

PARECER N.º 11/2017

SUPERVISÃO DOS MERCADOS DA MOBILIDADE

Objeto: Segunda Alteração ao Contrato de Serviço Público celebrado entre o Estado Português e a Carris – Companhia Carris de Ferro de Lisboa, S.A. (Carris).

Contexto: Parecer Prévio Vinculativo previsto na alínea b) do n.º 2 do artigo 34.º dos Estatutos da Autoridade da Mobilidade e dos Transportes, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 18/2015, de 2 de fevereiro, solicitado por Sua Excelência o Vereador João Paulo Saraiva, da Câmara Municipal de Lisboa, em 19 de julho de 2017.

Destinatário: Sua Excelência o Presidente da Câmara Municipal de Lisboa, Dr. Fernando Medina.

I – DO OBJETO

1. Foram rececionadas na Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT) três comunicações da Câmara Municipal de Lisboa (CML) (Ofício OF/63/GVJPS/17 de 19/07/2017, Ofício OF145/GVJPS/17 de 11/09/2017 e Ofício OF/158/GVJPS/17 de 25/10/2017, quanto à Segunda Alteração ao Contrato de Serviço Público celebrado entre o Estado Português e a Carris – Companhia Carris de Ferro de Lisboa, S.A. (Carris), para os devidos efeitos de obtenção parecer prévio vinculativo sobre a referida alteração.
2. Além do envio da Segunda Alteração ao Contrato de Serviço Público e respetivos anexos, que incluem as alterações e a versão consolidada do mesmo, foram enviados:
 - Anexos contratuais que incluem Rede, Oferta e Tarifário; bens que integram o estabelecimento da Concessão; listagem de Trabalhadores afetos à Concessão; Seguros; Bases Financeiras;
 - Estudo de fundamentação quanto ao cálculo de compensações financeiras;
 - Nota de enquadramento quanto aos objetivos desta alteração;
 - Compromissos ambientais da CML;
 - Plano de Atividades e Orçamento do Plano de Investimento;
 - Balanço e Contas do Exercício de 2016;
 - Anexos demonstrações financeiras;
 - Registo histórico do cumprimento de horários e frequências;
 - Duas comunicações contendo respostas a esclarecimentos circunstanciados pedidos pela AMT, quanto à documentação enviada.
3. 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.
4. 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 Ecosistema 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.

5. 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

6. 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 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)⁵, relativo aos serviços públicos de transporte ferroviário e rodoviário de passageiros, designadamente pelas exigências relativas à necessidade de contratualização da prestação de serviços públicos de transporte de passageiros e quando existam compensações por esse serviço público.

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.

⁵ Alterado pelo Regulamento (UE) 2016/2338 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de dezembro.

7. Acresce ainda, ao necessário enquadramento:

- Os Tratados da União Europeia sobre concorrência não falseada, montantes de indemnização compensatória em cumprimento de obrigações de serviço público e auxílios de Estado, nomeadamente dos artigos 90.º a 100.º (sobre transportes), artigos 101.º a 106.º (sobre as regras de concorrência aplicáveis às empresas) e artigos 107.º a 109.º (sobre auxílios concedidos pelo Estado) do TFUE e a Jurisprudência Europeia sobre estas matérias;
- A regulamentação e jurisprudência específica da União Europeia em matéria de obrigações de serviço público e auxílios de Estado, em especial no contexto dos Serviços de Interesse Económico Geral;
- O Código dos Contratos Públicos (CCP), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, as Diretivas da União Europeia em matéria de contratação pública;
- O Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro, que estabelece as condições que devem ser observadas no contrato de transporte rodoviário de passageiros e bagagens, em serviços regulares, sem prejuízo do disposto no Regulamento (UE) n.º 181/2011, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro de 2011;
- A Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, e Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, que estabelecem o regime jurídico e financeiro das autarquias locais, comunidades intermunicipais e áreas metropolitanas;
- O Decreto-Lei n.º 60/2016, de 8 de setembro, que estabelece as regras específicas aplicáveis à prestação de serviço público de transporte de passageiros flexível;
- A Lei n.º 19/2012, de 8 de maio, que aprovou o novo Regime Jurídico da Concorrência.

8. Finalmente, haverá que ter em conta, naturalmente, o Decreto-Lei n.º 86-D/2016, de 30 de dezembro⁶, que *“atribui ao município de Lisboa a assunção plena das atribuições e competências legais no que respeita ao serviço público de transporte coletivo de superfície de passageiros na cidade de Lisboa, transfere a posição contratual detida pelo Estado no Contrato de Concessão de Serviço Público celebrado com a Carris, e*

⁶ O Decreto-Lei n.º 86-D/2016, de 30 de dezembro veio a ser alterado pela Lei n.º 107/2017, de 10 de novembro, posteriormente ao envio de toda a documentação e análise da AMT. Contudo, na elaboração do parecer foi já tido em conta as normas já constantes do Decreto da Assembleia da República 168/XIII, que introduz a Primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 86-D/2016, de 30 de dezembro, na sequência da [Apreciação Parlamentar 31/XIII](https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetailheDiplomaAprovado.aspx?BID=20382) <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetailheDiplomaAprovado.aspx?BID=20382>, posteriormente promulgado pelo Presidente da República.

transmite a totalidade das ações representativas do capital social da Carris do Estado para o município de Lisboa.”

9. Nesta análise, procurar-se-á aprofundar e avaliar não apenas as diversas questões regulatórias subjacentes ao pedido de parecer, como também o que respeita aos instrumentos contratuais e legais enquadradores.
10. Em primeiro lugar, o enquadramento e a *compliance* com o estabelecido 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.
11. Em segundo lugar, pretende-se contribuir para o suprimento de falhas de mercado, sem gerar falhas de Estado ou de entidades e/ou atos normativos que, de algum modo, o representam e construir um paradigma de concorrência não falseada, sem restrições ou distorções, protegendo o bem público da mobilidade eficiente e sustentável, promovendo ainda a confluência dos paradigmas sociais subjacentes 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.
12. Note-se que os fatores determinantes destes equilíbrios são de tal modo diferenciados, quer no objeto, quer nas metodologias, quer ainda nos contextos relevantes em que cada uma daquelas racionalidades possui uma autonomia muito vincada. Daqui decorre que a qualidade intrínseca dos atos regulatórios da AMT é a visão integrada daqueles equilíbrios, rejeitando-se qualquer mecanismo aditivo que dissolvesse as especificidades de uma racionalidade em prejuízo de qualquer uma das outras.
13. A aplicação deste modelo de regulação visa contribuir para a consolidação de um ambiente incentivador do investimento, assente, por um lado, (1) na adoção de regras e procedimentos claros, assertivos, coerentes, credíveis, transparentes, com um elevado ciclo de vida, sindicáveis, que tenham impacto positivo nos Mercados Relevantes da Mobilidade, que promovam a competitividade e, por outro lado, (2) na inovação e na antecipação de novos mercados, procurando sempre construir um

paradigma de concorrência inclusiva - que corresponde ao descrito nos Tratados fundacionais da Construção Europeia pela expressão “concorrência não falseada”, ou seja, sem restrições nem distorções.

14. De referir, finalmente, que o presente parecer se encontra estruturado da seguinte forma:

- I – DO OBJETO
- II – DO ENQUADRAMENTO
- III - DO CONTRATO DE SERVIÇO PÚBLICO E NOVO MODELO DE GESTÃO DA CARRIS
 - Disposições legais
 - Disposições contratuais
 - Plano de Atividades/Estratégia
- IV– DO PARECER
 - Autoridade de transportes
 - Operador Interno
 - Obrigações de serviço público e respetivas compensações
 - Enquadramento legal da operação
 - Obrigações Contratuais
 - Informação
 - Indicadores
 - Sanções/Penalidades
 - Prazo da concessão
 - Direitos dos passageiros
 - Racionalidades basilares da regulação económica independente
- V – DAS CONCLUSÕES

II – DO ENQUADRAMENTO

15. Tal como consta da Nota de Enquadramento enviada pela CML, por contratos celebrados em 10 de abril de 1888, 5 de junho de 1897, 16 de agosto de 1898, 7 de

julho de 1898 e 17 de março de 1900, o serviço público de transportes coletivos de superfície na cidade de Lisboa foi atribuído à Carris, em regime de concessão atribuída pelo Município, representado pela CML, e à Lisbon Electric Tramways, Ltd. que, por sua vez, transferiu o direito de exploração para aquela empresa.

16. Em 1973, a CML procedeu à novação da concessão, celebrando, em dezembro de 1973, com a Carris um contrato de concessão, autorizado pelo Governo, que substituiu os anteriores contratos, em que a concessão foi atribuída por 50 anos, que terminariam em 2023, prazo renovável, nos termos do Contrato, por períodos sucessivos de 10 anos.
17. A concessão foi atribuída em regime de exclusivo, com exceção da exploração das carreiras que ultrapassassem os limites administrativos da cidade de Lisboa, de acordo com o Decreto-Lei n.º 688/73, de 21 de dezembro (alterado pelos Decretos-Lei n.º 300/75, de 20 de junho, e 485/88, de 30 de dezembro), linhas estas autorizadas ao abrigo do extinto Regulamento de Transportes em Automóveis, substituídas em 2015 por outro título habilitante,
18. O Decreto-Lei n.º 346/75, de 3 de julho, transferiu para o Estado a titularidade das ações que eram detidas pelo Município, mantendo-se em vigor o contrato.
19. Através do Decreto-lei n.º 174/2014, de 5 de dezembro, estabeleceu-se que, sem prejuízo da manutenção da concessão atribuída à Carris, esta continuava a ser titular exclusiva da concessão que lhe tinha sido atribuída e o Estado o seu concedente.
20. Em março de 2015, o Governo e a Carris celebraram uma Alteração à Concessão de 1973 que modificou o texto inicial, com o objetivo de subconcessionar as atividades da Carris, nos termos da Resolução do Conselho de Ministros n.º 10/2015, de 6 de março.
21. Ainda que a Lei n.º 10/90, de 17 de março, que aprovou a Lei de Bases do Sistema de Transportes Terrestres, a Lei n.º 159/99, de 14 de setembro, relativa à transferência de atribuições e competências para as autarquias locais e a Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, Lei n.º 1/2009, de 5 de janeiro, e o RJSPPT, tivessem estabelecido determinadas competências municipais quanto à organização do setor dos transportes, a Carris foi mantida na esfera do Estado.
22. Contudo em 21 de novembro de 2016, o Município e o Governo assinaram um Acordo de Princípio sobre o Novo Modelo de Gestão da Carris, que consagrou os seguintes princípios:
 - Municipalização da Carris, através da transmissão do Estado para o Município da totalidade das ações representativas do respetivo capital social;
 - Assunção pelo Município da posição de autoridade de transportes e

configuração da Carris como operador interno;

- Reconfiguração do Contrato de Concessão de Serviço Público de 1973, sendo a posição de concedente formalmente reassumida pelo Município;
- Aumento da eficiência e sustentabilidade no desenvolvimento do serviço público de transporte de passageiros, ao nível da universalidade do acesso e da qualidade dos serviços, da coesão económica, social e territorial, do desenvolvimento equilibrado do setor e da articulação intermodal;
- Reforço da promoção de políticas de sustentabilidade ambiental e de redução da emissão de poluentes, designadamente através da renovação da frota de autocarros com veículos movidos a gás natural, energia elétrica ou outras formas de gerar ganhos ambientais;
- Assunção pelo Município da obrigação de pagamento das compensações por obrigações de serviço público.

