea b) do n.º 2 do artigo 34.º do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio.
6. Acrescem ainda nas atribuições da AMT:
 - Definição de regras e os princípios gerais aplicáveis às **obrigações de serviço público** no setor regulado, com respeito do princípio da igualdade, da transparência e da proporcionalidade das compensações financeiras, bem como quanto ao estabelecimento dos níveis de serviço¹;
 - **Fiscalizar e auditar o cumprimento das obrigações legais, regulamentares e contratuais**, assumidas pelos concessionários e pelos prestadores do serviço público sujeitos à sua jurisdição, propondo a aplicação de sanções contratuais;²
 - Proceder ao **controlo anual das compensações** concedidas às entidades que asseguram os serviços de interesse económico geral nos setores regulados;³
 - Promover a **defesa dos direitos e interesses dos consumidores e utentes** em relação aos preços, aos serviços e respetiva qualidade.⁴
7. Por outro lado, o presente Parecer inscreve-se também no âmbito da **reforma estrutural consubstanciada na Lei n.º 52/2015, de 9 de junho**, que aprovou o Regime

¹ Alíneas c) e d) do n.º 2 do artigo 34.º e alíneas e) e k) do n.º 1 e a) do n.º 2 do artigo 5.º dos estatutos anexos Decreto-lei n.º 78/2014, de 14 de maio.

² Alíneas c) e f) do n.º 2 do artigo 5.º e alínea b) do n.º 3 do artigo 34.º dos estatutos anexos ao Decreto-lei n.º 78/2014, de 14 de maio.

³ Alínea c) do n.º 3 do artigo 34.º dos estatutos anexos ao Decreto-lei n.º 78/2014, de 14 de maio.

⁴ Alíneas m) do n.º 1, j) e k) do n.º 2 do artigo 5.º dos estatutos anexos ao Decreto-lei n.º 78/2014, de 14 de maio.

Jurídico do Serviço Público de Transportes de Passageiros (RJSPTP), que veio alterar um sistema que vigorava desde 1945/1948, bem como do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho de 23 de outubro de 2007 (Regulamento), relativo aos serviços públicos de transporte ferroviário e rodoviário de passageiros, e que é claramente uma reforma de enorme envergadura, designadamente pelas exigências relativas à necessidade de contratualização da prestação de serviços públicos de transporte de passageiros.

8. Acresce ainda, ao necessário enquadramento na política de **descentralização administrativa de competências** prevista no RJSPTP e no Regulamento, a **Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro** e a **Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro**, que estabelecem o regime jurídico e financeiro das autarquias locais, comunidades intermunicipais e áreas metropolitanas.
9. Finalmente, haverá que ter em conta, naturalmente, o Decreto-Lei n.º 82/2016 de 28 de novembro, *que estabelece a delegação*, parcial e temporária, do exercício de competências de autoridade de transportes, do Estado na AMP, relativas ao serviço público de transporte de passageiros explorado pela STCP e a delegação, parcial e temporária, das competências de gestão operacional da STCP.
10. Nesta análise, procurar-se-á aprofundar e avaliar não apenas as diversas questões regulatórias subjacentes ao pedido de parecer, como também o que respeita aos instrumentos contratuais e legais enquadramentos.
11. Em primeiro lugar, o enquadramento e a *compliance* com o estabelecido na Lei n.º 52/2015, de 9 de junho e no Regulamento e na demais legislação aplicável à descentralização administrativa e subvenções públicas, designadamente, no Decreto-Lei n.º 167/2008, de 26 de agosto, alterado pela Lei n.º 64/2013, de 27 de agosto. Note-se que este quesito de conformidade com todas as disposições legais aplicáveis no ordenamento jurídico resulta linearmente do facto inilidível de a **AMT, tal como outros reguladores económicos, ainda que independentes, não serem micro legisladores**. Nesse sentido, é condição necessária, e, só depois da sua verificação positiva, se torna legítimo à AMT prosseguir a análise para as questões regulatórias subsequentes.
12. Em segundo lugar, pretende-se contribuir para o **suprimento de falhas de mercado, sem gerar falhas de Estado** ou de entidades e/ou atos normativos que, de algum modo, o representam e construir um paradigma de **concorrência não falseada**, sem restrições ou distorções, protegendo o **bem público da mobilidade eficiente e**

sustentável, promovendo ainda a **confluência dos paradigmas sociais** subjacentes às diferentes racionalidades plurais e não aditivas, cada qual na sua autonomia própria e de verificação cumulativa: **a dos investidores; a dos profissionais/ utilizadores/ utentes/ consumidores e/ou cidadãos; e a dos contribuintes.**

13. Note-se que os fatores determinantes destes equilíbrios são de tal modo diferenciados, quer no objeto, quer nas metodologias, quer ainda nos contextos relevantes, que cada uma daquelas racionalidades possui uma autonomia muito vincada.
14. Daqui decorre que a qualidade intrínseca dos atos regulatórios da AMT é a visão integrada daqueles equilíbrios, e de forma alguma, qualquer mecanismo aditivo que dissolvesse as especificidades de uma racionalidade em prejuízo de qualquer uma das outras.

II – DO CONTRATO DE SERVIÇO PÚBLICO E NOVO MODELO DE GESTÃO DA STCP

15. A STCP, nos termos dos seus Estatutos aprovados pelo Decreto-Lei n.º 202/94, de 23 de julho, tem como objeto principal a **exploração do transporte público rodoviário de passageiros na área urbana do Grande Porto, em regime de exclusivo**, nos termos do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 379/98, de 27 de novembro, podendo acessoriamente explorar os **transportes coletivos de passageiros de superfície nos concelhos limítrofes**, ao abrigo do regime geral estabelecido pelo Regulamento de Transportes em Automóveis (RTA), aprovado pelo Decreto n.º 37272, de 31 de Dezembro de 1948.
16. Originariamente criado em 1946, pelo Decreto-Lei n.º 35717, de 24 de junho de 1946, e depois pelo Decreto-Lei n.º 38144, de 30 de dezembro de 1950, que o instituiu como serviço municipalizado da Câmara Municipal do Porto, o Serviço de Transportes Coletivos do Porto foi especificamente criado para prosseguir a exploração dos transportes coletivos na cidade do Porto e nos concelhos limítrofes que vinha a ser realizada pela Companhia Carris de Ferro do Porto. Em 1975, através do Decreto-Lei n.º 33/75, de 28 de janeiro, este serviço foi estadualizado.
17. Posteriormente, em 1994, o Serviço de Transportes Coletivos do Porto passou a revestir a sua atual forma de sociedade anónima de capitais públicos, detida integralmente pelo Estado Português, passando a designar-se Sociedade de Transportes Coletivos do Porto, S. A, nos termos do Decreto-Lei n.º 202/94, de 23 de julho. A então recém-constituída STCP tinha por objeto principal a exploração, em regime de exclusividade, do transporte público rodoviário de passageiros na área urbana do Grande Porto,

podendo ainda explorar, acessoriamente, transportes coletivos de passageiros de superfície fora desta área geográfica

Contrato de serviço público

18. Atento o então anteprojecto do Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros, que viria a ser aprovado pela Lei n.º 52/2015, de 9 de junho e o Regulamento, foi entendido pelo Estado Português que **“a transparência e o bom desempenho dos serviços de transporte de passageiros”** obrigava à definição **“num contrato de serviço público celebrado com o respetivo operador de serviço público, a natureza das obrigações de serviço público a que este fica adstrito e as contrapartidas concedidas para o efeito”**⁵.
19. No dia **8 de agosto de 2014**, o Estado Português e a STCP celebraram um contrato através do qual o primeiro contratualizou com a segunda a prestação do serviço de transporte público de passageiros por autocarro na Área Metropolitana do Porto.
20. O referido contrato foi celebrado na sequência de proposta de contratualização da prestação de um serviço de interesse geral, **“associando metas quantitativas a custos permanentemente auditáveis, a modelo de financiamento, prevendo penalizações em caso de incumprimento e critérios de avaliação e revisão contratuais”**⁶, apresentada pela STCP, ao abrigo do n.º 1 do artigo 48.º do Decreto-Lei n.º 133/2013, de 3 de outubro⁷ e do Decreto-Lei n.º 167/2008, de 26 de agosto que estabelece o regime jurídico aplicável à concessão de subvenções públicas.
21. A contratualização deste serviço público foi ainda enquadrada no Documento de **Estratégia Orçamental 2014-2018**, **“em que foi estabelecido como objetivo, entre as medidas definidas para a continuação da reestruturação do Setor Empresarial do**

⁵ Considerando “E” do Contrato de Serviço Público.

⁶ Considerando “G” do Contrato de Serviço Público.

⁷ “Artigo 48.º Prestação de serviço público ou de interesse geral

1 - As empresas públicas às quais tenha sido confiada a prestação de serviço público ou serviço de interesse geral, elaboram e apresentam ao titular da função acionista e ao membro do Governo responsável pelo respetivo sector de atividade, tendo presente o disposto na alínea d) do n.º 4 do artigo 39.º, propostas de contratualização da prestação desse serviço, associando metas quantitativas a custos permanentemente auditáveis, modelo de financiamento, prevendo penalizações em caso de incumprimento e critérios de avaliação e revisão contratuais, exceto quando a relação jurídica administrativa seja titulada por contrato de concessão e nos mesmos se encontrem reguladas as matérias atinentes à prestação de serviço público ou serviço de interesse geral.

2 - As propostas a apresentar devem integrar parâmetros que permitam garantir níveis adequados de satisfação dos utentes, bem como assegurar a respetiva compatibilidade com o esforço financeiro do Estado, tal como resulta das afetações de verbas constantes do Orçamento do Estado em cada exercício.

3 - As empresas públicas encarregadas de proceder à prestação de serviço público ou serviço de interesse geral celebram obrigatoriamente, para esse efeito, com a entidade pública que lhes tenha confiado a prestação desse serviço, contrato respeitante à remuneração da atividade prosseguida, em conformidade com o disposto no Decreto-Lei n.º 167/2008, de 26 de agosto.”

Estado, a redução das indemnizações compensatórias para as empresas públicas de transportes a partir de 2015” e na Resolução do Conselho de Ministros n.º 47/2014, de 22 de julho, que autorizou a contratualização das obrigações de serviço público com a STCP, “assegurando a inexistência de despesa daí decorrente, de acordo com os princípios estabelecidos no Documento de Estratégia Orçamental 2014-2018”.⁸

22. O contrato, celebrado pelo **prazo de 10 anos** (até 2024) estabeleceu que *“as obrigações de serviço público inerentes aos serviços de interesse geral exigem que a provisão global dos mesmos tenha uma natureza universal, respeite os **requisitos de continuidade, de sustentabilidade, de boa qualidade e de eficácia, garanta a sua acessibilidade em termos de preços à generalidade dos cidadãos, assegure a proteção do utilizador, promova a coesão económica, social ou territorial e respeite os princípios de não discriminação, de segurança, de transparência e de proteção do ambiente.***
23. Nesta sequência, refere o contrato que o exercício do direito de exploração pela STCP, em **regime de exclusividade**, nos termos estabelecidos no artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 379/98 de 27 de novembro, **integra a compensação pelo serviço público** em contrapartida do cumprimento das obrigações de serviço público pela STCP, sem prejuízo do ainda e último pagamento de compensações através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 52/2014, de 29 de agosto.
24. Posteriormente, em **21 de dezembro de 2014** foi celebrado um **primeiro aditamento** ao Contrato de Serviço Público, que acolheu diversas alterações na sequência das observações apresentadas pelo Tribunal de Contas no âmbito do processo de fiscalização prévia relativo ao Contrato. A saber, entre outras:
 - Foi alterado o prazo de vigência do Contrato, que passou a compreender o período entre 1 de janeiro de 2015 e 31 de dezembro de 2024;
 - Foi esclarecido que *“de acordo com os pressupostos sobre os quais assentou a celebração do Contrato, não haveria lugar ao pagamento de compensações financeiras”;*
 - Foi introduzida a previsão de, para efeitos de revisão de oferta, a STCP dever considerar a pronúncia da Autoridade Metropolitana de Transportes do Porto ou, quando estivessem em causa linhas de âmbito concelhio, do respetivo município;

⁸ Considerando “K” do Contrato de Serviço Público.

- Foram detalhados os critérios de cálculo das penalizações a aplicar em caso de incumprimento do Contrato;
- Face à existência de informação mais recente relativamente às projeções financeiras subjacentes ao Contrato, foram atualizadas as Bases Financeiras.

Decreto-lei de delegação de competências de autoridade de transportes e de gestão operacional

25. Mais recentemente, tendo em conta o consignado no Decreto-Lei n.º 82/2016 de 28 de novembro⁹, no qual se regulou o **novo modelo de gestão da STCP**, e que estabelece **a delegação, parcial e temporária, de competências de Autoridade de transportes, do Estado para a Área Metropolitana do Porto, relativas ao serviço de transporte público de passageiros operado pela STCP e a delegação, parcial e temporária, da gestão operacional da STCP**, o Estado propõe um novo aditamento ao contrato.
26. Tal como refere o projeto de aditamento em apreço, com base no artigo 4.º do Decreto-Lei acima identificado, e no âmbito da delegação de competências de Autoridade de transportes do Estado na AMP, por via do contrato interadministrativo previsto no artigo 2.º do mesmo diploma legal, ficaram as Partes habilitadas a proceder à modificação do Contrato de Serviço Público, de modo a acomodar o contrato ao novo modelo de direção e gestão do serviço público de transportes levado a cabo pela STCP.
27. Em primeiro lugar, o projeto o Decreto-Lei n.º 82/2016 de 28 de novembro, prevê, designadamente:
 - **A delegação, na AMP, de competências do Estado enquanto Autoridade de transportes competente** no que respeita ao serviço de transporte público de passageiros explorado pela STCP, remetendo-se a concretização da delegação de competências para a celebração de contrato interadministrativo, por um período máximo de sete anos;
 - A habilitação legal para a AMP e os municípios de Porto, Vila Nova de Gaia, Matosinhos, Maia, Gondomar e Valongo **constituírem uma unidade técnica de suporte**, não dotada de personalidade jurídica própria mas dispondendo de autonomia funcional, que exercerá as competências de Autoridade de transportes relativas ao serviço operado pela STCP;

⁹ A versão consolidada do contrato de serviço público, que foi enviada, contém a referência, a “Decreto-Lei n.º 359/2016, de [•]”, a qual deverá ser corrigida.

- O efetivo exercício de poderes de gestão operacional da operadora STCP pela AMP, de forma articulada com os poderes que assistem ao Estado enquanto acionista único, mediante a celebração de um contrato de gestão operacional da STCP, entre o Estado e AMP;
- Que o exercício das competências de Autoridade de transportes pela AMP pode ser contratualizada entre a AMP e os 6 municípios, quanto a mecanismos de pagamento de compensações financeiras por obrigações de serviço público aptos a garantir que os demais 11 municípios integrantes da AMP não sejam responsabilizados ou, de alguma forma, afetados financeiramente por aqueles encargos;
- A necessidade de celebrar um aditamento do Contrato de Serviço Público que conforme as referidas alterações.