23. Naquele Acordo, tal como também consta na Nota de Enquadramento, o Município declarou ainda que assumia os seguintes objetivos:

- Promover a melhoria da qualidade do serviço prestado pela Carris e da cobertura das redes de autocarros;
- Recuperar volume de passageiros para o sistema público de transporte;
- Garantir a universalidade e a igualdade no acesso aos serviços, promovendo a transparência na política tarifária, a proteção dos interesses dos utentes, bem como a solidariedade económica e social, numa lógica de proximidade com os municípios;
- Assegurar a integração plena do serviço público nas políticas de mobilidade definidas para a cidade de Lisboa, bem como a sua articulação com as políticas municipais em matéria de ordenamento do território e de gestão da via pública;
- Prosseguir a trajetória de reequilíbrio operacional da Carris e promover a eficiência da gestão dos recursos públicos afetos ao funcionamento do serviço de transportes;
- Assegurar o financiamento sustentável dos investimentos futuros no sistema de mobilidade e da exploração do serviço público operado pela Carris, nomeadamente a respeito da renovação de frota.

24. Nesta sequência foi aprovado o Decreto-Lei n.º 86-D/2016, de 30 de dezembro⁷, que operou, em síntese, a transferência da posição acionista na Carris do Estado para o Município, consagrou-o como autoridade de transportes, e fez suceder o Município na

⁷ Alterado pela Lei n.º 107/2017, de 10 de novembro.

posição jurídica ocupada pelo Estado na Concessão de 1973, disciplinando matérias relacionadas com o estatuto da Carris enquanto empresa municipal, os direitos dos seus aposentados, trabalhadores e dirigentes e um conjunto de responsabilidades financeiras, atuais ou contingentes, do Estado para com a Carris.

25. E é neste âmbito que é efetuada a Segunda Alteração ao Contrato de Concessão, considerando o Município que os traços essenciais da alteração, por comparação com o texto de março de 2015, são:

- Modificação dos Considerandos, para refletir as alterações introduzidas pelo diploma citado, designadamente eliminando o Estado da posição de Concedente e substituindo-o pelo Município de Lisboa;
- Introdução da noção de Obrigações de Serviço Público da Carris (OSP), que são aquelas que o Município estabelece para o serviço público de transporte de passageiros a executar pela Carris;
- Previsão da revisão obrigatório anual das OSP, a par da possibilidade da sua adaptação às circunstâncias, por instrução do Município;
- Cálculo do valor anual das OSP com base nos custos e receitas reais de cada ano;
- Consagração do pagamento das OSP pelo Município à Carris, em dois pagamentos por conta e um pagamento de reconciliação;
- Consagração do pagamento pelo Município à Carris dos descontos comerciais e dos determinados por motivos sociais, incluindo-os nas OSP;
- Obrigação de a Carris respeitar, designadamente quanto ao material circulante, os padrões ambientais definidos pelo Município;
- Definição do tarifário, anualmente, pelo Município (sem prejuízo das competências do estado e outras entidades competentes na matéria), sem aumentos automáticos de acordo com a inflação;
- Fixação de indicadores de qualidade mínima da oferta;
- Alargamento do prazo da concessão [confidencial], por forma a permitir a amortização dos investimentos em veículos e noutros bens incorpóreos, designadamente *software*;
- Revisão geral do contrato, de forma a que este possa cumprir a função de regulação efetiva da relação jurídica entre o Concedente e o Operador Interno efetivamente encarregue da realização do objeto concessionado, sem subconcessão, mesmo que parcial;
- Respeitar, de forma integral, das leis portuguesa e também do Regulamento,

designadamente no que se refere às disposições relativas à definição e comparticipação das OSP.

26. No seu ofício de 19 de julho de 2017, o Município reforça que:

- Se pugna por um aumento substancial da oferta e da qualidade desta, por uma renovação da frota, interrompida em 2011, e por uma política tarifária que aumente a procura e evite os constrangimentos na mobilidade dos cidadãos, designadamente os jovens e a terceira idade, reforçando a mobilidade pública;
- O contrato consagra as obrigações de investimento na renovação da frota, no aumento da qualidade do transporte informação aos clientes, do mesmo modo que estabelece os princípios e regras atinentes à verificação do seu cumprimento;
- Fixa-se as tarifas na rede da Carris e prevê-se a forma da sua atualização, assegurando um quadro de estabilidade e previsibilidade na relação entre o operador interno e a autoridade de transportes, designadamente pela *“aprovação pelo Município do Plano de Atividades e Orçamento da Carris⁸”* assegurando que *“estão asseguradas as condições de previsibilidade na disponibilização dos fundos decorrentes do pagamento de OSP que, assegurarão, nessa vertente, a solidez da empresa”*.
- Foram tidas em conta as preocupações de solidez financeira da empresa, no respeito pelos ditames da Lei do Setor Empresarial Local, designadamente evitar que a empresa devesse ser extinta por apresentar resultados negativos em mais de dois anos sucessivos;
- Procurou-se reputar escrupulosamente as regras nacionais e europeias aplicáveis, *“desde logo na exclusão da sobrecompensação, na exclusão de quaisquer apoios que pudessem ser classificados de auxílios de Estado e na estruturação da relação contratual nos termos aplicáveis a qualquer contrato de concessão, designadamente os decorrentes do Código dos Contratos Públicos, o facto de as OSP serem calculadas de forma tal que é pela medição da TIR que se alcança a certeza de que não são, nem excessivas face ao seu custo real, nem insuficientes a manter a Carris numa sólida trajetória financeira, pese embora a necessidade de investir extensivamente na renovação da frota”*;
- O contrato de concessão permite *“alcançar tal desiderato, com o mínimo de condicionantes administrativas ou complicações de cálculos e com um máximo*

⁸ http://www.carris.pt/fotos/editor2/carris_pao_2017_site.pdf

de resultados rápidos e fiáveis, que permitirão manter a tesouraria da Carris saudável e a sua situação de balança sólida durante a totalidade do período de vigência do contrato”.

- *Acrescenta que “o recurso à TIR, como elemento definidor da razoabilidade, adequação, suficiência e aptidão dois valores anuais das OSP, decorre aliás de ser esse o único elementos verdadeiramente transversal, no tempo, de avaliação da rentabilidade e solidez da Carris. O seu valor nominal, que foi estabelecido num patamar baixo, tendo em conta o risco apesar de tudo de grau baixo nas condições concretas em que se desenvolve a sua atividade, permite por outro lado limiar a valores razoáveis a despesa pública incorrida com sistema de transportes explorado pela carris.”*
- *Para alcançar estes objetivos, “foi absolutamente essencial prolongar a vigência do contrato de 1973 até ao máximo permitido por lei, [confidencial], porque, de outra forma, não seria possível investir na renovação da frota e ainda assim respeitar as regras do Código dos Contratos Públicos referentes ao valor residual dos bens da Concessão”.*

III - DO CONTRATO DE SERVIÇO PÚBLICO E NOVO MODELO DE GESTÃO DA CARRIS

Disposições legais

27. O Decreto-Lei n.º 174/2014, de 5 de dezembro, estabelece o quadro jurídico geral da concessão de serviço público de transporte público coletivo de superfície de passageiros na cidade de Lisboa, sem prejuízo da manutenção da concessão atribuída anteriormente à Carris, na sequência do qual foi celebrado, em 2015, o contrato que procedeu à atualização da concessão de 1973.
28. Aquele diploma estabelece que a Carris, na qualidade de concessionária, mantém, em regime de exclusividade, a concessão de serviço público referida, incluindo serviços de transporte público rodoviário de passageiros de ligação entre a cidade de Lisboa e os municípios adjacentes, de acordo com o contrato, sem prejuízo de a responsabilidade pela prestação dos serviços públicos de transporte de passageiros pudesse ser transferida, nos casos em que isso pudesse melhorar as condições e a eficiência da referida prestação, mantendo o Estado o seu papel de regulador e coordenador estratégico, assegurando a qualidade e acessibilidade a todos os cidadãos do serviço público.

29. O artigo 4.º estabelece que o contrato de concessão deve definir expressamente as obrigações de serviço público a que a concessionária se encontra adstrita e a forma de cálculo das indemnizações compensatórias a atribuir eventualmente à concessionária, de acordo com o disposto na legislação nacional e europeia aplicável, devendo ser obrigatoriamente assegurado:
- O funcionamento regular e contínuo do serviço concessionado, nas condições tarifárias definidas pelo concedente e de acordo com adequados padrões de qualidade;
 - Os direitos e a segurança dos passageiros e a satisfação das necessidades das pessoas com mobilidade reduzida.
30. O artigo 5.º estabelece que, sem prejuízo do que se encontre previsto na lei e do que resulte do contrato de concessão, o Estado, na qualidade de concedente, detém diversos poderes, tais como:
- Estabelecer as tarifas mínimas e máximas pela utilização do serviço público;
 - Sequestrar ou resgatar a concessão;
 - Atribuir prestações económico-financeiras à concessionária;
 - Aplicar as sanções pecuniárias ou outras previstas no contrato de concessão;
 - Exigir a partilha equitativa do acréscimo de benefícios financeiros.
31. O artigo 6.º estabelece ainda que a concessionária também está obrigada a:
- Cumprir as leis nacionais e os normativos europeus vigentes, nomeadamente de índole laboral e ambiental, as ordens, injunções, comandos, diretivas e instruções que, nos termos da lei, lhe sejam dirigidos pelas autoridades competentes, bem como as determinações que, nos termos da lei ou do contrato de concessão, lhe sejam endereçadas pelo concedente;
 - Prestar os serviços concessionados, garantindo a sua adequada operabilidade, continuidade, disponibilidade, permanência, segurança e qualidade;
 - Permitir a fiscalização da concessão, nomeadamente facultando o acesso à respetiva documentação e instalações por parte do concedente;
 - Cumprir escrupulosamente as obrigações de serviço público a que se encontrar sujeita.
32. O artigo 6.º estabelece ainda que, sem prejuízo do que se encontre previsto na lei e do que resulte do contrato de concessão, a concessionária tem direito a auferir a remuneração prevista no contrato de concessão e obter, junto do concedente, toda a

colaboração necessária ao cumprimento pontual e atempado das obrigações que para si decorram do contrato de concessão.