Contrato interadministrativo de delegação de competências

28. Em segundo lugar, o projeto de **contrato interadministrativo de delegação de competências entre o Estado Português e a AMP** refere que *“na estrita observância dos princípios da descentralização e da subsidiariedade na gestão do serviço de transporte público rodoviário de passageiros, expressamente assumidos no Programa do XXI Governo Constitucional, o Estado Português pretende implementar, em conjunto com a AMP, como primeiro passo de um processo mais profundo de devolução a título definitivo para a esfera autárquica do serviço público de transporte de passageiros prestado pela STCP, um novo modelo de gestão do serviço público de transporte prestado pela STCP e no especial interesse dos municípios do Porto, Vila Nova de Gaia, Maia, Matosinhos, Gondomar e Valongo”*.
29. O novo modelo visa o **exercício pela AMP, enquanto Autoridade de transportes, no interesse dos referidos seis municípios, com partilha de competências com o Estado, de poderes públicos de autoridade de transportes** sobre a operadora STCP, assim como da **gestão operacional da empresa**, tendo em conta o Regulamento, e a Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, bem como o contrato de serviço público celebrado a 8 de agosto de 2014.
30. Ademais, no passado dia 25 de junho de 2016, foi aprovado o **“Memorando de Entendimento sobre o novo modelo de gestão da STCP, SA”**, subscrito conjuntamente pela STCP e pelos municípios do Porto, Vila Nova de Gaia, Matosinhos, Maia, Gondomar e Valongo, que previa que o Estado pudesse delegar a totalidade ou parte das suas competências de Autoridade de transportes tendo em conta que:

- O **Estado** é, nos termos da Lei, o **titular único das atribuições e competências de Autoridade de transportes** no âmbito do serviço público de transporte de passageiros operado pela STCP, até ao termo do prazo da relação jurídica de serviço público em vigor;
 - A AMP é uma entidade intermunicipal, à qual incumbe **a prossecução das atribuições e o exercício das competências de autoridade de transportes** quanto aos serviços públicos de transporte de passageiros intermunicipais que se desenvolvam integral ou maioritariamente na respetiva área geográfica.
31. O projeto de contrato interadministrativo de delegação de competências estabelece que:
- **São delegadas na AMP** as competências de:
 - i. **Autoridade de transportes do Estado** relativas ao serviço de transporte público de passageiros explorado pela STCP;
 - ii. **Organização, planeamento, desenvolvimento** e articulação das redes e linhas do serviço público de transporte de passageiros;
 - iii. **Imposição de obrigações de serviço público**, as quais devem ser formuladas de forma expressa e detalhada, por referência a elementos específicos, objetivos e quantificáveis;
 - iv. Proceder ao **financiamento do serviço público** de transporte de passageiros, à compensação das obrigações de serviço público por aquela determinadas e ao investimento em redes e equipamentos, sem dos requisitos legais quanto ao cofinanciamento pelo Estado;
 - v. **Monitorizar e fiscalizar** a exploração do serviço de transporte público de passageiros;
 - vi. Prever e aplicar, no Contrato de Serviço Público, **multas contratuais** para o caso de incumprimento das obrigações nele previstas, revertendo para a AMP o produto da cobrança de multas contratuais por ela aplicadas;
 - vii. Promoção da **adoção de instrumentos de planeamento de transportes**;
 - viii. **Divulgação do serviço público de transporte de passageiros**.
 - A competência para determinar a aprovação dos regimes tarifários a vigorar no âmbito do serviço público de transporte de passageiros específico é partilhada entre o Estado e a AMP, sendo que o aumento de despesa pública em compensações tarifárias tem de ser autorizado pelo Estado;
 - **As compensações financeiras por obrigações de serviço público determinadas pela AMP são assumidas pelos municípios abrangidos pelo serviço público**, segundo o critério de repartição de encargos estabelecido por acordo entre as partes;

- Deve ser promovida **gestão e o uso eficiente dos recursos públicos**, bem como a universalidade do acesso e da qualidade dos serviços, a coesão económica, social e territorial, o desenvolvimento equilibrado do setor dos transportes e a articulação intermodal;
- O contrato vigora pelo período de 7 (sete) anos, a contar da data da respetiva outorga.

O contrato de gestão operacional

32. Por este contrato, e nos termos do diploma legal enquadrador, **o Estado atribui à AMP o direito de propor quatro dos cinco membros do conselho de administração da STCP**, incluindo o presidente, competindo ao **membro do Governo responsável pela área das finanças a indicação de um membro do conselho de administração da STCP responsável pela área financeira da empresa**, exigindo-se o seu voto favorável em matérias que possam agravar a situação financeira da empresa, e em particular diminuir os seus resultados operacionais, calculados como o resultado antes de juros e impostos.
33. Acrescenta aquele contrato que, ao membro do conselho de administração responsável pela área financeira a que se refere o número anterior, **competete a gestão da dívida histórica da empresa**, requerendo-se a sua aprovação expressa relativamente a qualquer matéria cujo impacto financeiro seja superior a 1% do ativo líquido da empresa e sem prejuízo da aplicação do disposto no Decreto-Lei n.º 133/2013, de 3 de outubro, em matéria de definição de orientações estratégicas e setoriais e de proposta e aprovação do plano de atividades e orçamento da STCP.¹⁰
34. O **contrato de gestão da STCP impõe ainda diversas metas ao conselho de Administração**, cujo incumprimento pode levar à resolução do próprio contrato de gestão.
35. O **grau de cumprimento das metas é efetuado anualmente pelo Estado** aquando da aprovação das contas anuais da STCP, considerando-se existir fundamento de resolução caso se verifique um desvio substancial¹¹ em relação às mesmas, e desde que o mesmo resulte de razões imputáveis à gestão operacional da STCP, de forma objetiva.
36. O Contrato prevê que o **Conselho de Administração deve apresentar à AMP e ao Estado**, sem prejuízo de outras informações e elementos, **relatórios de Gestão com**

¹⁰ Acresce que a falta de anuência do membro do conselho de administração responsável pela área financeira relativamente a qualquer matéria referida anteriormente, determina a sua submissão a deliberação da assembleia geral da STCP.

¹¹ [confidencial]

uma **periodicidade mensal**, contendo elementos de evolução da atividade e de desempenho económico-financeiro, devidamente detalhados.¹²

Segundo aditamento ao contrato de serviço público

37. Nesta sequência, o contrato de serviço público passa a ser subscrito pela STCP, pelo Estado e pela AMP no âmbito do novo modelo de gestão, em que a AMP **passa a ser competente para a definição da oferta e da sua adaptação à procura**, eventualmente em articulação com a Metro do Porto, S.A, de forma dinâmica face ao estabelecido contratualmente, e sem prejuízo do direito da STCP à respetiva compensação a apurar nos termos previstos no Contrato e do poder da AMP (e eventualmente do Estado) de aplicação de penalidades contratuais.
38. Com este aditamento, consolidam-se as seguintes obrigações de serviço público:
- Garantir a **continuidade e a regularidade** da prestação do serviço de transporte público de passageiros;
 - Garantir a **oferta^{13 14} adequada aos níveis de procura**, no cumprimento das obrigações de serviço público e tendo em conta o equilíbrio económico-financeiro da prestação do serviço público de transporte de passageiros, respeitando os valores máximos da compensação financeira;
 - Possibilidade de **cumprimento da totalidade ou de parte das obrigações de serviço público em articulação com a Metro do Porto**, S.A., bem como uma gestão articulada ou partilhada com aquela empresa dos montantes de compensação financeira inerentes;
 - **Praticar preços controlados administrativamente**, nos termos da legislação e normativos aplicáveis;
 - Assegurar as condições de **qualidade, comodidade, acessibilidade, rapidez e segurança**;
 - Salvaguardar a **satisfação do interesse social geral**, ainda que em situações de baixa taxa de utilização, geradoras de desequilíbrio financeiro, sem prejuízo do direito à compensação pelo serviço público;

¹² [confidencial].

¹³ [confidencial]

¹⁴ Do contrato de serviço público constam ainda os Anexos D – Oferta, com a descrição dos horários e frequências de cada linha de transporte de passageiros, bem como das respetivas variantes e o Anexo E descrevendo as linhas de acesso fácil, ou seja, aquelas em que os veículos apresentam rampa ou piso rebaixado.

- Realizar a exploração do serviço público de transporte, respeitando os princípios do **equilíbrio, eficiência, transparência e rigor na gestão dos recursos públicos**¹⁵, por forma a assegurar a sustentabilidade económico-financeira da empresa;
- Assegurar que todos os elementos do sistema a utilizar na exploração do serviço público obedecem a adequados **padrões de qualidade**, reunindo todos os requisitos de segurança, nos termos das legislações nacional e europeia aplicáveis;
- Manter a sua frota de material circulante e os restantes meios de exploração em **bom estado de funcionamento e conservação e em condições adequadas** à prestação do serviço público, por forma a garantir a sua operacionalidade, a segurança do tráfego e os níveis de qualidade compatíveis com uma exploração eficiente;
- Disponibilizar aos clientes toda a **informação necessária a uma fácil utilização** e acesso ao transporte público que opera, implantando, nos locais adequados, os meios de informação visual e/ou sonora adequados;
- Assegurar, sempre que possível, a **acessibilidade e o conforto** das pessoas de mobilidade reduzida, de acordo com a legislação aplicável;
- Sempre que os níveis de procura o justifiquem, o cumprimento das obrigações de serviço público através de serviços públicos de transporte de passageiros **complementares, de substituição, flexíveis, afluentes**, por forma a melhorar a cobertura e os níveis de serviço público de transporte de passageiros à disposição das populações.

39. Para além das obrigações de serviço público, o contrato de serviço público, na versão consolidada, prevê ainda outras obrigações, tais como:

- Cumprimento das regras legais e regulamentares aplicáveis, bem como as instruções que, nos termos da lei, lhe sejam transmitidas pelas entidades competentes;

¹⁵ Também em cumprimento da Diretiva n.º 2006/111/CE da Comissão, de 16 de novembro 2006, relativa à transparência das relações financeiras entre os Estados-Membros e as empresas públicas, bem como à transparência financeira relativamente a certas empresas.

- Submissão a **ações de fiscalização, controlo financeiro e natureza técnica e operacional** previstas no contrato e lei;
 - Comunicar a obtenção de outros subsídios ou recursos que financiem os serviços de interesse geral prestados;
 - **Dispor de contabilidade¹⁶ e registos organizados** e demais documentos devidamente auditados nos termos exigidos pela legislação comercial, com a finalidade de garantir o adequado exercício da fiscalização e controlo à atividade que prossegue e por forma a permitir aferir se a compensação pelo serviço público que lhe é conferida respeita as regras constantes da legislação aplicável;
 - Responder, nos termos da legislação aplicável, por quaisquer **danos causados a terceiros**, emergentes de culpa ou risco, no exercício da atividade e celebrar e manter em vigor contratos de seguro destinados a salvaguardar a cobertura dos riscos seguráveis inerentes.
40. O contrato consolidado identifica também o **tarifário¹⁷** a praticar pela STCP, no respeito da lei e das atualizações anuais que sejam fixadas, com base no **sistema de bilhética** que entenda ser o mais adequado, prevendo-se que a definição de regras gerais relativas ao sistema de bilhética são da competência das autoridades de transporte competentes e a gestão operacional e desenvolvimento do mesmo pode ser exercido por outras entidades, designadamente, empresariais, tal como o **TIP – Transportes Intermodais do Porto, ACE, do qual a STCP é acionista.**
41. No que se refere a aspetos financeiros mais específicos, o contrato consolidado estabelece igualmente que existem **imperativos de eficácia, equilíbrio e sustentabilidade económico-financeira da prestação do serviço público**, através de uma exploração regida segundo critérios de eficiência, racionalidade e economicidade e tendo em conta os limites máximos de compensação financeira previstos e as receitas tarifárias obtidas.
42. São ainda introduzidas **novas obrigações de serviço público**, designadamente:

¹⁶ Dando cumprimento à Diretiva n.º 2006/111/CE da Comissão, de 16 de novembro 2006, relativa à transparência das relações financeiras entre os Estados-Membros e as empresas públicas, bem como à transparência financeira relativamente a certas empresas.

¹⁷ O Anexo C – Tarifário e Bilhética descreve o sistema tarifário e bilhética atualmente praticados na STCP, constituídos por tarifários monomodais e intermodais, e respetivas variantes, designadamente tarifas normais ou de acordo com a idade, bem como a sua integração no sistema geográfico de coroas do Tarifário Andante. São ainda tidas em contas as bonificações sociais, de acordo com os rendimentos do passageiro, tais como os títulos “*Social + e 4.18.*”

- Disponibilizar à AMP, em tempo real e por protocolo de dados aberto, o posicionamento dos autocarros em operação por linha;
 - Contribuir ativamente no domínio ambiental, e relativamente aos compromissos assumidos por Portugal no âmbito da Cimeira de Paris, para a diminuição das emissões de CO₂ e outros poluentes atmosféricos do setor dos Transportes;¹⁸
 - Cumprir as condições previstas no Decreto-lei n.º 9/12015, de 15 de janeiro e no regulamento (UE) n.º 181/2011, do Parlamento Europeu e do Conselho, que estabelecem as condições a observar no contrato de transporte rodoviário de passageiros e bagagens;
 - Cumprir os deveres de obrigação e comunicação previstos no artigo 22.º do Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros, aprovado pela Lei n.º 52/2015, de 9 de junho.
43. Quanto ao regime de compensação financeira pelo cumprimento das obrigações de serviço público, estabelece que a **“AMP obriga-se a pagar à STCP uma compensação financeira em conformidade com critérios previstos no Regulamento e no Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros, aprovado pela Lei nº 52/2015, de 9 de junho”**, de acordo com os critérios de cálculo, de revisão e ajustamento previstos no contrato, definindo-se contudo que as imposições determinadas pelo Estado serão suportadas por este.
44. Neste âmbito é também aditado que os dados do sistema de bilhética serão a base para o cálculo de receitas para efeitos de apuramento das compensações por obrigações de serviço público.
45. Acresce ainda que são eliminadas as referências ao RTA¹⁹ e à Autoridade Metropolitana de Transportes do Porto, em virtude da sua revogação pela Lei n.º 52/2015, de 9 de

¹⁸ De acordo com informação disponível no sítio de Internet da STCP, esta empresa tem vindo a proceder à aquisição de frota ambientalmente sustentável, o que afigura poder potenciar estes objetivos. Segundo consta desse sítio da internet (<http://www.stcp.pt/pt/institucional/sustentabilidade/politica-energetica/>) *“A empresa tem vindo a implementar múltiplas ações para reduzir as emissões de poluentes dos veículos, de que são exemplo: a diversificação de combustíveis usados na frota, com a utilização de 54,5% de autocarros a gás natural e a renovação da frota, substituindo-a por autocarros com um comportamento ecológico progressivamente mais eficiente. Com a entrada em operação de 15 viaturas de dois pisos e o abate de 36 viaturas a gasóleo, a frota de autocarros ficou repartida da seguinte forma, de acordo com as fontes energéticas: 54,5% de viaturas (255) a gás natural e 46,5% de viaturas (213) a gasóleo. A opção pela frota a gás natural permitiu a redução das emissões de CO₂ em 1.626 toneladas e a poupança de cerca de 4,3 milhões de euros em 2011. Desde 2001, ano de início da utilização das viaturas a gás natural, a poupança pela diversificação energética – utilização de gás em vez de gasóleo – foi de cerca de 18 milhões de euros.”*

¹⁹ Nos termos do n.º 2 do artigo 8.º da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, *“por deliberação da autoridade de transportes competente, os títulos de concessão para a exploração do serviço público de transporte de passageiros concedidos a operadores internos ao abrigo do Regulamento de Transportes em Automóveis, aprovado pelo Decreto n.º 37272, de 31 de dezembro de 1948, (RTA) e em vigor à data de entrada em vigor do RJSPTP, podem ser aditados aos regimes gerais de exploração do serviço público de transporte de passageiros pelo mesmo operador interno, nos termos do previsto no n.º 2 do artigo 5.º do Regulamento, passando a ser regidos pelo mesmo enquadramento contratual”*.

junho e a consequente extinção daquela entidade e integração na AMP.