33. O artigo 3.º procedeu à manutenção do prazo da concessão, e da possibilidade da sua prorrogação, nos termos da legislação nacional e europeia aplicável e o artigo 8.º estabelece a possibilidade de subconcessão da atividade, mediante autorização prévia do concedente, a uma entidade de natureza pública ou privada, possibilidade esta que não foi revogada pelo Decreto-Lei n.º 86-D/2016, de 30 de dezembro.⁹
34. Na sequência do Regulamento, do RJSPTP, da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, o Decreto-Lei n.º 86-D/2016, de 30 de dezembro, alterando o Decreto-Lei n.º 174/2014, de 5 de dezembro e a Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, veio a estabelecer as seguintes alterações, no artigo 1.º:
- O termo do regime transitório determinado pelo RJSPTP no que se refere ao serviço público de transporte de passageiros explorado na área metropolitana de Lisboa, ao abrigo da relação concessória entre o Estado e a Carris e que tem por efeito a assunção plena, pelo município de Lisboa, das atribuições e competências legais no que respeita àquele serviço público;
 - A transmissão para o município de Lisboa da posição contratual detida pelo Estado no contrato de concessão de serviço público celebrado com a Carris;
 - A transmissão da totalidade das ações representativas do capital social da Carris, do Estado para o município de Lisboa, e de património imobiliário, nos termos dos artigos 4.º e 5.º
35. Refere o preâmbulo e o normativo do diploma que:
- A Carris continuará a qualificar-se como operador interno, agora do município de Lisboa, ficando este a exercer sobre aquela um controlo análogo ao que exerce sobre os seus próprios serviços, nos termos e para os efeitos previstos no Regulamento, nos termos do artigo 2.º;
 - O município de Lisboa assumirá os resultados de exploração da empresa e, bem assim, a obrigação de pagamento das compensações por obrigações de serviço público a que haja lugar, nos termos do artigo 7.º em cumprimento das

⁹ Inicialmente foi analisado o Decreto da Assembleia da República 168/XIII, que introduz a Primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 86-D/2016, de 30 de dezembro, na sequência da Apreciação Parlamentar 31/XIII que introduzia uma norma que estabelece que “*sob pena de nulidade dos atos praticados, o município de Lisboa não pode, a qualquer título, proceder à alienação do capital social da Carris, ou das sociedades por esta totalmente participadas, nem à concessão total ou parcial da respetiva rede a entidades que não sejam de direito público ou de capitais exclusivamente públicos.*” <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalheDiplomaAprovado.aspx?BID=20382>. Tal confirmou-se com a publicação da Lei n.º 107/2017, de 10 de novembro.

exigências previstas naquele Regulamento e podendo criar um fundo municipal destinado a auxiliar o financiamento das políticas de mobilidade urbana e as obrigações de serviço público impostas à Carris;

- O Estado assume, nos termos do artigo 6.º, (i) a dívida financeira da Carris, por cuja criação foi responsável enquanto acionista e autoridade de transportes, na medida em que não atribuiu à Carris, por diversas vezes, as indemnizações compensatórias pela prestação de serviço público que eram devidas à empresa; (ii) as responsabilidades formadas e em formação com complementos de pensões dos trabalhadores da Carris já aposentados em 31 de dezembro de 2016 ou contratados até essa data, nos termos do Acordo de Empresa em vigor nessa data, não afetando a situação jurídico-laboral dos trabalhadores da Carris,¹⁰ nos termos do artigo 8.º e, ainda (iii) as responsabilidades contingentes decorrentes da anulação do Contrato de Subconcessão, bem como da execução contratual ou judicial de operações de derivados financeiros contratadas pela empresa até 31 de dezembro de 2016.
- Sem prejuízo da integração da Carris no setor empresarial local — mas atendendo às suas concretas circunstâncias e vicissitudes históricas, já que, apesar das suas origens municipais, está há mais de 40 anos enquadrada no setor empresarial do Estado —, mantém inalterados os termos da sua governação e, bem assim, os quadros estatutário e laboral dos seus gestores e dos trabalhadores, respetivamente.
- Também a natureza, história, relevância e dimensão das atividades desenvolvidas pela Carris justificam, tanto no que respeita à organização e funcionamento da empresa como no que respeita ao regime de constituição, aquisição e alienação de participações sociais e ao regime da cisão, fusão e dissolução, a consagração de soluções concretamente ajustadas à respetiva índole, de forma que permita a integração plena dos vários instrumentos de mobilidade urbana que estarão sob gestão do município de Lisboa.

36. Nos termos do artigo 3.º é determinada a modificação do Contrato de Concessão de Serviço Público e nos termos do artigo 9.º estabelece-se que as participações sociais detidas pela Carris em entidades terceiras mantêm-se na titularidade da Carris, com vista a garantir a concertação das decisões de planeamento estratégico e de

¹⁰ A análise incidiu sobre Decreto da Assembleia da República 168/XIII, que introduz a Primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 86-D/2016, de 30 de dezembro, na sequência da Apreciação Parlamentar 31/XIII introduz uma norma que estabelece que *"a transmissão de ações prevista no artigo 4.º não afeta a situação jurídico-laboral dos trabalhadores da Carris, mantendo-se em vigor os respetivos instrumentos de regulamentação coletiva de trabalho e os direitos dos trabalhadores, nos termos do respetivo enquadramento legal"*.
<https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetailheDiplomaAprovado.aspx?BID=20382>. A publicação da Lei n.º 107/2017, de 10 de novembro, confirmou o conteúdo.

investimentos nas redes de transporte da Carris e do Metropolitano de Lisboa, da oferta de transporte, da integração dos sistemas de bilhética e de informação ao público e, bem assim, com vista a garantir a utilização exclusiva de tarifários intermodais.¹¹

Disposições contratuais

37. Nos considerandos de justificação da segunda alteração ao contrato de concessão de 1973, anteriormente alterado em março de 2015, justifica-se esta modificação como consequência do Decreto-Lei n.º 86-D/2016, de 30 de dezembro, que procedeu à atualização do quadro jurídico geral da concessão de serviço público atribuída à Carris, bem como do Regulamento, o RJSPT e o Decreto-Lei n.º 174/2014, de 5 de dezembro.
38. Segundo a Cláusula 1ª, a Concessão tem por objeto, a título principal e em regime de exclusividade, a atividade de transporte público coletivo de superfície de passageiros no concelho de Lisboa, sem prejuízo da existência de linhas secundárias e complementares e outros elementos acessórios dessa atividade que entrem ou se situem no território dos municípios imediatamente contíguos, por meio de autocarros, carros elétricos, ascensores mecânicos e um elevador, através das linhas constantes do Anexo 1¹².
39. O anterior contrato estabelecia que o objeto da Concessão compreende também as

¹¹ A análise incidiu sobre o Decreto da Assembleia da República 168/XIII, que introduz a Primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 86-D/2016, de 30 de dezembro, na sequência da Apreciação Parlamentar 31/XIII introduz uma norma que estabelece que "O Estado e o município de Lisboa devem ainda articular com a Área Metropolitana de Lisboa e outros municípios, em matérias do interesse comum na salvaguarda das competências de cada entidade. 3- É criado o Conselho Geral Consultivo, como órgão de natureza consultiva da Carris. 4- Compete ao Conselho Geral Consultivo: a) Emitir parecer sobre os Planos Estratégicos e Plurianuais; b) Fazer recomendações, tendo em vista a integração da oferta e das várias redes de transportes existentes na área metropolitana de Lisboa, bem como a melhoria da prestação do serviço público de transporte, nomeadamente na expansão da rede, percursos e novas linhas; c) Pronunciar-se sobre outros assuntos, relacionados com a atividade da Companhia Carris de Ferro de Lisboa, E.M., S.A., que lhe sejam submetidos, pela maioria dos seus membros, ou cuja apreciação seja solicitada pelo conselho de administração. 5- O Conselho Geral Consultivo tem a seguinte composição: a) Um representante do Conselho de Administração da Carris, que preside; b) Um representante de cada município onde a empresa ofereça serviço de transporte; c) Um representante nomeado pela Área Metropolitana de Lisboa; d) Um representante do Metropolitano de Lisboa, E.P.E; e) Um representante das empresas Transtejo-Transportes do Tejo, S.A. e Soflusa - Sociedade Fluvial de Transportes, S.A.; f) Um representante da CP - Comboios de Portugal, E.P.E; g) Um representante designado pela comissão de trabalhadores da empresa; h) Um representante das comissões de utentes dos transportes de Lisboa; i) Um representante da Direção-Geral do Consumidor. <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalleDiplomaAprovado.aspx?BID=20382> A publicação da Lei n.º 107/2017, de 10 de novembro, confirmou o conteúdo.

¹² A parte A do Anexo I faz a descrição da rede. Em suma:

- O serviço de transporte de passageiros da Carris em Modo Autocarro e Modo Elétrico desenvolve-se na cidade de Lisboa (Urbano) e nos concelhos de Almada, Amadora, Loures, Odivelas e Oeiras (Suburbano).
- A Rede de Transporte da CARRIS encontra-se organizada por carreiras (linhas), as quais têm percursos, paragens, horários e tarifário pré-definidos.
- A rede da CARRIS tem cerca de 2.070 Paragens, identificadas por um código numérico (5 dígitos) e uma designação e estão equipadas com abrigos instalados pelas respetivas Câmaras Municipais.
- O modo rodoviário, com uma extensão aproximada de 670 km, via simples, dos quais, na data de referência acima referida, cerca de 10% em via reservada BUS, desenvolve-se em regime de exclusividade na área do Município de Lisboa, e em concorrência, no âmbito do RJSPT nas carreiras com terminal em concelho limítrofe.
- Desenvolve-se diariamente, 24h por dia, através de carreiras urbanas, suburbanas e da Rede da Madrugada, utilizando-se autocarros de diferentes tipologias, dependendo do percurso e procura das carreiras (designadamente em eventos).
- O estacionamento da frota CARRIS é repartido por 3 estações: Miraflores, Musgueira (com uma extensão do estacionamento a Cabo Ruivo) e Pontinha.
- Para além das carreiras regulares e eventuais, funciona um Serviço Especial para Portadores de Deficiência, em regime de "Porta-a-Porta", mediante prévia qualificação dos utilizadores, com autocarros de tipologia Mini e equipados com elevador.
- O modo ferroviário ligeiro desenvolve-se na área do Município de Lisboa, com uma penetração no município de Oeiras, utilizando uma infraestrutura ferroviária com uma extensão aproximada de 47 km e são utilizados carros elétricos de duas tipologias: históricos e articulados.
- São também explorados 3 Ascensores, cada um com 2 cabinas interligadas por cabos de tração e 1 Elevador.

seguintes atividades e serviços:

- Exploração comercial, direta ou indireta, de estabelecimentos comerciais, escritórios, máquinas de venda de produtos e serviços de publicidade ou outros, utilizando para o efeito as respetivas instalações, terrenos ou material circulante;
- Prestação de serviços de consultadoria e de apoio técnico, no âmbito do setor dos transportes.

40. Com a nova versão, incluem-se:

- Valorização e aproveitamento das partes do Estabelecimento da Concessão que estejam transitoriamente desocupadas, designadamente através da exploração de atividades comerciais nelas desenvolvidas por terceiros a título oneroso;
- Exploração comercial da afixação de publicidade nos bens que integram o Estabelecimento da Concessão;
- Mediante prévia autorização do Concedente, outras atividades para além das que são objeto da concessão, diretamente ou através de sociedades total ou parcialmente por si detidas.

41. A Cláusula 9.^a estabelece que o prazo da Concessão [confidencial], prevendo que pode ser contratualmente prorrogado, por razões de interesse público e/ou em função do tempo necessário para a amortização e remuneração, em normais condições de rentabilidade da exploração, do capital investido pela Concessionária.

42. Segundo o preâmbulo:

- “ (...) após décadas de endividamento acumulado para fazer face ao défice de pagamento pelo Estado das obrigações de serviço público¹³, terá nesta nova fase da sua história de realizar investimentos estratégicos, com períodos de amortização dilatados que se prolongarão para além do termo atualmente previsto da concessão que lhe está atribuída;
- Nos termos do artigo 410.º, n.º 1, do Código dos Contratos Públicos, o prazo das concessões deve ser fixado pelo período de tempo necessário para a amortização e remuneração, em normais condições de rentabilidade da exploração, do capital investido pelo concessionário;
- O Contrato de Concessão da Carris prevê, no n.º 2 da cláusula 9, a

¹³ Tal como consta dos Relatórios e Contas de 2008 a 2015, como mais especificadamente se referirá, os resultados operacionais foram sempre negativos, mesmo tendo em conta o pagamento de indemnizações compensatórias, sendo que a taxa de cobertura terá chegado a valores positivos através da redução substancial da oferta, e de custos operacionais e de investimento, e aumento da receita tarifária por via de aumentos extraordinários, com a consequência da redução da procura e do investimento. Consta igualmente daqueles relatórios que os resultados operacionais foram sempre insuficientes para compensar o endividamento e o passivo da empresa.

possibilidade de o prazo contratual ser aumentado por razões de interesse público e/ou em função do tempo necessário para a amortização e remuneração, em normais condições de rentabilidade da exploração, do capital investido pela Concessionária, de acordo com o disposto na legislação nacional e da União Europeia aplicável;

- *O Município de Lisboa considera imprescindível que o reforço do volume e da qualidade da oferta de transporte prestado pela Carris se opere também pela renovação urgente da frota, reconhecendo ambas as Partes que os investimentos que assim se tornam necessários, necessariamente vultuosos, não são compagináveis com a respetiva amortização no prazo relativamente escasso pelo qual o Contrato de Concessão celebrado em 1973 ainda vigoraria, até 31 de dezembro de 2023(...)"*

43. Quanto à Cláusula 10.^a, estabelece-se que o Estabelecimento da Concessão compreende a universalidade dos bens afetos à Concessão e os direitos e obrigações destinados à realização do interesse público subjacente ao Contrato, incluindo, designadamente, os seguintes:

- Os imóveis, a frota, as instalações fixas, os veículos de apoio e demais bens indicados no ativo imobilizado da Carris, que deverá incluir os bens totalmente amortizados, se estes não tiverem sido abatidos ao ativo;
- Os bens a criar, construir, adquirir ou instalar pela Carris, em cumprimento do Contrato, que sejam indispensáveis para o adequado desenvolvimento das atividades concedidas, independentemente da titularidade do respetivo direito de propriedade;
- As relações e posições jurídicas diretamente relacionadas com a Concessão, nomeadamente as laborais.

44. Acresce que a Carris deve elaborar e manter permanentemente atualizado e à disposição do Concedente um inventário dos bens e direitos integrantes do Estabelecimento, que deve mencionar os ónus ou encargos que recaem sobre os bens e direitos nele listados, o qual deve ser enviado anualmente ao Concedente até ao final do mês de março, sendo que a alienação e a oneração de qualquer bem imóvel afeto à exploração do serviço público carece de autorização prévia e expressa do Concedente.

45. De acordo com a cláusula 11.^a, a Carris não pode, sem prévia e expressa autorização do Concedente, e sob pena de nulidade, tomar quaisquer decisões ou deliberações que tenham por conteúdo:

- A alteração do seu objeto social;

- A sua transformação, fusão, cisão ou dissolução;
 - A aumento ou redução do seu capital;
 - A alienação e a oneração de qualquer bem imóvel.
46. Na alteração foi incluído no elenco anterior “a transformação, fusão, cisão ou dissolução de qualquer das suas subsidiárias” e excluída “a emissão e obrigações ou a contração de empréstimos”.
47. A Cláusula 12.^a estabelece como direitos da Carris:
- Explorar o serviço público concedido, em regime de exclusivo;
 - Utilizar todos os bens que integram o Estabelecimento da Concessão e os bens do domínio público ou privado do Concedente que sejam necessários ao desenvolvimento das atividades e serviços concedidos;
 - Obter do Concedente toda a colaboração necessária ao cumprimento pontual e atempado das obrigações que para si decorram do Contrato;
 - Elaborar e aplicar normas regulamentares no âmbito da atividade concessionada, designadamente em matéria de acesso, utilização e supervisão dos serviços;
 - Fiscalizar a utilização dos títulos de transporte e aplicar as sanções previstas na lei a esse propósito.
48. Na alteração foi incluído no elenco anterior, o direito a receber a Receita Tarifária e auferir a compensação devida pelo cumprimento das OSP nos termos do Contrato.
49. Na cláusula 13.^a estabelece as seguintes OSP, que se mantêm, no essencial, face ao anterior contrato, exceto a inclusão da obrigação de cumprir os padrões e objetivos ambientais em cada momento determinados pela legislação aplicável e pela CML, no uso dos seus poderes de conformação contratual, designadamente no que se refere ao material circulante. A saber:
- Garantir a continuidade e a regularidade da prestação do serviço público de transporte coletivo de passageiros à superfície na área concessionada nos termos previstos no Contrato, assegurando condições de operabilidade, disponibilidade, permanência, qualidade, comodidade, acessibilidade, rapidez e segurança;
 - Garantir a oferta descrita no Anexo 1¹⁴ ao Contrato, praticar os preços

¹⁴ De acordo com a parte B do Anexo I ao Contrato A Carris deverá:

- Assegurar a oferta por carreira e variante resultante da aplicação dos mapas constante do Contrato, tendo em consideração os tipos de horário de acordo com o calendário de serviço, sem prejuízo das alterações que resultarem das instruções que lhe forem transmitidas pela CML e das suas próprias decisões comerciais.
- A oferta é expressa num Plano de Operação anual que define a utilização de recursos, humanos e materiais, necessários à realização do serviço, e que conterá, pelo menos, o Calendário de serviço anual, os Horários das Carreiras (Linhas) e os Outputs de resumo – número de viagens e quilómetros por tipo de dia e por carreira, quilómetros por tipologia de frota e projeção para o período a que se refere o plano de operação.
- Nas tabelas incluem:

determinados pela CML e salvaguardar a satisfação do interesse social geral, ainda que em situações de baixa taxa de utilização;

- Realizar a exploração do serviço público de transporte com respeito dos princípios do equilíbrio, eficiência, transparência e rigor na gestão dos recursos públicos, por forma a assegurar a sua sustentabilidade económico-financeira;
- Assegurar que todos os elementos do sistema a utilizar na exploração do serviço público objeto do Contrato obedecem a adequados padrões de qualidade e reúnem todos os requisitos de segurança exigidos nos termos da legislação nacional e europeia aplicável;
- 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 de serviço público, por forma a garantir a sua operacionalidade, a segurança do tráfego e os níveis de volume e qualidade da oferta compatíveis com uma exploração eficiente e com as OSP;
- Disponibilizar aos utentes e ao público em geral toda a informação necessária a uma fácil utilização e acesso ao transporte público que opera, designadamente implantando, nos locais adequados, os meios de informação visual e/ou sonora adequados;
- Assegurar o respeito dos direitos dos passageiros;
- Assegurar e otimizar a acessibilidade e o conforto das pessoas de mobilidade reduzida, nos termos da lei e das instruções da CML.

50. No que se refere à Oferta, o Anexo I¹⁵ estabelece diversos indicadores que serão

-
- Frequências por Tipo de Dia e período do dia – Dias úteis, Modo Autocarro
 - Frequências por Tipo de Dia e período do dia – Dias úteis, Modo Elétrico
 - Frequências por Tipo de Dia e período do dia – Sábados e Domingos, Modo Autocarro
 - Frequências por Tipo de Dia e período do dia – Rede Madrugada
 - Frequências por Tipo de Dia e período do dia – Fins de semana, Modo Elétrico
 - Períodos de funcionamento (1ª e última viagem):
 - A oferta pode ser ajustada pela inclusão de novas linhas ou pela suspensão ou alteração de percursos, em função dos níveis de procura e/ou das instruções transmitidas pela CML.
 - Em 2017 está contemplada a introdução das denominadas “*carreiras de bairro*”, por imposição da CML, que visam oferecer mobilidade a uma determinada freguesia, passando pelos principais pontos da referência (centro de saúde, escola, mercado, etc.) da mesma.
 - No que se refere às instruções da CML relativas ao volume de oferta anual, estas têm um valor máximo de veículos/Km/ano igual ao valor de veículos/km/ano efetivamente realizados pela Carris no ano de 2016, acrescido de 50%, sem prejuízo da possibilidade da CML ordenar o aumento da oferta em valor superior, no caso de a procura e/ou as políticas de mobilidade do Município assim o determinarem.
 - Os horários de funcionamento, as frequências e as paragens e percursos devem ser ajustados em função da satisfação das necessidades da procura, potencial e verificada, garantindo um período de operação tão alargado quanto o possível. No que se refere às frequências das frequências das linhas devem ser organizadas de acordo com a curva da procura de cada linha em específico ao longo de cada dia.
 - A Carris deverá respeitar as instruções da CML no que respeita ao tipo de material circulante que utiliza, designadamente no que se refere à fonte energética utilizado e ao tempo de vida útil dos veículos, estando tal obrigação integrada nas OSP.
- ¹⁵Segundo o Contrato, os indicadores que serão utilizados para avaliar a qualidade da oferta do serviço prestado pela Concessionária, relativamente à operação em Modo Autocarro e em Modo Elétrico, são os seguintes:

Taxa de cumprimento do serviço em Veic*km SP (TCS VK SP)
Este indicador relaciona a Oferta realizada e a Oferta programada em quilómetros, de acordo com o Plano de Operação em vigor.
 $TCS \text{ em VK SP} = \text{Veic*km SP Realizados} / \text{Veic*Km SP Programados}$

Em que,
Veic*Km SP realizados – corresponde aos quilómetros efetuados pelas carreiras de serviço público no decorrer da sua operação num determinado período de tempo.