46. No que se refere a penalizações contratuais, o contrato passa a remeter para o regime previsto no artigo 44.º do RJSPTP, aprovado pela Lei n.º 52/2015, de 9 de junho.
47. Contudo, constata-se que são eliminadas as penalidades atualmente previstas para o incumprimento do horário de serviço (cf. Anexo F da atual versão do CSP, por um lado, e Anexo D, ponto 3 da versão do CSP resultante do projeto de aditamento, por outro) sem que esteja totalmente clara a razão de ser desta eliminação.
48. [confidencial].
49. [confidencial]
50. [confidencial]
51. [confidencial]
52. [confidencial].
53. [confidencial].
54. [confidencial]
55. Finalmente, é aditado ao instrumento contratual que a STCP fica sujeita à supervisão e fiscalização da AMT, no âmbito das atribuições que lhe são cometidas no âmbito do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio.

III – DO PARECER

Autoridade de transportes

56. O artigo 3.º do RJSPTP, em estrita consonância com o previsto no artigo 2.º do Regulamento estabelece que:
 - *«Autoridade de transportes», é uma qualquer autoridade pública com atribuições e competências em matéria de organização, exploração, atribuição, investimento, financiamento e fiscalização do serviço público de transporte de passageiros, bem como de determinação de obrigações de serviço público e de tarifários numa determinada zona geográfica de nível local, regional ou nacional, ou qualquer entidade pública por aquela investido dessas atribuições e competências, sendo que esta expressão pode também referir-se a um agrupamento de autoridades;*
 - *«Agrupamento de autoridades», é um qualquer conjunto de autoridades de transportes de um ou mais Estados membros que, por meio de contrato interadministrativo, protocolo, associação intermunicipal ou outra forma de acordo, estabelecem a articulação, a partilha ou a delegação das competências e responsabilidades de autoridade de transportes relativamente a uma dada zona geográfica, serviço público de transporte de passageiros ou operador;*

- «*Serviço público de transporte de passageiros municipal*», é o serviço público de transporte de passageiros que visa satisfazer as necessidades de deslocação dentro de um município e que se desenvolve integral ou maioritariamente dentro da respetiva área geográfica, mesmo que existam linhas secundárias e complementares ou outros elementos acessórios dessa atividade que entrem no território de municípios imediatamente contíguos;
- «*Serviço público de transporte de passageiros intermunicipal*», é o serviço público de transporte de passageiros que visa satisfazer as necessidades de deslocação entre diferentes municípios e que se desenvolve integral ou maioritariamente dentro da área geográfica de uma comunidade intermunicipal ou de uma área metropolitana, sem prejuízo da possibilidade de existirem linhas secundárias de interligação que entrem no território de comunidades intermunicipais ou áreas metropolitanas contíguas;
- «*Operador de serviço público*», é uma qualquer empresa ou agrupamento de empresas, públicas ou privadas, ou qualquer entidade pública que prestem determinado serviço público de transporte de passageiros;
- «*Operador interno*», é um qualquer operador de serviço público que constitui uma entidade juridicamente distinta da autoridade de transportes, sobre a qual a autoridade de transportes competente a nível local, regional ou nacional — nos casos em que, nos termos do disposto na alínea d) do n.º 2 do artigo 5.º do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007, as competências de autoridade de transportes sejam exercidas a nível regional ou nacional — ou, em caso de agrupamento de autoridades, pelo menos uma autoridade competente, exerce um controlo análogo ao que exerce sobre os seus próprios serviços.

57. A alínea c) do n.º 1 do artigo 5.º do RJSPTP estabelece que o Estado é a Autoridade de transportes competente quanto ao serviço público de transporte de passageiros explorado na área metropolitana do Porto ao abrigo das relações concessórias entre o Estado e o operador interno Sociedade de Transportes Coletivos do Porto, S. A., até ao termo da relação de serviço público em vigor.
58. Decorre do artigo 8.º que, sem prejuízo do disposto no artigo 5.º, as áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto são as Autoridades de transportes competentes quanto aos serviços públicos de transporte de passageiros intermunicipais que se desenvolvam, integral ou maioritariamente, na respetiva área geográfica, e, do mesmo passo, resulta do artigo 6.º que, sem prejuízo do disposto no artigo 5.º, os Municípios

são as Autoridades de transportes competentes quanto aos serviços públicos de transporte de passageiros municipais.

59. Outrossim, o n.º 3 do artigo 5.º do citado diploma acrescenta que o Estado pode delegar parte ou a totalidade das suas competências na área dos transportes noutras entidades, designadamente nas Comunidades Intermunicipais, Áreas Metropolitanas ou Municípios, sendo que decorre do n.º 2 do artigo 6.º que os Municípios podem associar-se com vista à prossecução conjunta de parte ou da totalidade das respetivas competências em matéria de serviços públicos de transporte de passageiros municipais ou delegar, designadamente em comunidades intermunicipais ou nas áreas metropolitanas, as respetivas competências, nos termos do disposto no artigo 10.º
60. Por sua vez, o artigo 10.º refere que as Autoridades de transportes podem delegar, designadamente através de contratos interadministrativos, total ou parcialmente, as respetivas competências noutras autoridades de transportes ou noutras entidades públicas, podendo acordar entre si o exercício partilhado de parte ou da totalidade das competências que lhes estão cometidas, designadamente através de contratos interadministrativos, nos termos previstos na Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, alterada pela Lei n.º 25/2015, de 30 de março, com as devidas adaptações.
61. Por outro lado, o n.º 6 do artigo 10.º também estabelece que os contratos de delegação e partilha de competências devem, no mínimo, estabelecer a delegação e partilha de competências e responsabilidades associadas à gestão do sistema de transportes e a forma de associação e de desvinculação de uma Autoridade de transportes face ao contrato em causa e responsabilidade inerentes, sem afetar exequibilidade dos contratos de serviço público previamente celebrados ou que estejam em vigor.
62. Assim sendo, **o Estado, a AMP e os Municípios são, nos termos do disposto no RJSPTP, autoridades de transporte competentes quanto aos serviços aí previstos, sendo admissível**, nos termos da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, do regime pela mesma aprovado e do Decreto-Lei n.º 82/2016 de 28 de novembro, **que aquelas deleguem/contratualizem parte ou a totalidade das suas competências**, especificando as formas de partilha de competências e responsabilidade, bem como formas de associação, no que se refere aos serviços de transporte de passageiros da sua competência.
63. Nesse sentido, os Municípios delegaram competências na AMP20, **demonstrando nos respetivos contratos interadministrativos, e no Decreto-Lei n.º 82/2016 de 28 de novembro, o cumprimento dos requisitos previstos nos artigos 112.º e 122.º da**

²⁰ <http://www.imtt.pt/sites/IMTT/Portugues/RJSPTP/Paginas/RJSPTP.aspx>

Lei n.º 75/2013 de 12 de setembro, ou seja, o não aumento da despesa pública global; o aumento da eficiência da gestão dos recursos pelas autarquias locais ou pelas entidades intermunicipais; os ganhos de eficácia do exercício das competências pelos órgãos das autarquias locais ou das entidades intermunicipais; e o cumprimento dos objetivos de concretização da descentralização administrativa visando a aproximação das decisões aos cidadãos, a promoção da coesão territorial, o reforço da solidariedade inter-regional, a melhoria da qualidade dos serviços prestados às populações e a racionalização dos recursos disponíveis.

64. No caso concreto, da análise da documentação remetida pelo Governo verifica-se que o Estado - que é por força do RJSPTP a autoridade de transportes competente quanto ao serviço prestado pela STCP - pretende delegar (parcialmente) as suas competências na AMP²¹, o que se afigura possível, designadamente em cumprimento do n.º 2 do artigo 6.º da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, que estabelece que, sem prejuízo de o Estado se manter como Autoridade de transportes competente até ao termo do período das relações concessórias, *“deve celebrar acordos ou contratos interadministrativos com as comunidades intermunicipais, áreas metropolitanas ou, quando se trate de serviços públicos de transporte de passageiros de âmbito municipal, com os municípios, com vista à delegação, total ou parcial, das competências que lhe cabem enquanto autoridade de transportes relativamente a tais operadores nestas entidades.”*
65. E no mesmo sentido, bem como no respetivo enquadramento e em cumprimento das disposições legais já citadas, verifica-se ainda que o Estado, a AMP e os Municípios referenciados, pretendem estabelecer a forma própria de organização dos respetivos

²¹ O diploma enquadrador da delegação de competências - Decreto-Lei n.º 82/2016 de 28 de novembro - refere no seu preâmbulo que: *“Deve, ainda, ser mencionado que o Estado e o AMP procederam a uma avaliação prévia sobre a viabilidade e interesse do novo modelo de gestão da STCP, S. A., nas suas diversas vertentes, tendo no essencial concluído, entre outros aspetos, que a respetiva implementação: (i) não implica um aumento da despesa pública global, (ii) promove um aumento da eficiência da gestão dos recursos afetos ao serviço público de transporte coletivo de passageiros, (iii) assegura a aproximação das decisões aos cidadãos, a coesão territorial, o reforço da solidariedade inter-regional, a melhoria da qualidade dos serviços prestados às populações e a racionalização dos recursos disponíveis, e (iv) salvaguarda a articulação entre os diversos níveis da Administração Pública. Em face dos resultados obtidos, no sentido da verificação material dos requisitos dos quais depende a delegação de competências para as autarquias locais e entidades intermunicipais, consideram-se, sem prejuízo da correspondente referência no contrato interadministrativo em causa, cumpridos os requisitos previstos nos n.ºs 1, 2, 3 e 5 do artigo 115.º, por remissão do artigo 122.º da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, que estabeleceu o regime jurídico das autarquias locais, aprovou o estatuto das entidades intermunicipais e estabeleceu o regime jurídico da transferência de competências do Estado para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais, alterada pelas Leis n.ºs 25/2015, de 30 de março, 52/2015, de 9 de junho, 69/2015, de 16 de julho, e 7-A/2016, de 30 de março. Por outro lado, considerando que o novo modelo de gestão da STCP, S. A., foi objeto de apreciação e negociação pelos membros do Governo responsáveis pelas áreas dos transportes urbanos e das finanças, na fase conducente à elaboração do presente decreto-lei, dispensa-se a observância do procedimento autorizativo previsto no n.º 5 do artigo 10.º do RJSPTP, até pelo facto de se prever a celebração desta delegação, através de contrato interadministrativo, num diploma com forma de decreto-lei e não através do ato previsto no n.º 3 do artigo 5.º do RJSPTP.”*

poderes de autoridade, designadamente criando uma unidade orgânica específica e através do estabelecimento das responsabilidades inerentes à gestão e pagamento de indemnizações compensatórias.

66. Refira-se que o **Decreto-Lei n.º 82/2016, de 28 de novembro** releva no seu preâmbulo que *“importa ressaltar que este **novo modelo de gestão tem uma natureza temporária e transitória**, estando os instrumentos jurídicos necessários à sua concretização pensados para um horizonte máximo de sete anos. **Perspetiva-se que, até ao termo deste prazo, possa ocorrer a futura e definitiva descentralização da direção, gestão e exploração do serviço público** de transporte por autocarro hoje operado pela STCP, S. A., a favor dos municípios por ele servidos. O objetivo final partilhado pelo Estado e pelos municípios em causa será, portanto, a transferência definitiva das competências de autoridade de transportes que atualmente pertencem ao Estado e, bem assim, a integração da STCP, S. A., no setor empresarial local.”*
67. Ou seja, o **Estado mantém-se como Autoridade de transportes competente e detentor do capital da empresa, delegando e partilhando competências** com a AMP até que se efetive uma transferência definitiva das competências de autoridade e de gestão operacional para a AMP e/ou municípios.
68. Quanto à unidade de gestão interna à AMP, para, em articulação com os Municípios interessados, suportar o exercício das competências de Autoridade de transportes²² relativamente à atividade desenvolvida pela STCP, sem personalidade jurídica e dotada de autonomia funcional e com base em um contrato de constituição e delegação de competências a celebrar entre a AMP²³ e os Municípios que exerçam conjuntamente a

²² É às autoridades de transporte competentes, em termos operacionais, que cabe, a organização, planeamento e prestação de serviços de transportes em concreto e em determinado território e a aplicação de estratégias locais de mobilidade urbana, integrada a fim de promover um desenvolvimento sustentável, sendo do seu interesse atender na medida do possível e do interesse público, às solicitações dos cidadãos, mas também dos operadores, estando em causa, por exemplo, investimento no sistema.

²³ Haverá ainda que chamar à colação o *“Guião para o período transitório do Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros e Linhas Orientadoras”* do IMT (<http://www.imt.pt/sites/IMTT/Portugues/RJSPTP/Paginas/RJSPTP.aspx>) que refere que *“sobretudo nas áreas metropolitanas, é recomendável uma gestão do sistema de nível intermunicipal, sem prejuízo da possibilidade de existir coordenação reforçada e/ou gestão partilhada com municípios e da gestão, por estes, de serviços de transportes claramente considerados de âmbito meramente local.”* Acrescenta que *“tal resulta da necessidade de se atender à complexidade e densidade da rede, integração física, tarifária e lógica de vários modos de transporte, forte intermodalidade e pendularidade, continuidade urbana, existência de interfaces de âmbito regional e nacional e forte capacidade de atração intermunicipal e inter-regional, à semelhança do que acontece na generalidade das áreas metropolitanas europeia.”* Tal articulação e visão conjunta do sistema e todos os seus serviços de transportes de passageiros:

- *“Potencia os objetivos da política de transportes, a coordenação e a integração física, tarifária e lógica de todos os modos de transporte.*
- *Potencia a segurança, a boa relação custo-eficácia e a qualidade elevada dos serviços de transporte de passageiros, bem como a sustentabilidade económica e financeira da prestação desses serviços;*
- *Permite a otimização dos aspetos económicos, propiciando a prestação economicamente eficiente dos serviços de transporte, graças ao financiamento cruzado entre os serviços rentáveis e os não rentáveis;*

sua direção, afigura-se que a mesma se encontra em linha com os mecanismos de articulação previstos no RJSPTP, em particular com o disposto no n.º 2 do artigo 8.º do RJSPTP, o qual estabelece que **“no exercício das suas competências de autoridade de transportes, as áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto adotam, nos termos da lei, o modelo de organização que considerarem mais adequado, seja por meio dos respetivos órgãos ou por meio de serviços intermunicipalizados”**, podendo aplicar-se o mesmo racional aos termos que venham a ser definidos com os 6 municípios abrangidos pelo serviço de transporte de passageiros prestado pela STCP.

69. Ademais, é de referir que esta **estratégia de descentralização administrativa** para Autoridades locais e/ou regionais está devidamente **enquadrada nas orientações emitidas pela Comissão Europeia e pelo Parlamento Europeu**, no âmbito da promoção de uma mobilidade urbana sustentável, as quais sustentam que o papel essencial na promoção da mobilidade urbana sustentável cabe às cidades e às regiões europeias, sobretudo na implementação de redes multimodais e a integração dos diferentes modos de transportes e serviços nas zonas urbanas e circundantes nos territórios que são responsáveis, em conformidade com o quadro nacional em vigor e a agenda urbana da União Europeia.²⁴

-
- *Permite melhor identificação da totalidade do serviço público e do serviço comercial (sobretudo quando a rede de um operador ultrapassa limites administrativos de uma autoridade), potenciando uma melhor avaliação dos custos reais da prestação do serviço público;*
 - *Permite aumentar as economias de escala, incluindo a redução dos preços e dos custos das transações, e melhorar e profissionalizar a gestão dos contratos públicos;*
 - *Potencia a otimização dos custos administrativos necessários à “regulação” e gestão do sistema e diminui o risco de intervenção descoordenada, incoerente e impreparada no mercado”.*

O mesmo guião também refere que, na definição do contrato de serviço público, importa ter em consideração o âmbito geográfico dos serviços de transporte, pois a dimensão e complexidade do serviço de transportes a contratar influencia:

- *“A otimização dos aspetos económicos dos serviços de transporte, incluindo, os efeitos de rede;*
- *Uma prestação economicamente eficiente, graças ao financiamento cruzado entre os serviços rentáveis e os não-rentáveis;*
- *A concretização de objetivos de política de ordenamento do território, mobilidade e transportes e uma concorrência efetiva;*
- *A segurança, a boa relação custo-eficácia e a qualidade dos serviços de transporte de passageiros;*
- *A sustentabilidade económica e financeira da prestação do serviço público de transporte de passageiros”.*

Acrescenta ainda que *“a contratação dos serviços de transporte de forma agregada contribui, potencialmente, para a existência de economias de escala, a redução dos preços e custos das transações e a melhoria e profissionalização da gestão de contratos públicos”*, entendendo-se por “economias de escala” *“quando a organização do processo produtivo permite aumentar a quantidade produzida, de um produto ou serviço, sem aumentar o custo médio de produção. Potencialmente, o custo diminuirá com o aumento da produção.”*

²⁴ Neste sentido a Resolução do Parlamento Europeu, de 2 de dezembro de 2015, sobre “mobilidade urbana sustentável” mas também a Comunicação da Comissão Europeia sobre o “Plano de ação da mobilidade urbana”, de 30 de setembro de 2009, e o Livro verde “Por uma nova cultura de mobilidade urbana”, de 25 de setembro de 2007, que defendem que as soluções para a mobilidade devem ser encontradas ao nível local, de acordo com as especificidades locais e em parceria com as autoridades nacionais. Também no mesmo sentido a Comunicação da Comissão Europeia sobre “Avançar em conjunto para uma mobilidade urbana competitiva e eficiente na utilização de recursos” e o “Pacote da Mobilidade Urbana” de 2013, que defende que a Comissão e os Estados-Membros devem reforçar o seu apoio às autoridades locais para que todas as cidades da União possam operar uma mudança radical nos seus esforços com vista a uma mobilidade urbana mais competitiva e eficiente na

70. Aliás, encontra-se na disponibilidade dos Estados-membros da União Europeia optar pelos modelos de organização do *Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes*, seja ao nível institucional, seja quanto à forma de atribuição de prestação de serviços de transporte de passageiros, desde que cumpridos os requisitos legais nacionais e europeus.²⁵

Operador Interno

71. O Regulamento refere que *“sempre que seja da responsabilidade das autoridades competentes, a organização da rede de transportes públicos pode compreender, para além da prestação efetiva do serviço de transporte, toda uma série de outras atividades e funções que as autoridades competentes devem ter a liberdade de realizar elas próprias ou de confiar, na totalidade ou em parte, a terceiro”* (considerando 14).
72. Refere ainda o Regulamento que *“sem prejuízo das disposições pertinentes do direito interno, qualquer autoridade local ou, na sua ausência, qualquer autoridade nacional pode decidir prestar, ela própria, serviços públicos de transporte de passageiros no seu território ou confiá-los a um operador interno sem os submeter a concurso. Esta possibilidade de autoprestação deverá, todavia, ser enquadrada de forma rigorosa, a fim de garantir condições de concorrência equitativas. A autoridade competente, ou o agrupamento de autoridades competentes, que prestem serviços públicos integrados de transporte de passageiros, coletivamente ou através dos seus membros, deverão exercer o controlo necessário”* (considerando 19”).
73. Do artigo 5.º do Regulamento e do artigo 16.º do RJSPTP²⁶ resulta que o serviço público

utilização de recursos, devendo ser criadas condições de base adequadas para as autoridades locais definirem e executarem estratégias integradas e globais que promovam uma mobilidade urbana melhor e mais sustentável. No mesmo sentido a consulta pública sobre a dimensão urbana da política de transportes da União Europeia de 2013. http://ec.europa.eu/transport/themes/urban/studies/urban_en

²⁵ Tal como refere o Guião do IMT já citado, "Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros - A Definição da Competência Territorial e a Importância da Gestão em Rede" (que segue "As Orientações para a interpretação do Regulamento (CE) n.º 1370/2007), *“no estudo de impacto do implementação do Regulamento n.º 1370/2007, o planeamento do território e da mobilidade é essencial em várias perspetivas, designadamente, apurar e definir o serviço que se pretende e a que custo, ou aquele que é possível suportar, bem como os prazos adequados, capacitação das autoridades de transportes, evitar sobrecompensação ou compensação insuficiente, promover intermodalidade, permitir uma efetiva monitorização e evitar a captura por operadores. Serve também para avaliar que tipo de contrato escolher e o balanceamento do risco, uma vez que a total transferência de riscos para a parte privada pode não ser, necessariamente, o mais vantajoso. Segundo a Comissão, esta é a forma de ultrapassar a falta de recursos públicos e as dificuldades de financiamento.”*

²⁶ Artigo 16.º - Formas de exploração do serviço público de transporte de passageiros
1 — O serviço público de transporte de passageiros

pode ser explorado:

- a) Diretamente pelas autoridades de transportes competentes, designadamente com recurso a meios próprios;
- b) Mediante atribuição, através da celebração de contrato de serviço público:

Sede: Palácio Coimbra – Rua de Santa Apolónia, n.º 53 – 1100-468 Lisboa - Portugal

Contribuinte n.º 513 637 257

de transporte de passageiros, que pode abranger uma linha, um conjunto de linhas ou uma rede que abranja a área geográfica de uma ou mais Autoridades de transportes competentes contíguas, pode ser explorado mediante atribuição, através da celebração de contrato de serviço público a operadores de serviço público, precedida dos procedimentos pré-contratuais estabelecidos no Regulamento, no Código dos Contratos Públicos, e no RJSPTP, decorrendo deste enquadramento legal uma regra geral de submissão à concorrência²⁷ para novos serviços prestados por operadores que venham ser selecionados.

74. Contudo, nos termos do n.º 2 do artigo 5.º²⁸ e do artigo 16.º do RJSPTP, o serviço público de transporte de passageiros pode em alternativa ser explorado diretamente pelas autoridades de transportes competentes, designadamente com recurso a meios próprios ou através da **celebração de contrato de serviço público com operadores internos, por ajuste direto**, neste último caso em conformidade com o artigo 17.º do RJSPTP.
75. Como refere a Comissão Europeia²⁹, ***“o Regulamento autoriza as autoridades competentes a nível local a prestarem, elas próprias, serviços públicos rodoviários ou ferroviários de transporte de passageiros ou a adjudicarem por ajuste direto contratos de serviço público a operadores internos. Contudo, se optarem pela segunda alternativa, devem respeitar uma série de regras e condições estritas, estabelecidas no n.º 2 do artigo 5.º, do regulamento”***:
76. Em primeiro lugar, deve ter-se presente que o operador interno é *“uma entidade juridicamente distinta, sobre a qual a autoridade competente a nível local ou, em caso de agrupamento de autoridades, pelo menos uma autoridade competente a nível local,*

i) A operadores internos;

ii) A outros operadores de serviço público;

c) Mediante autorização, no caso do serviço público de transporte de passageiros expresso, nos termos do artigo 33.º

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

²⁷ “(...) o Regulamento aponta para um regime de concorrência regulada, dispondo no sentido da abertura progressiva à concorrência dos mercados do transporte público de passageiros a nível europeu e estabelecendo, para esse efeito, como principal mecanismo para atribuição de contratos de serviço público nesses mercados (...)” in Proposta de Lei n.º 287/XII

- <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetailIniciativa.aspx?BID=39071>

²⁸ “Salvo proibição prevista pelo direito nacional, qualquer autoridade competente a nível local, quer se trate de uma autoridade singular ou de um agrupamento de autoridades fornecedoras de serviços públicos integrados de transporte de passageiros, pode decidir prestar ela própria serviços de transporte público de passageiros ou adjudicar por ajuste direto contratos de serviço público a uma entidade juridicamente distinta sobre a qual a autoridade competente a nível local, ou caso se trate de um agrupamento de autoridades, pelo menos uma autoridade competente a nível local, exerça um controlo análogo ao que exerce sobre os seus próprios serviços”.

²⁹ Comunicação da Comissão Orientações para a interpretação do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 relativo aos serviços públicos de transporte ferroviário e rodoviário de passageiros, publicada no Jornal Oficial da União Europeia C/92 de 29 de março de 2014.

- exerce um controlo análogo ao que exerce sobre os seus próprios serviços*³⁰.
77. De acordo com o n.º 2 do artigo 5.º do Regulamento, “*para o efeito de determinar se a autoridade competente a nível local exerce tal controlo, devem ser considerados fatores como o nível de presença nos órgãos de administração, direção ou supervisão, as respetivas disposições estatutárias, a propriedade, a influência e o controlo efetivos sobre as decisões estratégicas e as decisões individuais de gestão. De acordo com o direito comunitário, a titularidade de 100 % do capital pela autoridade pública competente, designadamente no caso das parcerias público-privadas, não é um requisito obrigatório para determinar a existência de controlo na aceção do presente número, desde que se verifique uma influência pública dominante e o controlo possa ser determinado com base em outros critérios*”.
78. Refere a Comissão Europeia que “*No que respeita ao critério da propriedade, o Regulamento (CE) n.º 1370/2007 não obriga a que a autoridade competente detenha 100 % do capital do operador interno. Isto poderia ser importante no caso, por exemplo, das parcerias público-privadas. A este respeito, o Regulamento (CE) n.º 1370/2007 interpreta a noção de operador in-house mais latamente que a jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia*”.
79. Em segundo lugar, decorre do Regulamento que o “*operador interno e qualquer entidade sobre a qual este operador exerça uma influência, ainda que mínima, exerçam integralmente as suas atividades de transporte público de passageiros no interior do território da autoridade competente a nível local, mesmo que existam linhas secundárias ou outros elementos acessórios dessa atividade que entrem no território de autoridades competentes a nível local vizinhas, e não participem em concursos organizados fora do território da autoridade competente a nível local*”.
80. Atento o exposto, e considerando ainda que a STCP surge qualificada no RJSPTP como operador interno (cf. artigo 5.º, n.º 1) afigura-se-nos poder considerar-se que, no âmbito do novo modelo de gestão, **a STCP passará a ser um operador interno de um agrupamento de autoridades (Estado e AMP)**, sendo aquele operador controlado a 100% por aquelas entidades, seja pela detenção do capital, seja pela presença nos órgãos de administração, seja pela emissão de decisões estratégicas, constatando-se alguma preponderância na posição da AMP no que se refere à organização do sistema, ao planeamento e gestão do serviço público e imposição de obrigações de serviço público, contrabalançado com a detenção do capital social por parte do Estado, que assumirá a última palavra na gestão financeira, nos termos dos artigos 9.º e 37.º do

³⁰ Regulamento (CE) n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007.
Sede: Palácio Coimbra – Rua de Santa Apolónia, n.º 53 – 1100-468 Lisboa - Portugal
Contribuinte n.º 513 637 257

Decreto-Lei n.º 133/2013, de 3 de outubro, que estabelece os princípios e regras aplicáveis ao setor público empresarial, incluindo as bases gerais do estatuto das empresas públicas.³¹

81. De referir que o Decreto-Lei n.º 82/2016, de 28 de novembro³² estabelece que:

- **“O Estado pode transferir para a AMP, por via de contrato, a gestão operacional da STCP, independentemente da alienação das ações representativas do capital social da empresa, por um período que coincide com o período de vigência do contrato interadministrativo (...) que não pode ser superior a sete anos.**
- (...) as partes definem **metas que permitam assegurar uma contínua trajetória de equilíbrio financeiro da empresa**, tendo por objetivo alcançar um resultado operacional bruto tendencialmente positivo.
- (...) Estado pode **atribuir à AMP o direito de propor até quatro dos cinco membros do conselho de administração da STCP**, de entre os quais o respetivo presidente, competindo necessariamente ao membro do Governo responsável pela área das finanças a indicação de um membro do conselho de administração responsável pela área financeira.
- Ao membro do conselho de administração **responsável pela área financeira** a que se refere o número anterior compete a **gestão da dívida histórica da empresa**, requerendo-se a sua aprovação expressa relativamente a qualquer **matéria cujo impacto financeiro seja superior a 1% do ativo líquido da empresa**.
- A falta de anuência do membro do conselho de administração responsável pela área financeira relativamente a qualquer matéria referida no número anterior, e com o impacto aí mencionado, determina a sua submissão a deliberação da **assembleia geral da STCP.**”

82. Tais disposições clarificam e refletem o novo modelo de gestão permitindo afirmar, em

31 O diploma estabelece critérios semelhantes no que se refere à determinação da influência dominante sobre determinada entidade empresarial (artigo 9.º), constatando-se, atentos os documentos apresentados, uma ligeira influência dominante da AMP, se bem que o peso dos poderes inerentes à detenção do capital social não permitam concluir a necessidade de transferência imediata da empresa do setor empresarial do Estado para o setor empresarial local.