Veic*Km SP programados – corresponde aos quilómetros programados para as carreiras de serviço público, num determinado período de tempo. Este indicador contempla ajustes de horários e/ou percursos das carreiras nesse período de tempo.

Taxa de cumprimento do serviço em Veic*hora SP (TCS VH SP)
Este indicador relaciona a Oferta realizada e a Oferta programada em Horas de Operação, de acordo com o Plano de Operação em vigor.

utilizados para avaliar a qualidade da oferta do serviço prestado pela Carris, relativamente à operação em Modo Autocarro e em Modo Elétrico, tendo em conta os Veíc*Km SP realizados, Veíc*Km SP programados, Veíc*hora SP realizados e Veíc*Km SP programados em função de um para um determinado período de tempo.

51. Na mesma cláusula estabelece-se ainda que, sempre que os níveis de procura o justifiquem, a Carris pode propor o cumprimento das OSP da Carris através de serviços públicos de transporte de passageiros complementares, de substituição ou flexíveis, bem como afluentes, por forma a melhorar a cobertura e os níveis de serviço público de transporte de passageiros à disposição das populações.
52. A cláusula 14.^a estabelece ainda outras obrigações da Carris, mantendo, no essencial o constante do anterior contrato:
 - Cumprir as leis nacionais e os normativos europeus vigentes, nomeadamente de índole laboral e ambiental, e, bem assim, as ordens, diretivas e instruções que, nos termos da lei, lhe sejam dirigidos pelas autoridades competentes;
 - Cumprir as instruções e determinações do Concedente e cumprir o respetivo dever geral de informação;
 - Permitir a fiscalização financeira, técnica e operacional da Concessão, nomeadamente, facultando o acesso à respetiva documentação e aos bens integrantes do Estabelecimento;
 - Justificar, fundamentadamente, sempre que solicitado pelo Concedente ou pelas entidades competentes para o efeito, o eventual incumprimento dos objetivos fixados neste contrato;
 - Celebrar e manter em vigor, todos os contratos de seguro, licenças, certificações e autorizações legalmente necessárias.
53. Nesta alteração é especificada a obrigação de dispor de contabilidade e registos organizados e demais documentos devidamente auditados, designadamente com a finalidade de garantir o adequado exercício da fiscalização e controlo da atividade que prossegue e por forma a permitir a verificação do valor da compensação pelo cumprimento das OSP da Carris que lhe for paga ao abrigo do Contrato.
54. Na clausula 15^a é estabelecida a obrigação de garantir os níveis de oferta adequados à procura, às instruções da CML e às OSP da Carris, de acordo com os níveis de volume e qualidade da oferta identificados no plano da oferta que consta dos quadros 1 e 2 do

*TCS em VH SP = Veíc*hora SP Realizados/ Veíc*hora SP Programados*

Em que,

Veíc*hora SP realizados – corresponde às horas de operação das carreiras de serviço público no decorrer da sua operação num determinado período de tempo.

Veíc*Km SP programados – corresponde aos quilómetros programados para as carreiras de serviço público, para um determinado período de tempo.

Este indicador contempla ajustes de horários e/ou percursos das carreiras nesse período de tempo.

Anexo 1, efetuado até 30 de outubro de cada ano de vigência do Contrato de Concessão para vigorar a partir do início do ano civil subsequente, sem prejuízo de outras alterações devidamente fundamentadas.

55. Face ao anterior contrato foram introduzidos níveis de cumprimento de OSP no que se refere a oferta, de acordo com um Plano de Oferta a preparar e aprovar em data fixa, tendo sido retiradas as anteriores limitações às alterações
56. Na cláusula 16.^a é estabelecido que o tarifário praticado pela Carris é definido pelo Município, no quadro das regras definidas pelas autoridades de transportes (que abrangem igualmente o sistema de bilhética), tendo sido eliminada a fórmula de atualização anual de acordo com a evolução do IPC.
57. Segundo as cláusulas 19.^a e 20.^a a Carris deve promover a eficiência, o equilíbrio e a sustentabilidade económico-financeira da prestação das atividades e serviços concedidos, através de uma exploração regida segundo critérios de eficiência, racionalidade e economicidade, sendo que a sua remuneração compreende as Receitas Tarifárias e as Outras Receitas, tendo sido aditada a compensação pelo cumprimento das OSP. De acordo com o contrato, entendem-se por:
 - Receitas: as receitas resultantes (i) da valorização e aproveitamento das partes do Estabelecimento da Concessão que estejam transitoriamente desocupadas, designadamente através da exploração de atividades comerciais nelas desenvolvidas por terceiros a título oneroso, (ii) da exploração comercial da afixação de publicidade nos bens que integram o Estabelecimento da Concessão, (iii) de serviços de consultoria e de apoio técnico no âmbito do setor dos transportes ou (iv) resultantes de outras atividades acessórias a esta;
 - Receitas Tarifárias (que revertem integralmente para a Carris, sem prejuízo da repartição de receitas cobradas pelos tarifários intermodais e combinados, disponibilizados em coordenação com outros operadores de transporte.): as receitas que resultarem (i) da prestação do serviço público de transporte coletivo, nomeadamente as receitas provenientes dos títulos de transporte, na parte que couber à Carris, (ii) da disponibilização de títulos de transporte intermodais, nomeadamente os passes sociais, nos termos do regime legal vigente em cada momento, (iii) das compensações devidas pela CML pela disponibilização dos tarifários bonificados, designadamente por razões sociais, e nos termos do artigo 3.º, n.º 2, do Regulamento, que este imponha à Carris e (iv) as provenientes da venda de cartões de suporte dos títulos de transporte.
58. No que se refere à Compensação, Cálculo e Pagamento das OSP, foram introduzidas novas Cláusulas, tendo em conta que no anterior contrato o pagamento das mesmas

tratava-se de uma mera eventualidade.

59. De acordo com o novo contrato, a CML fixará até 30 de outubro de cada ano as OSP da Carris, designadamente no que se refere à oferta indicado no Anexo 1, definindo do mesmo modo os tarifários a aplicar, o tipo de títulos de transporte a comercializar, a qualidade da oferta, os objetivos ambientais a atingir, a integração com a política de mobilidade definida para a cidade de Lisboa e a coordenação da oferta com outros operadores de transportes de passageiros, podendo ser ajustadas ou modificadas no decurso de um ano civil.
60. O valor da compensação pelo cumprimento das OSP da Carris corresponde ao montante do efeito financeiro líquido decorrente da soma das incidências, positivas ou negativas, da sua execução sobre os custos e as receitas da Carris, sendo que para o apuramento das incidências de âmbito tarifário a elasticidade da procura ao preço é considerada negativa, com o valor de menos um meio.¹⁶
61. As incidências referidas no número anterior são calculadas comparando a totalidade de custos e receitas da Carris num cenário de existência das OSP, com os decorrentes de um cenário sem existência de tais obrigações e em que os serviços abrangidos seriam explorados em condições de mercado.
62. Aliás, no Anexo II¹⁷, designado de Bases Financeiras, na Parte B, refere-se que com o objetivo de identificar quais os serviços da Carris, que integram a noção de cumprimento de OSP, foi calculada a taxa de cobertura, tendo em conta os gastos operacionais diretos e indiretos, por cada linha em diversos períodos horários. Foram também tidos em conta¹⁸ os custos históricos¹⁹, estimativas de investimento, de procura e oferta e outros custos associados à operação.
63. Naquele exercício, segundo a documentação, não foram consideradas as receitas provenientes da disponibilização de títulos de transporte intermodais, nomeadamente os passes sociais (títulos de transporte de âmbito intermodal ou bonificações sociais de âmbito regional ou nacional), cujo efeito seja suportado pelo Estado, ao contrário das imposições tarifárias da CML, que não são consideradas como condições de mercado.

¹⁶ [confidencial]

¹⁷ [confidencial]

¹⁸ Foram usados os seguintes pressupostos no cálculo acima identificado:

- Parâmetros de *input* do modelo: all-in de custo da dívida, taxa de remuneração do excesso de liquidez, custos unitários da frota, por tipo de veículo, subsídios comunitários à frota, período de amortização dos investimentos, taxa de inflação, duração da concessão e taxa de IRC;
- Custos históricos da Carris: com base nos custos históricos, particularmente no ano de 2016, foram construídas as previsões de custo futuras, assumindo como *proxy* a variação da oferta medida em veículos.kilómetro. Foram designadamente utilizados os valores referentes às grandes reparações, custos de estrutura da empresa, custos com subestações, linha, rede aérea, rede de cabos subterrâneos, ferramentas e equipamentos utilizados nas oficinas, custos com informática, construção e remodelação de edifícios, custos com instalações sociais e com o cumprimento das condições de segurança e higiene no trabalho, os custos laborais e os custos com a frota de apoio;
- Previsões de evolução de oferta e de procura;
- Plano de investimentos da Carris, designadamente na renovação da frota.