32 O mesmo diploma estabelece que no período de vigência dos contratos referidos nos respetivos artigos 2.º e 6.º, aplicam-se as seguintes regras quanto à composição e funcionamento do conselho de administração da STCP, previstas nos estatutos da STCP, aprovados em anexo ao Decreto-Lei n.º 202/94, de 23 de julho:” O conselho de administração é composto por cinco membros, sendo um designado pelo membro do Governo responsável pela área das finanças, e podendo até quatro, incluindo o presidente, ser propostos pela AMP, sem prejuízo de a respetiva eleição competir, nos termos dos Estatutos, à assembleia geral; Ao administrador indicado pelo membro do Governo responsável pela área das finanças compete necessariamente a responsabilidade pela área financeira (...).”

conjunto com o contrato administrativo de delegação de competências e o contrato de gestão operacional que, efetivamente, **estamos perante um agrupamento de autoridade de transportes competentes e o respetivo operador interno.**

Obrigações de serviço público e respetivas compensações

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

- «*Contrato de serviço público*», é um ou vários atos juridicamente vinculativos que estabelecem o acordo entre uma autoridade de transportes competente e um operador de serviço público, para atribuir a este último a gestão e a exploração de determinado serviço público de transporte de passageiros sujeito a obrigações de serviço público;
- «*Compensação por obrigação de serviço público*», é uma qualquer vantagem, nomeadamente financeira, concedida, direta ou indiretamente, por uma autoridade de transportes a um operador de serviço público, através de recursos públicos, durante o período de execução de uma obrigação de serviço público ou por referência a esse período;
- «*Contrapartida por direito de exploração de serviço público de transporte de passageiros*», qualquer vantagem, nomeadamente de natureza financeira, atribuída por um operador de serviço público à autoridade de transportes competente, pelo direito de explorar um determinado serviço público de transporte de passageiros;
- «*Obrigação de serviço público*», a imposição definida ou determinada por uma autoridade de transportes, com vista a assegurar determinado serviço público de transporte de passageiros de interesse geral que um operador, caso considerasse o seu próprio interesse comercial, não assumiria, ou não assumiria na mesma medida ou nas mesmas condições, sem contrapartidas
- «*Direito exclusivo*», um direito que autoriza um operador de serviço público a explorar determinado serviço público de transporte de passageiros numa linha, rede ou zona específica, com exclusão de outros operadores de serviço público.

84. O artigo 23.º do RJSPTP estabelece, por seu turno, que “as autoridades de transportes competentes podem impor obrigações de serviço público³³ ao operador de serviço

³³ Tal como referem as Orientações da Comissão “Conforme dispõe o artigo 14.º do TFUE, «a União e os seus Estados-Membros, dentro do limite das respetivas competências e no âmbito de aplicação dos Tratados, zelarão por que esses serviços [de interesse económico geral] funcionem com base em condições, nomeadamente económicas e financeiras, que lhes permitam cumprir as suas missões». De acordo com o Protocolo n.º 26, as autoridades nacionais, regionais e locais têm um papel essencial e gozam de um amplo poder de apreciação na prestação, execução e organização de serviços de interesse económico geral de uma forma que atenda tanto
Sede: Palácio Coimbra – Rua de Santa Apolónia, n.º 53 – 1100-468 Lisboa - Portugal
Contribuinte n.º 513 637 257

público, as quais devem ser formuladas de forma expressa e detalhada, por referência a elementos específicos, objetivos e quantificáveis”.

85. Por outro lado, o artigo 24.º do RJSPTP estabelece que *“o cumprimento de obrigações de serviço público pode conferir o direito a uma compensação por obrigação de serviço público, a atribuir pela autoridade de transportes competente ao operador de serviço público respetivo (...) nos termos do anexo ao Regulamento e do Decreto-Lei n.º 167/2008, de 26 de agosto, alterado pela Lei n.º 64/2013, de 27 de agosto.*
86. Referem o n.º 3 e o n.º 4 da referida disposição legal que ***“a compensação por obrigação de serviço público não pode exceder um montante que corresponda ao efeito financeiro líquido decorrente da soma das incidências, positivas ou negativas, da execução da obrigação de serviço público sobre os custos e as receitas do operador de serviço público”***, sendo que as incidências *“(...) são calculadas comparando a totalidade de custos e receitas do operador de serviço público num cenário de existência de obrigação de serviço público, com os decorrentes de um cenário sem existência de obrigação de serviço público e em que os serviços abrangidos são explorados em condições de mercado”.*
87. Ademais, o n.º 2 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 167/2008, de 26 de agosto, que aprova o regime jurídico aplicável à concessão de subvenções públicas, estabelece que ***“as obrigações específicas de serviço público inerentes aos serviços de interesse geral exigem que a provisão global dos mesmos tenha uma natureza universal, respeite os requisitos de continuidade, de sustentabilidade, de boa qualidade e de eficácia, garanta a sua acessibilidade em termos de preços à generalidade dos cidadãos, assegure a proteção do utilizador e do consumidor, promova a coesão económica, social ou territorial”***³⁴ e respeite os princípios de não discriminação, de segurança, de transparência e de proteção do ambiente”.

quanto possível às necessidades dos utilizadores. (...) A prestação, execução e organização de serviços de interesse económico geral pelos Estado-Membros no setor do transporte público ferroviário e rodoviário de passageiros regem-se pelo Regulamento (CE) n.º 1370/2007. O artigo 1.º do regulamento estabelece que o objetivo deste é «definir o modo como, no respeito das regras do direito [da UE], as autoridades competentes podem intervir no domínio do transporte público de passageiros para assegurar a prestação de serviços de interesse geral que sejam, designadamente, mais numerosos, mais seguros, de melhor qualidade e mais baratos do que aqueles que seria possível prestar apenas com base nas leis do mercado.» Conforme definido no artigo 2.º, alínea e), do regulamento (CE) n.º 1370/2007, obrigações de serviço público são imposições destinadas a assegurar, no interesse geral, a prestação de serviços de transporte público de passageiros que um operador, fazendo os seus interesses comerciais, não assumiria, pelo menos no mesmo grau e nas mesmas condições, sem contrapartidas. Assim, no quadro definido pelo regulamento (CE) n.º 1370/2007, os Estados-Membros beneficiam de uma ampla margem de discricionariedade na definição das obrigações de serviço público em sintonia com as necessidades dos utentes.

³⁴ Segundo o Decreto-Lei n.º 82/2016, de 28 de novembro, a implementação do novo modelo de gestão: *“(i) não implica um aumento da despesa pública global, (ii) promove um aumento da eficiência da gestão dos recursos*
Sede: Palácio Coimbra – Rua de Santa Apolónia, n.º 53 – 1100-468 Lisboa - Portugal
Contribuinte n.º 513 637 257

88. O artigo 6.º do mesmo diploma estabelece que **“o cálculo da indemnização compensatória deve ter em consideração: a) Os custos incorridos com a prestação do serviço de interesse geral; b) Os proveitos resultantes do cumprimento das obrigações do serviço de interesse geral em causa, de outros serviços de interesse geral desenvolvidos pela entidade e ou provenientes de outras atividades fora do âmbito de interesse geral; c) Um lucro razoável³⁵ correspondente à remuneração do capital investido na atividade de prestação de serviço de interesse geral, líquido das contribuições do Estado, se as houver, que leve em consideração o grau de risco inerente à prestação pela empresa do serviço de interesse geral”**.
89. Outrossim, acrescentam os n.ºs 2 e 3 que se consideram **todos os custos incorridos com a prestação do serviço de interesse geral**, designadamente: a) os custos variáveis ocasionados pela prestação do serviço; b) a parte dos custos fixos comuns inerente à prestação do serviço de interesse geral, caso a entidade exerça outras atividades” e que o “os custos relacionados com investimentos, nomeadamente os que respeitem a infraestruturas, podem ser tomados em consideração quando necessários para a prestação do serviço de interesse geral e na parte em que os investimentos em causa não tenham sido objeto de financiamento público.”.
90. Por outro lado, o n.º 4 do mesmo comando refere que “os proveitos a tomar em consideração devem ser **todos os proveitos que decorrem da prestação do serviço de interesse geral**, podendo ser acordada a afetação, no todo ou em parte, ao financiamento do serviço de interesse geral dos lucros obtidos com outras atividades” devendo ter-se em conta “o sector em que a empresa em causa se insere, podendo ser introduzidos critérios de incentivo, nomeadamente em função da qualidade do serviço prestado e dos ganhos de produtividade”.
91. O Regulamento estabelece ainda que devem ser **definidas “claramente as obrigações de serviço público que os operadores de serviço público devem cumprir e as zonas geográficas abrangidas”**, estabelecendo **“antecipadamente e de modo objetivo e transparente: i) os parâmetros com base nos quais deve ser calculada a compensação, se for caso disso, e ii) a natureza e a extensão dos direitos exclusivos eventualmente concedidos, por forma a evitar sobrecompensações (...)”** devendo aqueles parâmetros ser determinados **“(...) de modo a que cada compensação**

afetos ao serviço público de transporte coletivo de passageiros, (iii) assegura a aproximação das decisões aos cidadãos, a coesão territorial, o reforço da solidariedade inter-regional, a melhoria da qualidade dos serviços prestados às populações e a racionalização dos recursos disponíveis, e (iv) salvaguarda a articulação entre os diversos níveis da Administração Pública”.

³⁵ N.º 6 do artigo 6.º: o lucro razoável referido na alínea c) do n.º 1 não pode ultrapassar a taxa média de remuneração do capital registada nos três últimos anos no sector em que a empresa se insere.

Sede: Palácio Coimbra – Rua de Santa Apolónia, n.º 53 – 1100-468 Lisboa - Portugal

Contribuinte n.º 513 637 257

- não possa, em caso algum, exceder o montante necessário para a cobertura do efeito financeiro líquido sobre os custos e as receitas decorrentes da execução das obrigações de serviço público, tendo em conta as respetivas receitas, conservadas pelo operador de serviço público, e um lucro razoável”.*
92. Estatui também o amplamente citado Regulamento que “*as compensações ligadas a contratos de serviço público adjudicados por ajuste direto ao abrigo dos n.os 2, 4, 5 ou 6 do artigo 5.º ou ligadas a uma regra geral devem ser calculadas de acordo com as regras estabelecidas*” no respetivo anexo, sendo que “*a compensação não pode exceder um montante que corresponda ao efeito financeiro líquido decorrente da soma das incidências, positivas ou negativas, da execução da obrigação de serviço público sobre os custos e as receitas do operador de serviço público. **As incidências devem ser avaliadas comparando a situação em que é executada a obrigação de serviço público com a situação que teria existido se a obrigação não tivesse sido executada.***”
93. Na mesma esteira, dita o Anexo ao Regulamento que “*para calcular as incidências financeiras líquidas, a autoridade competente deve tomar como referencial as seguintes regras: custos incorridos em relação a uma obrigação de serviço público ou a um conjunto **de obrigações de serviço público impostas** pela autoridade ou autoridades competentes, incluídas num contrato de serviço público e/ou numa regra geral, **menos as incidências financeiras positivas** geradas na rede explorada ao abrigo da obrigação ou obrigações de serviço público em causa, **menos as receitas decorrentes da aplicação do tarifário ou quaisquer outras receitas** decorrentes do cumprimento da obrigação ou obrigações de serviço público em causa, mais um **lucro razoável**³⁶, igual ao efeito financeiro líquido”.*
94. O n.º 3 do referido anexo releva ainda que “*a execução da obrigação de serviço público pode ter um impacto sobre as eventuais atividades de transporte de um operador para além da obrigação ou obrigações de serviço público em causa*”, pelo que, “***para evitar a sobrecompensação ou a falta de compensação**, devem, por conseguinte, ser tidos em conta, ao proceder ao cálculo da incidência financeira líquida, os efeitos financeiros quantificáveis sobre as redes do operador*”.
95. Por outro lado, o n.º 5 do anexo estabelece que “***a fim de aumentar a transparência e de evitar subvenções cruzadas**, quando um operador de serviço público explora*

³⁶ Segundo o Regulamento, “*Por «lucro razoável» entende-se uma taxa de remuneração do capital que seja habitual no setor num determinado Estado-Membro, e que deve ter em conta o risco, ou a inexistência de risco, incorrido pelo operador de serviço público devido à intervenção da autoridade pública*”.

*simultaneamente serviços sujeitos a obrigações de serviço público de transportes que beneficiam de compensação e outras atividades, **a contabilidade dos referidos serviços públicos deve ser separada**, satisfazendo, no mínimo, as seguintes condições:*

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

96. Finalmente, o ponto 7 do anexo refere que “*o método de compensação deve **incentivar a manutenção ou o desenvolvimento de uma gestão eficaz por parte do operador de serviço público**, que possa ser apreciada objetivamente, e uma prestação de serviços de transporte de passageiros com um nível de qualidade suficientemente elevado*”.

97. Face ao exposto, haverá que analisar, nestas matérias, o contrato de serviço público [confidencial] compensações financeiras devidas à STCP pelo cumprimento das obrigações de serviço público. [confidencial]

98. [confidencial]

99. [confidencial]

100. [confidencial].

101. [confidencial]

102. [confidencial]

103. [confidencial].

104. [confidencial]

105. [confidencial].

106. [confidencial]

107. [confidencial]

108. [confidencial]

109. [confidencial], constata-se que o **critério de cálculo das compensações é objetivo e estabelecido de forma quantificável**, ponderando os diversos **custos e receitas** do operador, [confidencial].
110. [confidencial]
111. Por outro lado, são **consideradas as incidências da execução da obrigação de serviço público**, comparando a situação em que é executada a obrigação de serviço público com a situação que teria existido se a obrigação não tivesse sido executada, [confidencial]³⁷.
112. [confidencial]
113. [confidencial]
114. [confidencial], tendo em conta que a gestão da empresa tem metas bem definidas a atingir no contrato de gestão de operacional (contrato esse que deve ser lido em conjunto com o contrato de serviço público), verifica-se que **existem incentivos suficientes, quer do lado da gestão, quer do lado da autoridade de transportes para promover uma gestão eficiente da empresa**, sendo esse, segundo a Comissão Europeia, o principal objetivo do enquadramento legal europeu aplicável.³⁸
115. [confidencial]
116. [confidencial]
117. De referir, no que diz respeito ao pagamento de compensações financeiras, a Comissão Europeia refere que ³⁹, *“contrariamente ao que acontece noutras setores, à compensação por obrigações de serviço público no setor dos transportes terrestres aplica-se o artigo 93.º e não o artigo 106.º, n.º 2, do TFUE. Consequentemente, as regras da União relativas à compensação por serviços de interesse económico geral⁴⁰ que têm por base o artigo 106.º, n.º 2, do Tratado, não se aplicam aos transportes*

³⁷ Como refere a Comunicação da Comissão Europeia *“a prestação de serviços de transporte público de passageiros, no âmbito de um contrato de serviço público, por uma empresa que também exerce atividades de transporte comercial pode induzir efeitos de rede positivos. Por exemplo, ao servir, no âmbito de um contrato de serviço público, uma determinada rede que assegura ligações a itinerários explorados em condições comerciais, o operador poderá alargar a sua clientela. A Comissão vê com bons olhos os efeitos de rede induzidos, como os resultantes da bilhética e horários integrados, desde que beneficiem os passageiros. Está ciente, também, da dificuldade prática de os quantificar.”*

³⁸ Ver nota anterior.

³⁹ Comunicação da Comissão Orientações para a interpretação do Regulamento.

⁴⁰ Nomeadamente a Decisão da Comissão relativa à aplicação do artigo 106.º, n.º 2, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia aos auxílios estatais sob a forma de compensação de serviço público concedidos a certas empresas encarregadas da gestão de serviços de interesse económico geral (JO L 7 de 11.1.2012, p. 3) e o Enquadramento da União Europeia aplicável aos auxílios estatais sob a forma de compensação de serviço público (JO C 8 de 11.1.2012, p. 15).

terrestres”.⁴¹ (...) Tratando-se de serviços de transporte público ferroviário ou rodoviário de passageiros, e acordo com o artigo 9.º, n.º 1, do regulamento (CE) n.º 1370/2007, desde que sejam pagas nas condições estabelecidas no regulamento, as compensações por esses serviços são consideradas compatíveis com o mercado interno e não carecem da notificação prévia exigida pelo artigo 108.º, n.º 3, do TFUE.”

118. Acrescenta ainda a Comissão que *“a presunção de compatibilidade e a exoneração a que faz referência o parágrafo anterior não excluem a possibilidade de as compensações pela prestação de serviços de transporte público constituírem auxílio estatal. Para o não serem, as compensações terão de satisfazer as quatro condições estabelecidas pelo Tribunal de Justiça no acórdão Altmark”^{42, 43}*

119. [confidencial].

120. [confidencial]

121. Sempre se dirá, a este propósito, que a aferição da legalidade/aceitabilidade de uma regra geral se estende às regras específicas necessárias à sua execução e à própria execução.

122. No que concerne ao tarifário, o ponto 4. do anexo C ao contrato de serviço público, referente ao sistema tarifário e de bilhética, refere que a receita dos títulos intermodais reverte na totalidade para a STCP e que a receita a receber pela STCP, resultante do

⁴¹ “Aplica-se-lhes, contudo, o Regulamento (UE) n.º 360/2012 da Comissão, de 25 de abril de 2012, relativo à aplicação dos artigos 107.º e 108.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia aos auxílios *de minimis* concedidos a empresas que prestam serviços de interesse económico geral (JO L 114 de 26.4.2012, p. 8).

⁴² Processo C-280/00, Altmark Trans GmbH e Regierungspräsidium Magdeburg contra Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH (Coletânea 2003, p. I-7747). Ver também a secção 3 da comunicação da Comissão relativa à aplicação das regras em matéria de auxílios estatais da União Europeia à compensação concedida pela prestação de serviços de interesse económico geral (JO C 8 de 11.1.2012, p. 4).

⁴³ O tribunal entende que:

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

Sistema de Bilhética e do tarifário intermodal, depende do critério de repartição atualmente existente no TIP – Transportes Intermodais do Porto, ACE.⁴⁴.

123. De salientar ainda que **a informação base para a atribuição das compensações financeiras** decorrentes dos descontos sociais tarifários concedidos, tem em conta os dados obtidos do sistema de bilhética sem contacto, designadamente tendo em conta o número de validações no sistema.
124. Por outro lado, além do contrato estabelecer que a gestão operacional do sistema de bilhética, pertence ao TIP – Transportes Intermodais do Porto, ACE, que tem participação da STCP, sem prejuízo das regras gerais de funcionamento que sejam definidas pela autoridade de transportes, todos os dados do sistema **deverão, de acordo com o contrato de serviço público, ser disponibilizados à AMP.**⁴⁵
125. Tal informação, bem como a **informação financeira da STCP, afigura-se essencial para a correta execução contratual**, uma vez que deve permitir o **ajuste das estimativas de custos e receitas da exploração, linha a linha, ajustando também os montantes previsionais⁴⁶ anuais de compensações financeiras**, adequando as previsões à realidade dinâmica da exploração do serviço de transportes em causa.
126. [confidencial]
127. Cumpre sublinhar que o n.º 5 do Anexo ao Regulamento estabelece que a contabilidade associada à prestação do serviço público de passageiros deve ser separada pelo tipo de serviço prestado⁴⁷, obrigação que é , aliás, acolhida na obrigação contratual de serviço público de manter contabilidade organizada nos termos da Lei⁴⁸, e no

⁴⁴ De referir que as regras gerais relativas à criação e disponibilização de títulos de transporte e aos sistemas de transportes inteligentes são definidas nos termos do n.º 1 e 2 do artigo 38.º, bem como do n.º 1 do artigo 39.º do RJSPTP ou pela AMT, nos termos da alínea f) do n.º 1 e alínea b) do n.º 2 do artigo 5.º e alínea a) do n.º 2 do artigo 34.º do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio.

⁴⁵ Na verdade, o contrato já prevê, e bem, que a definição das regras relativas ao sistema de bilhética é da competência das autoridades de transporte competentes, na senda do que já melhor é especificado no âmbito do Decreto-Lei n.º 60/2016, de 9 de agosto.

⁴⁶ Tal como previsto no contrato de gestão da STCP, entre o Estado e a AMP.

⁴⁷ "(...) *satisfazendo, no mínimo, as seguintes condições:*

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

⁴⁸ Em cumprimento da Diretiva n.º 2006/111/CE da Comissão, de 16 de novembro 2006, relativa à transparência das relações financeiras entre os Estados-Membros e as empresas públicas, bem como à transparência financeira relativamente a certas empresas.

estabelecimento da aplicação supletiva do Regulamento (Em rigor, o Regulamento aplica-se diretamente, independentemente da previsão contratual da sua aplicação).

128. Tal implementação revela-se da maior importância, não só para o correto e identificável dispêndio de dinheiros públicos na prossecução de obrigações de serviço público, a avaliar com periodicidade anual e sem prejuízo dos reportes mensais, mas também para a avaliação dos efeitos concorrenciais⁴⁹.
129. A STCP explora uma vasta rede de serviços de transporte rodoviário de passageiros que, com exceção da cidade do Porto, onde opera em exclusivo, **interage e se sobrepõe com linhas de outros operadores de transportes.**
130. Estes operadores encontram-se a operar ao abrigo de autorizações provisórias, nos termos do consignado nos artigos 8.º, 10.º, 11.º e 12 da Lei n.º 52/2016, de 9 de junho,⁵⁰
⁵¹ sem direitos exclusivos ou atribuição de compensações financeiras (com exceção, na

⁴⁹ Como refere a Comunicação da Comissão “Quando o prestador do serviço público exerce também atividades comerciais, é necessário assegurar que a compensação pública que ele recebe não é utilizada para reforçar a sua posição concorrencial nas atividades comerciais. O anexo do regulamento estabelece regras destinadas a prevenir a subsídio das atividades comerciais com as receitas das atividades de serviço público. Tais regras consistem essencialmente na separação das contas dos dois tipos de atividade (serviço público e serviço comercial) e num método sólido de repartição de custos que reflita os custos reais da prestação do serviço público”. Acrescenta que os “n.ºs 1 e 2 do artigo 4.º do regulamento, em combinação com as regras estabelecidas no anexo, preveem a correta repartição, pelos dois tipos de atividade, dos custos e receitas associados respetivamente à prestação dos serviços no âmbito do contrato de serviço público e à atividade comercial, no intuito de possibilitar a monitorização eficaz da utilização dada à compensação pública e da eventual subsídio cruzada. (...). Por exemplo, quando o serviço público e a atividade comercial partilham os meios de transporte (material circulante ou autocarros) ou outros ativos ou serviços necessários à prestação do serviço público (escritórios, pessoal ou estações), os custos conexos devem ser imputados aos dois tipos de atividade na proporção do seu peso relativo no total das prestações de transporte fornecidas pela empresa(...)”.

⁵⁰ Artigo 10.º - Autorização para a manutenção do regime de exploração a título provisório

1 — A autoridade de transportes competente pode, por razões de interesse público relevante devidamente fundamentado, autorizar a manutenção dos títulos de concessão para a exploração do serviço público de transporte de passageiros por modo rodoviário atribuídos ao abrigo do RTA, em regime de exploração provisória, após as datas resultantes da aplicação do artigo anterior, não podendo o respetivo prazo de vigência terminar, em caso algum, após 3 de dezembro de 2019.

2 — A exploração de serviço público de transporte de passageiros a título provisório não confere ao respetivo operador um direito exclusivo nas linhas, rede ou área geográfica em causa, exceto se tal for expressamente previsto pela autoridade de transportes competente.

Artigo 11.º - Requisitos da autorização para a manutenção do regime de exploração a título provisório

1 — A autorização referida no artigo anterior pressupõe a exploração efetiva do serviço público de transporte de passageiros e a prestação pelo operador de serviço público, no prazo de 90 dias a contar da data da entrada em vigor do RJSPTP, de informação atualizada e detalhada sobre a exploração de tal serviço, nos termos definidos pela autoridade de transportes competente e de acordo com o artigo 22.º do RJSPTP, com as necessárias adaptações.

2 — Caso o operador de serviço público não preste a informação referida no número anterior no prazo aí indicado: a) O serviço público de transporte de passageiros cuja exploração não tenha sido objeto da prestação de informação em causa pode ser cancelado; b) Os operadores de serviço público ficam impedidos de solicitar a autorização provisória referida no número anterior.

3 — A informação referida no n.º 1 é validada pela autoridade de transportes competente, no prazo de 90 dias a contar da respetiva prestação pelos operadores de serviço público.

4 — A autorização referida no n.º 1 não acarreta a atribuição de qualquer compensação ao operador de serviço público, salvo se existir imposição de obrigações de serviço público, caso em que é compensado nos termos previstos no RJSPTP.

⁵¹ Artigo 12.º - Termos da autorização para a manutenção do regime de exploração a título provisório

generalidade, da atribuição de compensações tarifárias pela disponibilização de tarifários intermodais ou bonificações tarifárias sociais).

131. Releva a Comissão⁵² que “o artigo 8.º do Regulamento estabelece, no seu n.º 2, que, sem prejuízo do disposto no seu n.º 3, «a adjudicação de contratos de serviço público de transporte ferroviário e rodoviário deve dar cumprimento ao disposto no artigo 5.º a partir de 3 de dezembro de 2019». Durante este período transitório, os Estados-Membros devem tomar medidas para **dar gradualmente cumprimento ao disposto no artigo 5.º, a fim de evitar anomalias estruturais graves**, nomeadamente relacionadas com a capacidade de transporte. (...). Tal como indica o considerando 31, o propósito das disposições transitórias é dar às autoridades competentes e aos operadores de serviços públicos tempo suficiente para se adaptarem às disposições do regulamento.”
132. Ou seja, invariavelmente, e num período de transição de regimes, que decorrerá até dezembro de 2019, em que as regras do Regulamento serão aplicadas progressivamente, no que se refere à contratualização de serviços de transporte de passageiros, as condições concorrenciais entre os vários operadores serão diferenciadas, por natureza.
133. Assim, sem prejuízo das atribuições e competências próprias da AMT, enquanto regulador económico independente, **cabe às Autoridades de transportes criar e implementar as condições legais e contratuais de base que permitam a disponibilização de serviços de transportes enquadradas em termos equitativos em termos concorrenciais⁵³ e organizativos⁵⁴.**

1 — Da autorização referida nos artigos anteriores devem constar, pelo menos, os seguintes elementos: a) Os direitos e deveres do operador de serviço público, designadamente o serviço a prestar; b) As carreiras, linhas ou redes inerentes ao serviço objeto da autorização; c) Os itinerários, as paragens, os horários ou as frequências mínimas e o tarifário inerentes ao serviço objeto da autorização; d) O sistema de cobrança a utilizar; e) O prazo de vigência.

2 — A autorização referida no número anterior é publicitada no sítio na Internet da autoridade de transportes competente.

3 — Durante o prazo de vigência da autorização, o operador de serviço público pode requerer à autoridade de transportes competente o ajustamento das respetivas condições de exploração em função da procura, de modo a garantir a eficiência e sustentabilidade da mesma.

⁵² Comunicação da Comissão (ver nota anterior).

⁵³ Nos termos do artigo 8.º do Decreto-lei n.º 133/2013, de 3 de outubro, às empresas públicas aplica-se o princípio da neutralidade competitiva, pois desenvolvem a sua atividade nas mesmas condições e termos aplicáveis a qualquer empresa privada, e estão sujeitas às regras gerais da concorrência, nacionais e de direito da União Europeia. Tal princípio aplica-se igualmente a empresas e participações locais, nos termos da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto

⁵⁴ A título de exemplo, o artigo 13.º do RJSPPT estabelece que o planeamento e a coordenação do serviço público de transporte de passageiros, por cada autoridade de transportes, devem ser articulados com o serviço público de transporte de passageiros existente ou planeado na respetiva área geográfica e pressupor a articulação e

134. Tais imperativos de transparência⁵⁵ ⁵⁶ e equidade assumem uma maior relevância quanto à AMP, tendo em conta que, **além de autoridade de transportes** com jurisdição sobre todos os operadores que prestem serviço no seu território, **é também gestora/detentora de um operador** que opera em mercado concorrencial (STCP).
135. Nesta linha, importa garantir que a execução do contrato de serviço público celebrado com a STCP, sujeito a compensações financeiras, **não induza distorções concorrenciais**, designadamente com outros operadores que ainda não têm a sua atividade contratualizada e com eventual pagamento de compensações financeiras, caso assim se justifique.
136. Destarte, deve do mesmo passo ser dada especial atenção à **verificação anual, objetiva e transparente (e eventual revisão/ajustamento) da aplicação dos critérios de cálculo de compensações financeiras** relativas a todas as linhas (comerciais e abrangidas pelas obrigações de serviço público), sobretudo nos serviços de transporte de passageiros disponibilizados pela STCP em territórios e percursos onde também operem outros operadores⁵⁷.
137. De acordo com a previsão do contrato, podem ocorrer modificações⁵⁸, uma vez que as **obrigações de serviço público poder-se-ão alterar, de ano para ano**, seja quanto à

otimização da exploração, visando a eficiência e eficácia do serviço público de transporte de passageiros no seu conjunto, independentemente da sua finalidade, natureza ou tipo de exploração.

⁵⁵ Também em cumprimento da Diretiva n.º 2006/111/CE da Comissão, de 16 de novembro 2006, relativa à transparência das relações financeiras entre os Estados-Membros e as empresas públicas, bem como à transparência financeira relativamente a certas empresas.

⁵⁶ De acordo com o artigo 45.º do Decreto-Lei n.º 133/2013, de 3 de outubro de 2013, “*Anualmente, cada empresa informa o titular da função acionista e o público em geral do modo como foi prosseguida a sua missão, do grau de cumprimento dos seus objetivos, da forma como foi cumprida a política de responsabilidade social, de desenvolvimento sustentável e os termos de prestação do serviço público, e em que medida foi salvaguardada a sua competitividade, designadamente pela via da investigação, do desenvolvimento, da inovação e da integração de novas tecnologias no processo produtivo*”. Acrescenta que as “*empresas públicas estão obrigadas a submeter a informação financeira anual a uma auditoria externa, a realizar por auditor registado na Comissão do Mercado de Valores Mobiliários, caso se encontrem classificadas nos Grupos A e B nos termos das Resoluções do Conselho de Ministros n.os 16/2012, de 14 de fevereiro, e 18/2012, de 16 de fevereiro*”

⁵⁷ Como referem as Orientações da Comissão “*O âmbito geográfico dos contratos de serviço público deverá permitir às autoridades competentes otimizar os aspetos económicos dos serviços de transporte público explorados sob a sua responsabilidade, incluindo, se for o caso, os efeitos de rede aos níveis local, regional e infranacional. Estes efeitos propiciam a prestação economicamente eficiente dos serviços de transporte público, graças ao financiamento cruzado entre os serviços rentáveis e os não-rentáveis. As autoridades competentes ficam assim em melhor situação para realizar os objetivos da política de transportes e garantir ao mesmo tempo, quando necessário, condições que possibilitem uma concorrência efetiva e leal na rede (...)*”

⁵⁸ Como referem as Orientações da Comissão “*o Tribunal de Justiça tem sustentado que, tratando-se de alterações menores que não afetem a substância, poderá não ser necessária uma nova adjudicação, a fim de garantir a observância dos princípios gerais do Tratado, designadamente a transparência e a igualdade de tratamento dos proponentes, sendo suficiente a mera alteração do contrato (1). Segundo o Tribunal, para assegurar a transparência dos processos e a igualdade de tratamento dos proponentes, as alterações substanciais a disposições essenciais de um contrato de concessão de serviços ou abrangido pelas diretivas relativas aos contratos públicos exigem, em certos casos, a adjudicação de um novo contrato. Será esse o caso, em particular, se as novas disposições apresentarem características significativamente diferentes das do contrato inicial e forem,*

incidência sobre mais ou menos linhas ou horários, quanto ao montante de compensações necessárias resultantes da aplicação dos critérios de compensações sobre bases de cálculo diferenciadas (alterações à rede ou cumprimento de obrigações de serviço público em articulação com outros operadores).⁵⁹

138. [confidencial]

139. [confidencial]

140. [confidencial].