¹⁹ Ter em conta os Relatórios e Contas da Carris de 2008 a 2015. Ver: <http://www.carris.pt/pt/relatorios-e-contas/>

64. Por outro lado, o cálculo do efeito financeiro líquido é efetuado nos termos dos pontos 2 a 4 do Anexo ao Regulamento e do Anexo 2 ao Contrato, considerando-se que a taxa de lucro razoável da Carris corresponde a uma TIR de 3,5% (três e meio por cento). Para efeitos do contrato, considera-se TIR: taxa interna de rendibilidade nominal dos fundos disponibilizados e do cash-flow distribuído ao acionista (designadamente sob a forma de dividendos pagos ou reservas distribuídas), a preços correntes, durante o prazo da Concessão.
65. Mais em pormenor, de acordo com a Parte B do Anexo II do Contrato, a fixação do valor monetário da compensação pelo cumprimento das OSP da Carris para cada ano civil é realizada (pela Carris e sujeito a aprovação da CML) pela consideração dos valores monetários registados em cada Balanço anual da Concessionária, permitindo comparar a totalidade de custos e receitas da Carris num cenário de existência das OSP com os decorrentes de um cenário sem existência de tais obrigações e em que os serviços abrangidos seriam explorados em condições de mercado.²⁰
66. Face a estes princípios, o Anexo apresenta o seguinte quadro de cálculo para a duração da concessão: [confidencial]

Onde

$Comp_{tarif_n}$	Compensações devidas pelos passes intermodais e pelos descontos 4-18/sub23 no ano n
VSP_n	Receitas da prestação do serviço público de transporte coletivo à superfície de passageiros, nomeadamente as receitas provenientes dos títulos de transporte, na parte que couber à Concessionária, e receitas provenientes da venda de cartões de suporte dos títulos de transporte
OR_n	Outras Receitas no ano n
G_n	Gastos no ano n
$A\&D_n$	Amortizações e depreciações no ano n
IR_n	Imposto sobre o rendimento no ano n
VCC_n	Variação do capital circulante no ano n
$CAPEX_n$	Investimento no ano n
BF_n	Benefícios fiscais no ano n

²⁰ Segundo o Anexo, para o cálculo anual devem ser disponibilizados os dados mais recentes referentes a gastos operacionais diretos e indiretos, por forma a determinar a taxa de cobertura aplicável a cada linha, período horário e dia da semana e isolar e ignorar as receitas provenientes da disponibilização de títulos de transporte intermodais, nomeadamente os passes sociais, quando suportados pelo Estado. Deve também ser identificado, separadamente, os tarifários bonificados impostos pela CML. Para efeito de apuramento das incidências positivas e negativas resultantes das OSP da Carris relativas a tarifas, que a elasticidade da procura ao preço é negativa, com o valor de menos um meio, nos termos do Contrato de Concessão, devendo também ser considerada uma TIR de 3,5% (três e meio por cento).

CF_n é o cash-flow no ano n, dado pela fórmula:

$$CF_n = \left(OSP_{transp_n} + OSP_{tarif_n} + VSP_n + OR_n \right) - G_n - A\&D_n - IR_n + A\&D_n - VCC_n - CAPEX_n + BF_n$$

67. Estabelece ainda o anexo que constitui limitação à determinação anual do valor da compensação pelo cumprimento das OSP a obrigação de que, em resultado do cumprimento de tais obrigações, (i) não se verifiquem resultados líquido negativos na Carris por períodos superiores a dois anos consecutivos e, bem assim, a obrigação de que, também em resultado do cumprimento daquelas obrigações (ii) a Carris não apresente resultados operacionais negativos por períodos superiores a dois anos consecutivos, subtraídas a este as amortizações e depreciações, mas considerando como receita do exercício o valor da compensação pelo cumprimento das OSP da Carris referente a esse ano.
68. Consta também do documento de fundamentação do modelo²¹ de cálculo de compensações que o modelo apresentado:
- Materializa uma lógica de avaliação plurianual onde a TIR dos capitais próprios exhibe o resultado económico do contrato;
 - Considera a incidências (positivas) do serviço de transportes não OSP, por forma a garantir subsidiação cruzada e evitar situações de sobrecompensação;
 - Assegura uma situação de equilíbrio global da concessão, i.e, exhiba para o período do contrato, uma TIR que corresponda a um lucro razoável considerando o tipo de projeto e de risco concretos;
 - Assegure resultados líquidos anuais positivos, por forma a evitar as consequências para as empresas que apresente, sistematicamente, resultados negativos;
 - Tem em conta os resultados reais da operação e da gestão da empresa, apurados para cada ano.
69. O mesmo documento refere que o modelo teve em conta os dados históricos, estimou

²¹ Segundo o documento de fundamentação, o modelo de avaliação é construído em vários pressupostos:

- [confidencial]
- [confidencial];
- Período de depreciação dos autocarros: o período de depreciação considerado para os autocarros foi de 8 anos (vida contabilística). Para efeitos de cálculo das necessidades de renovação da frota, considerou-se a vida útil de 16 anos;
- Taxa de inflação: considerou-se uma taxa de inflação para 2017 de 1,4% de acordo com as previsões do Banco de Portugal. Foi assumida a mesma taxa de inflação para todo o período da concessão;
- [confidencial].
- [confidencial];
- [confidencial];
- [confidencial];
- [confidencial]%;
- [confidencial]
- [confidencial]

as evoluções futuras, durante o período de vigência do contrato, para cada uma das variáveis do modelo económico, aditando as variáveis de investimento (renovação de frota e inovações tecnológicas) e tendo em conta o efeito das OSP tarifárias (multiplicadas pela procura esperada), observou-se o comportamento da TIR dos capitais próprios (sendo que o valor das compensações por OSP será aquele que se revelar necessário para atingir o valor da TIR definido em contrato).

70. Tal como decorre do contrato, o pagamento do montante devido é através de dois pagamentos por conta a realizar em 1 de fevereiro e 1 de julho de cada ano, e, ainda, através de um pagamento de reconciliação, caso a ele haja lugar, sendo que este corresponde à diferença entre o valor do pagamento por conta referente a certo ano e o valor total da compensação pelo cumprimento das OSP da Carris determinado para esse ano.
71. No contrato, é já fixado o valor referente a 2017, no montante máximo anual de 15.000.000€ (quinze milhões de euros), sendo que nos anos de 2018 e 2019, e com referência a cada um desses anos, o valor dos primeiros pagamentos por conta será de 9.000.000,00€ (nove milhões de euros) e o valor dos segundos pagamentos por conta será igualmente de 9.000.000,00€ (nove milhões de euros).
72. Na cláusula 24.^a é estabelecido que a Carris deve dar conhecimento à CML da ocorrência de qualquer situação que possa interferir com, ou impedir, o cumprimento pontual de qualquer obrigação nele estabelecida.
73. Na cláusula 25.^a estabelece-se que os indicadores de qualidade da oferta devem ser anualmente, em veículos x quilómetro e sempre que os valores de ambos os indicadores se situem, em valor médio para cada período de um ano, acima de 85% (oitenta e cinco por cento), considera-se que não se verificará incumprimento contratual. Esta limitação resulta desta segunda alteração ao contrato em vigor.
74. No que se refere a sanções pecuniárias e incumprimento contratual, a Cláusula 26.^a estabelece que sem prejuízo da possibilidade de sequestro e de resolução do Contrato, o incumprimento de quaisquer obrigações emergentes do Contrato pode ser sancionado pela aplicação de sanções pecuniárias até ao limite máximo 1.000.000,00€ (um milhão de euros), dependendo o valor concretamente fixado de cada uma da gravidade da infração cometida, dos prejuízos decorrentes do incumprimento e do grau de culpa da Concessionária.
75. Se as circunstâncias do incumprimento o aconselharem, nomeadamente em função do benefício económico que possa ser obtido pela Carris com o incumprimento ou com o cumprimento defeituoso, a CML poderá optar pela fixação de uma multa diária, que varia entre 1.000,00€ (mil euros) e 50.000,00€ (cinquenta mil euros). Ainda assim, o montante

- anual acumulado das sanções pecuniárias efetivamente aplicadas num mesmo ano civil não pode exceder 2,5% (dois e meio por cento) das Receitas Tarifárias do ano transato, estando prevista possibilidade de resolução contratual sendo ultrapassado aquele limite.
76. Nesta sequência, a Cláusula 27.^a estabelece que a atividade da Concessionária está sujeita à fiscalização e à monitorização da CML, qual pode promover as auditorias que entender necessárias, e, bem assim, das entidades referidas na lei.
77. A Cláusula 29.^a estabelece que a Concessionária não poderá trespassar, ou por qualquer outra forma transmitir, nem por qualquer modo onerar, no todo ou em parte, a exploração do serviço público concedido, salvo prévia e expressa autorização da CML, sob pena de nulidade. De referir que face à anterior versão do Contrato foi eliminada a Cláusula relativa à possibilidade de subconcessão da atividade.
78. As cláusulas 33.^a e 34.^a estabelecem as normas relativas ao resgate e ao sequestro da Concessão, sendo que no primeiro caso tal poderá verificar-se por justificadas razões de interesse público e no caso de incumprimento grave e ainda que sanável das obrigações emergentes do Contrato, e no segundo a CML assume automaticamente todos os direitos e obrigações da Carris.
79. Nos termos da Cláusula 35.^a a CML pode resolver o Contrato a título sancionatório, em caso de violação grave, reiterada, não sanada ou insanável, das obrigações da Carris, sem direito a qualquer indemnização ou compensação.
80. A Cláusula 37.^a estabelece que extinguindo-se a Concessão, por qualquer motivo, reverts para a CML todos os bens e direitos que integram o estabelecimento da Concessão, sejam ou não propriedade da Carris, sem prejuízo do disposto no artigo n.º 2 do 5.º do Decreto-Lei n.º 86-D/2017, de 30 de dezembro, obrigando-se esta a entregá-los em perfeito estado de funcionamento, operacionalidade e manutenção, sem prejuízo do desgaste normal decorrente de um uso prudente dos mesmos.
81. A Carris deve ainda assegurar que os contratos de trabalho celebrados entre esta e os seus trabalhadores, que sejam necessários para a execução das atividades e serviços concedidos, são transmitidos para a CML ou, por indicação deste, para a entidade que lhe vier a suceder na exploração do serviço público de transporte coletivo de passageiros.
82. A Cláusula 38.^a estabelece que a Carris assume, expressa, integral, e exclusivamente, a responsabilidade por todos os riscos inerentes à Concessão, incluindo, designadamente, a responsabilidade pelo risco da exploração do sistema de transporte concessionado, exceto nos casos especificamente previstos no Contrato.
83. Finalmente, a Cláusula 44.^a estabelece que os eventuais litígios que surjam entre as Partes em matéria de interpretação, validade ou execução do Contrato serão resolvidos

por arbitragem.

Instrumentos estratégicos/Plano de Atividades

84. o Plano de Atividades e Orçamento para 2017 estabelece diversas diretrizes que se prefiguram de elevada importância para a leitura integrada da concessão, como sejam:
- Pilares estratégicos de desenvolvimento;
 - Linhas de ação de suporte aos pilares estratégicos;
 - Coerência entre medidas a implementar e pilares estratégicos
 - Projetos prioritários para 2017;
 - Plano de Investimentos anual e plurianual;
 - Indicadores de atividade operacional quanto a oferta, procura, segurança., qualidade e ambiente, eficiência energética, manutenção, recursos humanos, gastos operacionais, necessidades de financiamentos.
85. Refere o documento que *“os Instrumentos Previsionais de Gestão (IPG) da CARRIS compreendem o Plano de Atividades e Orçamento (PAO), o Plano de Investimentos e as Demonstrações Financeiras Previsionais para 2017.”* E que *“foram preparados em observância das diretrizes traçadas no âmbito da nova estratégia para a empresa, conforme delineado no “Acordo de Princípio sobre o Novo Modelo de Gestão da Carris”, celebrado entre o Estado Português (representado pelo Ministério das Finanças e pelo Ministério do Ambiente) e o Município de Lisboa, sendo o suporte legal desta operação apresentado no Decreto-Lei nº 86-D/2016, de 30 de dezembro”.* *“Neste sentido, o plano de atividades e as projeções económicas e financeiras procuram refletir os efeitos das medidas elencadas no plano estratégico definido para o triénio.”*
86. O mesmo contém ainda diversos indicadores relevantes para a atividade da empresa, como sejam:
- Pressupostos macroeconómicos de referência / OE2017;
 - Indicadores 2011-2016;
 - Linhas de Ação;
 - Matriz de Coerência entre as Medidas a Implementar e Pilares Estratégicos;
 - Plano de Investimentos 2017;
 - Projetos;
 - Plano de Investimentos Plurianual 2017-2019;
 - Plano de Aquisição de Autocarros 2017-2020;

- Indicadores Globais de Oferta – Modo Autocarro e Modo Elétrico;
- Indicadores de Oferta – Rede de Bairros;
- Indicadores de Procura;
- Consumo energético - Rede de tração 2015-2017;
- Indicadores de Eficiência Energética;
- Tipologia - Frota de Autocarros 2017;
- Tipologia - Frota de Elétricos 2017;
- Síntese de Gastos e Rendimentos;
- Síntese de Resultados (DRN);
- Rendimentos Operacionais - Previsão 2017;
- Rendimentos Operacionais - Previsão 2017;
- Rendimentos de Vendas e Prestação de Serviços – Detalhe;
- Gastos Operacionais - Previsão 2017;
- Custo do Gasóleo e Gás Natural.

87. O documento faz o necessário enquadramento histórico e institucional, salienta que os constrangimentos que se verificaram nos últimos anos:

- *“A gradual redução de oferta (atingindo em 2016 uma redução de 24,4% face a 2011 no nº de veículos.km, associada aos efeitos de indisponibilidade de recursos para operação);*
- *gradual redução de procura (atingindo em 2016 uma redução de 23,2% face a 2011 no nº de Passageiros Transportados, em relação de causa efeito com o aumento de tarifário e também com o contexto socioeconómico do país no período em questão);*
- *O significativo aumento de tarifário ocorrido nos anos 2011 e 2012, medida que teve implicações no ajustamento da procura, que registou, em consequência, uma redução acentuada;*
- *A suspensão de qualquer atualização tarifária nos anos 2015 e 2016, com efeito na redução das receitas próprias da empresa;*
- *A evidente descapitalização, associada à redução da frota disponível e ao baixo grau de investimentos, com destaque para o sucessivo adiamento dos projetos de renovação da frota de autocarros.*
- *A acentuada redução do número de efetivos (registando-se no período 2011-2016 uma redução de 597 trabalhadores). Este facto tem consequências diretas na prestação do serviço público (nível de oferta), considerando a significativa redução de efetivos da área operacional (tripulantes).”*

88. Face a este contexto, é apresentada “a nova visão da CML para a CARRIS assenta em três objetivos principais, a saber:

- *Potenciar uma política de mobilidade verdadeiramente integrada em termos de transportes, espaço público, estacionamento e policiamento;*
- *Dotar a cidade de um sistema de transportes públicos mais acessível, mais fiável, mais confortável e mais sustentável; e, desta forma*
- *Promover a existência de mais passageiros no transporte público garantindo uma transferência modal do transporte individual para o transporte público e modos ativos.”*

89. Para tal, são identificados “3 Pilares Estratégicos para uma CARRIS ao serviço da cidade e dos cidadãos de Lisboa:

- *Promover um Serviço Focado no Cliente: Aumentar nível de cumprimento de oferta,*
- *Flexibilizar bilhética e tarifários; Potenciar uma rede mais acessível, integrada e coerente; Expandir a rede de elétricos e introduzir linhas de bairro; Mais informação ao cliente; Melhorar conforto a bordo*
- *Modernizar e Qualificar a Empresa: Renovar frotas de autocarros; Renovar sistemas de gestão e de monitorização; Revitalizar os quadros da empresa; Implementar novas tecnologias mais sustentáveis ao serviço da empresa e dos clientes; Incrementar programa de formação*
- *Potenciar Eficiência e Sustentabilidade: Aumentar a produtividade e as receitas; Reduzir a fraude e o absentismo; Melhorar os custos operacionais recorrendo a tecnologias inovadoras e limpas; Reduzir a pegada ecológica e carbónica; Otimizar consumos energéticos em veículos e edificado.”*

90. Tendo em consideração os eixos definidos para cada pilar estratégico, são identificadas medidas prioritárias a implementar ao longo do triénio de 2017 a 2019, como sejam:

- Implementação de novos tarifários para crianças e reformados/idosos -
- Aquisição de 250 autocarros novos maioritariamente a energias alternativas e Reforço do investimento em manutenção da frota e recuperação de elétricos;
- Contratação de novos motoristas;
- Implementação de uma rede de bairro e alargamento das linhas de elétricos;
- Aumento de velocidade comercial;
- Projeto Park e Bike & Bus;
- Nova aplicação móvel CARRIS;
- Adoção de sistemas de pagamento alternativos;

- Implementação de soluções de pagamento e validação de bilhete via smartphone;
 - Reestruturação do Sistema de bilhética;
 - Combate à fraude;
 - Projeto Edifícios Sustentáveis;
 - Implementação de um sistema de apoio à gestão integrado.
91. É também previsto um Plano de Investimentos para 2017 no valor de €12.353.849 e um Plano de Investimentos Plurianual 2017-2019 nos montantes de €12.353.849, €38.129.893 e €30.141.816, salientando-se que *“relativamente ao plano de investimentos, importa referir que mais de 67% do valor previsto para o triénio 2017-2019 se destina à aquisição de novos veículos, no sentido de iniciar o processo de renovação da frota, considerando a aquisição de 250 novos autocarros, entre 2017-2020.”*
92. No que se refere a projeções económico-financeiras para 2017, aponta-se para *“um resultado positivo, de cerca de 2,1 M€ invertendo um longo ciclo de resultados negativos que no final de 2016, ascendiam a 1.177,8 M€ registados em Resultados Transitados. É espectável que esta inversão de sentido dos resultados decorra, em primeiro lugar, da retoma do pagamento das compensações à empresa pelas Obrigações de Serviço Público, pelo seu novo acionista, alterando totalmente o modelo de financiamento passado, de acordo com o qual a cobertura dos défices de tesouraria operacional foi recorrentemente assegurada por recurso ao endividamento.”*
93. Acrescenta-se ainda que *“os Resultados previstos para 2017, contemplam um aumento dos Gastos relativamente ao estimado para 2016, da ordem de 10 M€, (excluindo Gastos com financiamento e variação das provisões). Como adiante se explicará, este aumento de Gastos Operacionais decorre, essencialmente, do acréscimo do preço dos combustíveis, do aumento dos Fornecimentos e Serviços Externos (associado ao acréscimo da oferta e às medidas de reforço da qualidade do serviço) e do aumento dos Gastos com Pessoal, associado à aplicação das normas previstas na Lei do Orçamento de Estado de 2017 e refletindo os encargos associados a novas contratações para reforço do quadro de efetivos.”*
94. Finalmente *“assinala-se um acréscimo em Rendimentos (15,8 M€) – excluindo rendimentos financeiros – estando incluindo neste montante, o apoio a receber do acionista pela Compensação das Obrigações de Serviço Público, no montante de 14,2M€. Assinala-se um reduzido acréscimo (+ 2%) na Prestação de Serviços, refletindo os efeitos do alargamento da gratuidade dos preços dos passes para as crianças até*

- aos 12 anos e pela redução do preço dos passes para 14,5 Euros, das pessoas com mais de 65 anos, ocorrida no início do mês de fevereiro.”
95. Por outro lado, estima-se que “em 2017 o EBITDA atinja 8,150 milhões de euros, refletindo um incremento de 17,211 M€ face ao estimado para 2016, justificado pela previsão de rendimentos operacionais na ordem dos 115,5 M€, valor superior à previsão de gastos (103,6 M€) para 2017.”
96. Neste âmbito, considera-se que os “Rendimentos Operacionais previstos para 2017 ascendem a 115,5 milhões de euros, representando um aumento de 16,3% (+16,2 M€) face a dados estimados de 2016. Os rendimentos de Vendas e Prestação de Serviços, detalhados na tabela seguinte, ascendem a 97,240 M€, sendo a sua maioria proveniente das previsões de venda de passes (58%) e Pré-comprados (26%). Relativamente ao serviço de alugueres e cedência de espaço para publicidade, estimam-se rendimentos de 0,823 M€ e 0,5 M€ respetivamente.”²²
97. A previsão de Gastos Operacionais para 2017 é “no montante de 103,6 milhões de euros representa um aumento de 14% (+12,5 M€) face a 2016 (dados estimados), explicada pela aposta na modernização da empresa no sentido de reforçar a sua presença no mercado em que opera, assim como no reforço de pessoal, no sentido de responder melhor às necessidades da oferta”.
98. Por outro lado, a rubrica Fornecimentos e Serviços Externos “apresenta para 2017, um montante previsional de cerca de 28,5 milhões de euros, o qual representa um aumento de 8,014 milhões de euros (+39,1%) face a 2016 (dados estimados), justificado pelo relançamento da atividade da empresa, no quadro da estratégia definida no presente documento.”²³
99. No que se refere a Gastos com Pessoal previstos para 2017, o documento refere que “ascendem a 50,026 milhões de euros, representando um acréscimo de 2,1% (+1,2 M€) face a 2016 (dados estimados) refletindo acréscimos na massa salarial decorrentes, quer da aplicação das normas previstas na Lei do Orçamento de 2017 (+ 2,4 M€), quer do valor associado à recuperação do efetivo (+2,4 M€)”.²⁴
100. No que se refere ao processo de transferência do capital e da gestão da Carris do setor

²² Segundo o documento “estes valores têm por base, por um lado, o reforço da oferta, em parte associado à implementação de novas carreiras – Rede de Bairros, das quais 4 a implementar durante o ano de 2017, assim como as alterações tarifárias – gratuidade para menores de 12 anos e redução do preço do título de transporte para reformados com mais de 65 anos”.

²³ Segundo o documento “Ao nível dos Fornecimento e Serviço Externos (FSE), 13,7 Milhões de Euros (47,9% do total) referem-se à manutenção e reparação da frota e equipamentos, refletindo um aumento de 2,8 Milhões de Euros (+25,5%) face aos valores estimados de 2016, decorrente do reforço da manutenção e reparação, em resultado dos sucessivos adiamentos da renovação da frota de autocarros. A manutenção traduz-se na necessidade de reparação de órgãos, seja nas próprias carroçarias, que têm que ser necessariamente mantidas em condições de segurança e fiabilidade. Os atrasos na manutenção e reparação da frota têm-se traduzido em maior número de avarias e acréscimo do número de veículos imobilizados, com consequências diretas na oferta de serviço”.