141. [confidencial]

142. Por outro lado, a AMP e o Estado, entidades competentes em matéria tarifária, e designadamente por estarem em causa verbas atinentes ao Orçamento do Estado, deverão dar especial relevância à **aferição da conformidade da aplicação dos critérios de pagamento de compensações financeiras e de repartição de receitas dos títulos intermodais**, os quais deverão ser aplicados de forma equitativa a todos os operadores de transportes (públicos e privados) que os disponibilizem nos territórios em causa. Tal assume especial importância tendo em conta que, para alguns operadores, as compensações tarifárias constituem, por ora, a única forma de compensação financeira pelo cumprimento de uma obrigação de serviço público.

143. Tendo em conta que a Comissão Europeia sustenta⁶⁰ que um contrato de serviço público pode consistir num instrumento contratual, mas também numa decisão administrativa ou em instrumento legal e regulamentar, será de considerar que as **obrigações de transmissão de informação constantes de contrato de gestão** já referido **constituem obrigações de serviço público essenciais** para efeitos de uma saudável gestão da empresa, de forma sustentável, mas também para o correto cálculo

consequentemente, suscetíveis de demonstrar a vontade das partes de renegociarem os termos essenciais do contrato”.

⁵⁹ Tal como referem as Orientações da Comissão, “De acordo com o artigo 6.º, n.º 1, a compensação associada a um contrato de serviço público adjudicado por ajuste direto ou a uma regra geral deve obedecer às disposições do regulamento (CE) n.º 1370/2007, incluindo as do anexo, a fim de garantir que não haverá sobrecompensação. O anexo do regulamento prevê uma avaliação ex post para garantir que os pagamentos compensatórios anuais não excedem os custos líquidos reais da prestação do serviço público em todo o período de vigência do contrato. A Comissão considera serem necessárias, por princípio, verificações regulares durante a vigência do contrato para se detetarem atempadamente situações de sobrecompensação e evitar que se perpetuem.”

⁶⁰ Segundo as Orientações da Comissão “um contrato de serviço público consiste em um ou vários atos juridicamente vinculativos que estabelecem o acordo entre uma autoridade competente e um operador de serviço público para confiar a este último a gestão e a exploração de serviços públicos de transporte de passageiros objeto de obrigações de serviço público. O contrato pode igualmente consistir numa decisão aprovada pela autoridade competente, que assume a forma de ato legislativo ou regulamentar ou que contém as condições em que a autoridade competente presta ela própria os serviços ou confia a sua prestação a um operador interno. Por conseguinte, a noção de «contrato de serviço público» na aceção do regulamento abrange igualmente as concessões de serviços públicos.”

de compensações e também para uma eficaz supervisão e fiscalização do serviço de transportes, designadamente pela AMT.

Penalidades/incentivos

144. Do mesmo passo, existe uma relação direta entre o pagamento de compensações financeiras e o integral cumprimento dos termos do contrato de serviço público, tal como prevê o Anexo D do contrato, se bem que tenha sido eliminada a penalidade por cumprimento de horários, sem que seja clara a razão para tal. Será recomendável que tal seja justificado ou novamente introduzido no contrato, se justificável
145. Aquele instrumento **estabelece indicadores que serão utilizados para avaliar o desempenho do serviço prestado pela STCP**⁶¹, relativamente à operação em modo autocarro, como o cumprimento de viagens, o cumprimento da primeira e última viagens, sem prejuízo do sancionamento de quaisquer das obrigações contratuais não relacionadas diretamente com o desempenho do serviço.
146. [confidencial]
147. [confidencial]
148. Afigura-se que estas penalizações, já anteriormente previstas, associadas ao pagamento de compensações e de expressão monetária podem **configurar também um incentivo à eficiência da operação**, com evidentes vantagens para a execução contratual, bem como representam um incentivo à qualidade, com evidentes benefícios na rentabilidade e lucro do operador.⁶²

⁶¹ Consta do Relatório e Contas de 2015, “a STCP tem como prática, desde 2006, incorporar a temática da sustentabilidade no relatório e contas anual. Esta abordagem permite que a sustentabilidade obtenha um lugar de destaque no contexto do relato empresarial, conferindo aos aspetos sociais e ambientais do desempenho empresarial uma importância acrescida. Neste capítulo sobre desenvolvimento sustentável são incluídos indicadores económicos (amplamente desenvolvidos no capítulo 4. e 5.), sociais e ambientais, cuja elaboração teve por orientação as diretrizes da Global Reporting Initiative (GRI G3), que evidenciam o desempenho e as práticas da Empresa na área da sustentabilidade, promovendo a transparência em relação à sustentabilidade das atividades da empresa, e disponibilizando informação considerada relevante para diferentes grupos de interesse – Clientes, Colaboradores, entre outros. São também divulgados princípios, práticas e iniciativas, desenvolvidos para melhorar o desempenho da Empresa, no que respeita aos impactos económicos, ambientais e sociais, no exercício da sua atividade. Ao longo dos últimos anos, a STCP tem mantido sempre um comprometimento com a Union Internationale des Transports Publics (UITP), na área da sustentabilidade, mantendo-se atualmente como Full Signatory Member da carta de sustentabilidade da UITP. A adesão a esta Carta é voluntária e pretende garantir que os seus Membros aplicam as melhores práticas de desenvolvimento sustentável e melhoria contínua na prossecução das suas atividades. Estes compromissos da STCP, como operador de transporte público na Área Metropolitana do Porto, encontram-se expressos na sua missão e política de qualidade, ambiente e segurança e saúde do trabalho da empresa (ponto 4.1.)” Designadamente à AMP caberá a verificação do efetivo cumprimento do que aqui estará referido, sendo aqui citada esta passagem para efeitos de sublinhar o compromisso assumido pela empresa.

⁶² Conforme consta da Comunicação da Comissão, “O considerando 27 do regulamento precisa que os parâmetros de compensação, em caso de adjudicação sem concurso e de aplicação de regras gerais, deverão assegurar a adequação da compensação e corresponder a uma «preocupação de eficácia e qualidade dos serviços». Quer

149. Contudo, cumpre referir ainda que, quanto a indisponibilidades criadas em equipamentos, sistemas ou outros bens por ocorrência de falha, avaria ou anomalia em outro bem, cuja indisponibilidade não seja penalizável por outro Indicador, a empresa não poderá deixar de assegurar o seu correto funcionamento e/ou disponibilidade, bem como garantir formas alternativas para disponibilização dos correspondentes serviços aos passageiros por outra forma tida por conveniente ou **assegurar a adequada informação**.⁶³
150. [confidencial]
151. Por outro lado, o incumprimento de obrigações contratuais pode levar à instauração de procedimentos contraordenacionais, nos termos do artigo 46.º do RJSPTP⁶⁴.
152. Desta forma, afigura-se que o contrato de serviço público se consubstancia num instrumento verdadeiramente vinculativo em toda a sua extensão e respetivas obrigações^{65 66}, sem prejuízo dos comentários já efetuados sobre a sobre a eliminação, no novo aditamento, de um dos indicadores que se encontra atualmente previsto.

isto dizer que as autoridades competentes deverão incentivar os prestadores, através do mecanismo de compensação, a tornarem-se mais eficientes, isto é, a prestarem o serviço com o nível de desempenho e qualidade exigido e o menor consumo de recursos possível. As regras de compensação estabelecidas no regulamento (CE) n.º 1370/2007 deixam alguma margem de manobra às autoridades competentes quanto à conceção dos regimes de incentivo para os prestadores de serviços públicos. Em qualquer caso, as autoridades são obrigadas a «incentivar a manutenção ou o desenvolvimento de uma gestão eficaz por parte do operador de serviço público, que possa ser apreciada objetivamente» (ponto 7 do anexo). Implica isto que o regime de compensação deve ser concebido de modo a garantir, pelo menos, alguma melhoria na eficiência ao longo do tempo. (...) Os incentivos à eficiência deverão, por conseguinte, incidir na redução de custos e/ou no aumento da qualidade e nível do serviço.».

⁶³ No integral respeito do Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro de 2015, e Regulamento (UE) n.º 181/2011, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro de 2011, que estabelecem as condições que devem ser observadas no contrato de transporte rodoviário de passageiros e bagagens, em serviços regulares, tal como previsto no contrato.

⁶⁴ O artigo 46.º do RJSPTP estabelece que constituem contraordenação, punível com coima, o incumprimento das obrigações de serviço público, tal como definidas no contrato ou nos termos do artigo 23.º do RJSTP, o incumprimento do dever de informação e comunicação referido no artigo 22.º do RJSPTP ou o incumprimento das regras relativas ao sistema tarifário aplicáveis aos operadores de serviço público, previstas no artigo 40.º do RJSPTP e na respetiva regulamentação.

⁶⁵ Como referem as Orientações da Comissão “Os operadores de transportes públicos estão obrigados a prestar às autoridades competentes todos os dados e informações que lhes permitam cumprir as obrigações de publicação (...)O artigo 7.º, n.º 1, do regulamento prevê que cada autoridade competente publique um relatório anual circunstanciado sobre as obrigações de serviço público que são da sua competência, os operadores de serviços públicos selecionados e as compensações e os direitos exclusivos concedidos a estes como contrapartida. O relatório deve estabelecer a distinção entre transporte por autocarro e por comboio, permitir o controlo e a avaliação dos desempenhos, da qualidade e do financiamento da rede de transportes públicos e, se for caso disso, prestar informações sobre a natureza e a extensão dos direitos exclusivos eventualmente concedidos. No entender da Comissão, um «relatório circunstanciado» será um relatório global relativo a todos os contratos de serviço público que a autoridade competente adjudicou, os quais devem ser todos identificados individualmente. Além dos valores totais, as informações fornecidas deverão, pois, referir-se a cada contrato, acautelando a proteção dos interesses comerciais legítimos dos operadores”.

⁶⁶ Como referem as Orientações da Comissão “para a consecução dos objetivos do regulamento, ou seja, para garantir a segurança, a boa relação custo-eficácia e a alta qualidade dos serviços de transporte de passageiros, as autoridades competentes têm de zelar pela sustentabilidade económica e financeira da prestação desses serviços. No contexto da contratualização definida no artigo 3.º, n.º 1, do regulamento (CE) n.º 1370/2007, ambas

153. É também relevante, para este efeito, o cumprimento das obrigações decorrentes do Contrato de Gestão, pois estabelece **indicadores objetivos de execução contratual, devendo garantir-se a efetividade da fiscalização do contrato, requisitos de transferência de dados, titularidade do sistema e processo de auditoria, obrigações de reporte**⁶⁷, tal como estabelecido nos artigos 44.º e 45.º do Decreto-lei n.º 133/2013, de 3 de outubro.⁶⁸
154. Finalmente, alerta-se para algumas incongruências constantes do texto do contrato:
- **Cláusula Sétima:** afigura-se que o n.º 2, al. b) e o atual n.º 3 deveriam fazer referência também ao novo Anexo E, que se reporta às linhas de aceso fácil e que é aditado ao CSP.
 - **Cláusula Nona:** afigura-se que o atual n.º 2 deveria fazer referência também ao Anexo E;
 - **Cláusula Décima:** afigura-se que não está inteiramente clara a referência ao Estado (i.e. quando deve considerar-se necessária, para efeitos dessa cláusula, a aprovação do Estado);
 - **Cláusula Décima Quarta:** no n.º 3 da nova cláusula décima quinta, não está claro que atos cabe à AMP validar. No n.º 4, sugere-se o seguinte ajustamento: “*O valor de compensações de serviço público previsto no número anterior (...)*”.
 - **Cláusula Décima Oitava:** esta cláusula altera a cláusula vigésima (agora décima nona) do contrato de serviço público, estabelecendo-se um valor fixo de penalidade por incumprimento contratual que não diga respeito a níveis de serviço. Afigura-se que deve ser ponderada e avaliada, na execução contratual se o valor de penalidade a fixar é efetivamente dissuasor do incumprimento.

as partes no contrato podem partir do princípio de que os seus direitos serão respeitados e devem cumprir as suas obrigações contratuais.”

⁶⁷ Como referem as orientações da Comissão “o contrato de serviço público deve também, por princípio, estipular verificações regulares durante a sua vigência, para se detetarem precocemente situações evidentes de sobrecompensação e lhes pôr termo, em particular se o contrato for de longa duração. As autoridades competentes são obrigadas a verificar a observância das condições contratuais durante a vigência dos contratos de serviço público. Para ajudar a efetuar estas verificações de forma normalizada, poderão criar-se ferramentas informáticas. A existência de sobrecompensação deve ser avaliada separadamente para cada contrato de serviço público, a fim de evitar que lucros excessivos de um serviço público se diluam na média de vários contratos. No caso da investigação ex post, a eventualidade de as compensações recebidas excederem o efeito financeiro líquido do serviço público, conforme definido no anexo do regulamento, pode ser avaliada com base nos dados financeiros relativos às receitas e custos reais, uma vez que os regimes de compensação já estarão criados.”

⁶⁸ Segundo as Orientações da Comissão Europeia, “O considerando 17 do regulamento precisa que «as autoridades competentes têm a liberdade de estabelecer critérios sociais e de qualidade, a fim de manter e elevar os padrões de qualidade para as obrigações de serviço público, nomeadamente no que se refere às condições mínimas de trabalho, aos direitos dos passageiros, às necessidades das pessoas com mobilidade reduzida, à proteção do ambiente, à segurança dos passageiros e dos trabalhadores e às obrigações decorrentes de acordos coletivos e de outras normas e acordos relativos aos locais de trabalho e à proteção social no local em que o serviço é prestado»”

155. [confidencial]

156. [confidencial].

157. Ora, tal como decorre do anteriormente exposto, encontra-se na disponibilidade dos Estados-membros da União Europeia optar pelos modelos de organização do *Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes*, seja ao nível institucional, seja quanto à forma de atribuição de prestação de serviços de transporte de passageiros, desde que cumpridos os requisitos legais nacionais e europeus.⁶⁹

158. Tal como já exposto, dos elementos disponibilizados e constantes da documentação mencionada no início do presente Parecer, sublinhando os estudos de fundamentação da operação⁷⁰, afigura-se que **a opção ora em apreço parece ter, à partida, aderência ao enquadramento legal e jurisprudencial nacional e europeu**, bem como parece poder **alcançar todos os objetivos de uma política de mobilidade e transportes sustentável** que pretendiam ser alcançados com o anterior modelo concessório como sejam:

- a promoção de um ambiente regulatório e concorrencial equitativo e saudável;
- a promoção da eficiência e sustentabilidade, social, económica, financeira e ambiental, dos *Stakeholders* do ecossistema;
- a promoção da qualidade e da segurança dos serviços prestados;
- a minimização dos encargos do funcionamento do sistema e a maximização dos meios e recursos disponível;
- a promoção da coesão territorial, social e económica;

⁶⁹ Tal como refere o Guião do IMT já citado, "Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros - A Definição da Competência Territorial e a Importância da Gestão em Rede" (que segue "As Orientações para a interpretação do Regulamento (CE) n.º 1370/2007), "no estudo de impacto do implementação do Regulamento n.º 1370/2007, o planeamento do território e da mobilidade é essencial em várias perspetivas, designadamente, apurar e definir o serviço que se pretende e a que custo, ou aquele que é possível suportar, bem como os prazos adequados, capacitação das autoridades de transportes, evitar sobrecompensação ou compensação insuficiente, promover intermodalidade, permitir uma efetiva monitorização e evitar a captura por operadores. Serve também para avaliar que tipo de contrato escolher e o balanceamento do risco, uma vez que a total transferência de riscos para a parte privada pode não ser, necessariamente, o mais vantajoso. Segundo a Comissão, esta é a forma de ultrapassar a falta de recursos públicos e as dificuldades de financiamento."

⁷⁰ Tais estudos foram sancionados/aprovados com a promulgação do Decreto-Lei n.º 82/2016 de 28 de novembro, e precedidos de aprovação dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e dos transportes urbanos.

- a melhoria da articulação com as entidades públicas relevantes, como seja, os municípios e a área metropolitana.

159. Naturalmente, e como já referido, esta apreciação apenas terá condições de ser objetivamente aferida com a sua verificação periódica e sistemática, no âmbito da execução contratual

Racionalidades basilares da regulação económica independente

160. O aditamento ao contrato de serviço público entre o Estado, a AMP e a STCP e respetivos aditamentos, devidamente enquadrados do diploma legal de enquadramento, no contrato interadministrativo de delegação de competências entre o Estado e a AMP, no contrato de gestão operacional entre o Estado e a AMP, apresenta diversas vantagens e **dá resposta favorável a cada uma daquelas racionalidades basilares e estruturantes da metodologia de regulação económica independente da AMT (a dos investidores; a dos profissionais/utilizadores/utentes/consumidores e/ou cidadãos; e a dos contribuintes).**

161. Quanto aos **investidores**, tendo em conta os elementos disponibilizados, afigura-se que cria as adequadas condições para o desenvolvimento do serviço de transporte rodoviário de passageiros na Área Metropolitana do Porto, tendo em conta que inicia o processo de implementação do Regulamento e do RJSPTP e cria as condições de estabilidade necessárias ao investimento na rede de transportes.

162. Por outro lado, o facto de se clarificarem e especificarem as condições de exploração de um operador de transportes bem como as suas relações com a respetiva autoridade de transportes, conferem um **quadro de transparência, estabilidade e previsibilidade, estando o adequado relacionamento** com outros operadores de transportes no mesmo mercado, do efetivo cumprimento regras contratuais e legais, nacionais e europeias, e um exercício de regulação, supervisão e organização de sistema atento a eventuais distorções concorrenciais.

163. No que tange aos **utilizadores/utentes/ consumidores e/ou cidadãos**, o facto de o sistema passar a ser gerido por entidades com maior proximidade e com melhor conhecimento das reais necessidades dos utilizadores, poderá potenciar a oferta de um melhor serviço, adequando de forma mais profícua a oferta à procura, de uma forma dinâmica e eficaz, atento ao facto de os municípios deterem, por exemplo, competências na gestão do espaço público e no planeamento e ordenamento do território. Contudo, a verificação destes benefícios decorrerá do acompanhamento da execução contratual.

164. Ademais, o exercício dos poderes regulatórios da AMT em articulação com os poderes organizacionais da AMP, poderá permitir, potencialmente, uma **melhor promoção dos direitos e interesses dos consumidores**, utilizadores do transporte público, mas também, indiretamente, daqueles que possam beneficiar da existência de uma rede de transportes públicos eficiente na sua região.
165. Também no interesse daqueles, como dos **contribuintes**, a prestação do serviço público de transporte de passageiros, com base numa definição **transparente e objetiva de obrigações de serviço público e suas compensações (reintroduzidas no âmbito contratual desta prestação de serviços de transportes)**, e com imperativos de uma **gestão sustentável e criteriosa**, poderá potenciar uma melhor gestão dos dinheiros públicos e, conseqüentemente, assegura a sustentabilidade atual e futura da oferta de transportes à população⁷¹.
166. Em ritmo de conclusão, afigura-se-nos ser igualmente importante para os *stakeholders*, a existência de uma salutar cooperação institucional entre a AMT e a AMP, cada um naturalmente no exercício da Missão específica e diferenciada que a Lei lhes consagra⁷². Tal releva na medida que pode reforçar a confiança na prossecução das suas estratégias empresariais visando a Competitividade e a Coesão, de onde poderá decorrer o Investimento e, conseqüentemente, o Emprego.
167. A coerência e clareza da praxis quotidiana de um binómio institucional como o presente, entre uma Autoridade de transportes representativa dos legítimos e relevantes interesses das populações, e, uma Autoridade de Regulação Económica Independente, com atribuições em matéria de concorrência, respeitando a centralidade da Pessoa, consubstancia uma garantia assinalável de que o bem público da mobilidade eficiente e sustentável está devidamente protegido, o que ,em si mesmo, é um ativo para a economia, e, para a sociedade Portuguesas.

⁷¹ Tal como consta do estudo de enquadramento e demonstração dos requisitos para uma gestão metropolitana dos transportes públicos, a AMP dispõe dos recursos humanos, materiais e tecnológicos necessários a gerir o sistema, que lhe foram transferidos com a extinção da ex-Autoridade Metropolitana de Transportes do Porto, o que, em conjunto com objetivos de utilização do mínimo de recursos que assegurem os adequados padrões de qualidade do serviço, promoção do acréscimo de produtividade e eficácia pelo alcance de resultados superiores com menor despesa e utilização dos recursos mais adequados para atingir o resultado que se pretende alcançar, permitem antever uma maximização dos recursos públicos existentes.

⁷² Naturalmente, sem prejuízo da colaboração que existe com o Governo, em especial com aquele que detêm competências na área da mobilidade e dos transportes urbanos.

III – DAS CONCLUSÕES

168. Assim, e em conclusão:

- a) No que concerne ao objeto específico deste parecer, afigura-se que, à partida, o segundo aditamento ao contrato de serviço público entre o Estado, a AMP e a STCP e respetivos aditamentos, devidamente enquadrados do diploma legal de enquadramento, no contrato interadministrativo de delegação de competências entre o Estado e a AMP, no contrato de gestão operacional entre o Estado e a AMP **está em compliance** com a Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, bem como com o Regulamento (CE) n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho de 23 de outubro de 2007;
- b) De referir, igualmente, que **a referida compliance afere-se não apenas na definição inicial** dos termos daqueles instrumentos legais e contratuais **mas também na sua efetiva execução, implementação e eventual revisão (mesmo que programada e periódica)**, designadamente, na monitorização do **cumprimento de obrigações de serviço público**, na aplicação de critério e **cálculo anual de compensações financeiras** pelo cumprimento de tais obrigações, na salvaguarda, pelas autoridades de transporte competentes de uma **gestão do sistema que salvaguarde condições concorrenciais equitativas** para todos os operadores que prestem serviços de transportes no seu território e no cumprimento estrito de todas as obrigações legais decorrentes do Regulamento e do RJSPTP e que não constam do contrato de serviço público;
- c) Nesse sentido, e sem prejuízo das recomendações/sugestões efetuadas ao longo do presente parecer, importa efetivar um **acompanhamento contratual sistemático**, no sentido de aferir, a todo o tempo, a *compliance* com as normas legais nacionais e europeus, bem como das disposições contratuais-
- d) Assim, sem prejuízo das atribuições e competências próprias da AMT, enquanto regulador económico independente, **cabe às Autoridades de transportes criar e implementar as condições legais e contratuais de base que permitam a**

disponibilização de serviços de transportes enquadradas em termos equitativos em termos concorrenciais⁷³ e organizativos⁷⁴.

- e) Tais imperativos de transparência⁷⁵ ⁷⁶ e equidade assumem uma maior relevância quanto à AMP, tendo em conta que, **além de autoridade de transportes** com jurisdição sobre todos os operadores que prestem serviço no seu território, **é também gestora/detentora de um operador** que opera em mercado concorrencial (STCP).
- f) Nesta linha, importa garantir que a execução do contrato de serviço público celebrado com a STCP, sujeito a compensações financeiras, **não induza distorções concorrenciais**, designadamente com outros operadores que ainda não têm a sua atividade contratualizada e com eventual pagamento de compensações financeiras, caso assim se justifique.
- g) Destarte, deve do mesmo passo ser dada especial atenção à **verificação anual, objetiva e transparente (e eventual revisão/ajustamento) da aplicação dos critérios de cálculo de compensações financeiras** relativas a todas as linhas (comerciais e abrangidas pelas obrigações de serviço público), sobretudo nos serviços de transporte de passageiros disponibilizados pela STCP em territórios e percursos onde também operem outros operadores⁷⁷.

⁷³ Nos termos do artigo 8.º do Decreto-lei n.º 133/2013, de 3 de outubro, às empresas públicas aplica-se o princípio da neutralidade competitiva, pois desenvolvem a sua atividade nas mesmas condições e termos aplicáveis a qualquer empresa privada, e estão sujeitas às regras gerais da concorrência, nacionais e de direito da União Europeia. Tal princípio aplica-se igualmente a empresas e participações locais, nos termos da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto

⁷⁴ A título de exemplo, o artigo 13.º do RJSPTP estabelece que o planeamento e a coordenação do serviço público de transporte de passageiros, por cada autoridade de transportes, devem ser articulados com o serviço público de transporte de passageiros existente ou planeado na respetiva área geográfica e pressupor a articulação e otimização da exploração, visando a eficiência e eficácia do serviço público de transporte de passageiros no seu conjunto, independentemente da sua finalidade, natureza ou tipo de exploração.

⁷⁵ Também em cumprimento da Diretiva n.º 2006/111/CE da Comissão, de 16 de novembro 2006, relativa à transparência das relações financeiras entre os Estados-Membros e as empresas públicas, bem como à transparência financeira relativamente a certas empresas.

⁷⁶ De acordo com o artigo 45.º do Decreto-Lei n.º 133/2013, de 3 de outubro de 2013, *“Anualmente, cada empresa informa o titular da função acionista e o público em geral do modo como foi prosseguida a sua missão, do grau de cumprimento dos seus objetivos, da forma como foi cumprida a política de responsabilidade social, de desenvolvimento sustentável e os termos de prestação do serviço público, e em que medida foi salvaguardada a sua competitividade, designadamente pela via da investigação, do desenvolvimento, da inovação e da integração de novas tecnologias no processo produtivo”*. Acrescenta que as *“empresas públicas estão obrigadas a submeter a informação financeira anual a uma auditoria externa, a realizar por auditor registado na Comissão do Mercado de Valores Mobiliários, caso se encontrem classificadas nos Grupos A e B nos termos das Resoluções do Conselho de Ministros n.os 16/2012, de 14 de fevereiro, e 18/2012, de 16 de fevereiro”*

⁷⁷ Como referem as Orientações da Comissão *“O âmbito geográfico dos contratos de serviço público deverá permitir às autoridades competentes otimizar os aspetos económicos dos serviços de transporte público explorados sob a sua responsabilidade, incluindo, se for o caso, os efeitos de rede aos níveis local, regional e infranacional. Estes efeitos propiciam a prestação economicamente eficiente dos serviços de transporte público, graças ao financiamento cruzado entre os serviços rentáveis e os não-rentáveis. As autoridades competentes ficam assim em melhor situação para realizar os objetivos da política de transportes e garantir ao mesmo tempo, quando necessário, condições que possibilitem uma concorrência efetiva e leal na rede (...)”*

- h) Por outro lado, a AMP e o Estado, entidades competentes em matéria tarifária, e designadamente por estarem em causa verbas atinentes ao Orçamento do Estado, deverão dar especial relevância **à aferição da conformidade da aplicação dos critérios de pagamento de compensações financeiras e de repartição de receitas dos títulos intermodais**, os quais deverão ser aplicados de forma equitativa a todos os operadores de transportes (públicos e privados) que os disponibilizem nos territórios em causa. Tal assume especial importância tendo em conta que, para alguns operadores, as compensações tarifárias constituem, por ora, a única forma de compensação financeira pelo cumprimento de uma obrigação de serviço público.
- i) Acresce que, a AMT, no âmbito das atribuições e competências que lhe estão legalmente cometidas pelo Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, **prosseguirá uma articulação expedita e eficiente com a AMP** (entidade competente para a elaboração de relatório global circunstanciado relativo a este contrato de serviço público), designadamente através de uma **adequada transmissão de informação relevante, pela AMT à AMP**, no âmbito da execução deste contrato, com especial incidência, e para os devidos efeitos, na **verificação regular da conformidade legal, nacional e europeia**, da **definição de obrigações de serviço público** e atribuição de **compensações financeiras** pelo seu cumprimento, bem como no que concerne à avaliação da conformidade no que respeita a **regras e princípios de âmbito tarifário (de âmbito nacional e local)**, de regras regulamentares e contratuais relativas aos **direitos e interesses dos consumidores e que assumem impacto concorrencial**;
169. Quanto à análise das diferentes racionalidades plurais: a dos investidores; a dos profissionais/utilizadores/utentes/consumidores e/ou cidadãos; e a dos contribuintes é de parecer favorável porquanto e entre outros argumentos:
- a) Contribui para a **sustentabilidade económica** e de funcionamento do mercado da mobilidade, assegurando uma **mobilidade eficiente e sustentável**, que confira maior tessitura à coesão social e territorial, reforçando a solidariedade inter-regional;
- b) Permite a **integração dos serviços de transporte de modo harmonioso** numa rede global de transportes, servindo como catalisador para uma valorização e desenvolvimento mais integrado do território, potenciando novas áreas de investimento;

- c) Permite, pelo menos, **aa manutenção cobertura do território**, assegura adequadas soluções de mobilidade combinada e sustentável a toda a população, aproximando as decisões dos mesmos;
- d) Não se perspetiva um aumento a carga fiscal e antevê-se uma **maximização dos recursos públicos existentes**, atento o facto de que as indemnizações compensatórias são reintroduzidas, deixando o Estado de as suportar e passando as autarquias a ser responsáveis, o que poderá implicar que os recursos necessários são os existentes e não adicionais. Dos documentos apresentando não resulta que a intenção de criação de taxas ou impostos para suportar estas compensações, mas tal será um facto a aferir no decorrer da execução contratual.

Lisboa, em 22 de dezembro de 2016

O Presidente do Conselho de Administração

João Carvalho