²⁴ Refere o documento que “Importa, ao nível dos Gastos com Pessoal, referir que em 2017, a empresa deixou de ter as responsabilidades formadas ou em formação relativas a Complementos de pensões de reforma ou invalidez (Benefícios Pós-Emprego), dos trabalhadores já reformados em 31 de dezembro de 2016 e dos em funções na empresa nessa data, em resultado da responsabilidade com os mesmos ter transitado para a Caixa-Geral de Aposentações (CGA), de acordo com o previsto no Decreto-Lei nº 86-D/2016, de 30 de dezembro”.

empresarial do Estado para a CML, refere o documento que tal *“introduziu profundas alterações na estrutura financeira da empresa. Em primeiro lugar, a assunção das responsabilidades pelo Estado da dívida histórica da CARRIS e das responsabilidades assumidas com os Complementos de Pensões, permitiu a passagem de uma empresa com capitais próprios altamente negativos de 746,7 M€, decorrente de resultados negativos acumulados ao longo dos anos de 1.177,8 M€, para uma empresa com capitais próprios positivos de 60,0 M€, no início da atividade no âmbito do Município de Lisboa. Esta alteração permite à Carris iniciar uma estratégia financeira equilibrada, potenciadora da retoma de um nível de investimento que permita recuperar parte importante das perdas registadas ao nível da oferta de serviços e da procura de clientes do transporte público”*.

101. Acrescenta ainda que *“com a assunção das responsabilidades pelo Estado, associadas ao não pagamento ao longo dos anos das Compensações de Serviço Público, o valor dos financiamentos de curto e médio-prazo de 632,3 M€, no final de 2016, passarão para 0,4 M€, no final de 2017. Os encargos financeiros com financiamentos que, em 2016 atingiram 20,2 M€, serão 0,24 M€ em 2017, reduzindo, dessa forma os custos com endividamento e, contribuindo dessa forma para o equilíbrio dos seus resultados”*.
102. Nesta sequência, a Carris inicia a sua atividade *“numa situação de equilíbrio financeiro, com as suas necessidades financeiras a situarem-se, em 2017, em 22,4 M€, suportadas pelas Compensação de Obrigações de Serviço Público, estimadas em 15,0 M€, a transferir pela Câmara Municipal de Lisboa, no âmbito do contrato de concessão, por 0,3 M€ do PIDDAC e por recurso a meios financeiros próprios”, sendo que o “financiamento da atividade da Carris, como atrás se descreve é, na sua grande parte, suportada nas receitas obtidas através da prestação de serviço de transporte à cidade de Lisboa, complementado pela Compensação de Obrigações de Serviço Público, pela compensação ao nível dos títulos de transporte subsidiados e por receitas adicionais, nomeadamente de publicidade e de aluguer de espaços. Os gastos relativos às suas atividades estão, na sua quase totalidade, associados aos encargos com a atividade de transporte, dos quais se salientam os Encargos com o Pessoal, a Aquisição de Bens e Serviços e o Custo das Matérias Consumidas”*
103. Finalmente, no que se refere a política de investimentos futuros a mesma é *“centrada na renovação da sua frota de autocarros, que no global se estima em cerca de 61,650 M€, para a aquisição de 250 autocarros novos, será financiada por recurso a financiamento comunitário. subsidiados e por receitas adicionais, nomeadamente de publicidade e de aluguer de espaços.”*

IV– DO PARECER

Autoridade de transportes

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

- *«Autoridade de transportes», é uma qualquer autoridade pública com atribuições e competências em matéria de organização, exploração, atribuição, investimento, financiamento e fiscalização do serviço público de transporte de passageiros, bem como de determinação de obrigações de serviço público e de tarifários numa determinada zona geográfica de nível local, regional ou nacional, ou qualquer entidade pública por aquela investido dessas atribuições e competências, sendo que esta expressão pode também referir-se a um agrupamento de autoridades;*
- *«Serviço público de transporte de passageiros 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.

105. Tendo em conta o já exposto e o artigo 2.º Decreto-Lei n.º 86-D/2016, de 30 de dezembro, bem como o artigo 5.º do RJSPTP, conclui-se que o Município de Lisboa é a Autoridade de transportes²⁵ competente quanto ao serviço público de transporte de passageiros explorado pela Carris até ao termo da relação de serviço público em vigor, que se desenvolve maioritariamente dentro dos limites administrativos do concelho de Lisboa.
106. 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.²⁶
107. Aliás, encontra-se na disponibilidade dos Estados-membros da União Europeia optar pelos modelos de organização do *Ecosystema 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.²⁷
108. Contudo, haverá que ter em conta o artigo 13.º do RJSPTP que estabelece que o

²⁵ 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.

²⁶ Neste sentido a Resolução do Parlamento Europeu, de 2 de dezembro de 2015, sobre "mobilidade urbana sustentável" mas também a Comunicação da Comissão Europeia sobre o "Plano de ação da mobilidade urbana", de 30 de setembro de 2009, e o Livro verde "Por uma nova cultura de mobilidade urbana", de 25 de setembro de 2007, que defendem que as soluções para a mobilidade devem ser encontradas ao nível local, de acordo com as especificidades locais e em parceria com as autoridades nacionais. Também no mesmo sentido a Comunicação da Comissão Europeia sobre "Avançar em conjunto para uma mobilidade urbana competitiva e eficiente na utilização de recursos" e o "Pacote da Mobilidade Urbana" de 2013, que defende que a Comissão e os Estados-Membros devem reforçar o seu apoio às autoridades locais para que todas as cidades da União possam operar uma mudança radical nos seus esforços com vista a uma mobilidade urbana mais competitiva e eficiente na utilização de recursos, devendo ser criadas condições de base adequadas para as autoridades locais definirem e executarem estratégias integradas e globais que promovam uma mobilidade urbana melhor e mais sustentável. No mesmo sentido a consulta pública sobre a dimensão urbana da política de transportes da União Europeia de 2013. http://ec.europa.eu/transport/themes/urban/studies/urban_en

²⁷ Tal como refere o colação o "Guião para o período transitório do Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros e Linhas Orientadoras" do IMT (<http://www.imt.pt/sites/IMT/Portugues/RJSPTP/Paginas/RJSPTP.aspx>). "Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros - A Definição da Competência Territorial e a Importância da Gestão em Rede" (que segue "As Orientações para a interpretação do Regulamento (CE) n.º 1370/2007", "no estudo de impacto do implementação do Regulamento n.º 1370/2007, o planeamento do território e da mobilidade é essencial em várias perspetivas, designadamente, apurar e definir o serviço que se pretende e a que custo, ou aquele que é possível suportar, bem como os prazos adequados, capacitação das autoridades de transportes, evitar sobrecompensação ou compensação insuficiente, promover intermodalidade, permitir uma efetiva monitorização e evitar a captura por operadores. Serve também para avaliar que tipo de contrato escolher e o balanceamento do risco, uma vez que a total transferência de riscos para a parte privada pode não ser, necessariamente, o mais vantajoso. Segundo a Comissão, esta é a forma de ultrapassar a falta de recursos públicos e as dificuldades de financiamento."

planeamento²⁸ 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;*
- *Pressupor a articulação e otimização da exploração, visando a eficiência e eficácia do serviço público de transporte de passageiros no seu conjunto, independentemente da sua finalidade, natureza ou tipo de exploração, considerando, designadamente: o serviço público de transporte de passageiros regular; ii) o serviço público de transporte de passageiros flexível; iii) o transporte em táxi; iv) os serviços de transporte escolar; v) outras soluções de mobilidade.*

109. Ora, o artigo 8.º que, sem prejuízo do disposto no artigo 5.º do RJSPTP, 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.

110. 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.

111. A Carris explora uma rede de serviços de transporte rodoviário de passageiros que, com exceção da cidade do Lisboa, onde opera em exclusivo, interage e se sobrepõe com linhas de outros operadores de transporte, além de que a sua rede é um nó central de toda a rede de transportes da Área Metropolitana de Lisboa²⁹.

²⁸ Imperativo de planeamento reforçado no recente Regulamento (EU) 2016/2338, do Parlamento Europeu e do Conselho de 14 de dezembro de 2016 que altera o Regulamento (CE) n.º 1370/2007, no que respeita à abertura do mercado nacional de serviços de transporte ferroviário de passageiros.

²⁹ O citado Guião do IMT 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;*

112. Por um lado, importa garantir que as decisões tomadas nas diversas redes e serviços de transportes de diversos operadores sejam coerentes do ponto de vista do planeamento e do serviço disponibilizado aos cidadãos.
113. Por outro lado, os restantes operadores da Área Metropolitana de Lisboa 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, sem direitos exclusivos ou atribuição de compensações financeiras (com exceção, na generalidade, da atribuição de compensações tarifárias pela disponibilização de tarifários intermodais ou bonificações tarifárias sociais).
114. Releva a Comissão³⁰ 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.”*
115. 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.
116. Assim, sem prejuízo das atribuições e competências próprias da AMT, enquanto regulador económico independente, cabe às Autoridades de transportes criar e

-
- *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.”*

³⁰ Comunicação da Comissão (ver nota anterior).

implementar as condições legais e contratuais de base que permitam a disponibilização de serviços de transportes enquadradas em termos equitativos em termos concorrenciais³¹ e organizativos.

117. Tais imperativos de transparência³² ³³ ³⁴e equidade assumem uma maior relevância quanto à CML, tendo em conta que, além de autoridade de transportes, é também gestora/detentora de um operador que opera parcialmente em mercado concorrencial (Carris), sempre que os seus serviços se sobreponham ou interajam com outros serviços de outros operadores.
118. Nesta linha, importa garantir que a execução do contrato de serviço público celebrado com a Carris³⁵, 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.
119. A este propósito a CML referiu que *“o Município de Lisboa, como Autoridade de Transportes da Carris, pode apenas reiterar o seu compromisso de respeitar a concorrência, na medida do que a lei impõe, em todos os momentos em que a questão se colocar, seja qual for a sua forma.”*³⁶

³¹ 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

³² 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.

³³ 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”*.

³⁴ O artigo 31.º da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, que aprova o regime jurídico da atividade empresarial local e das participações locais, estabelece que a *“a gestão das empresas locais deve articular -se com os objetivos prosseguidos pelas entidades públicas participantes no respetivo capital social, visando a satisfação das necessidades de interesse geral ou a promoção do desenvolvimento local e regional, assegurando a viabilidade económica e o equilíbrio financeiro.”* Por seu lado, o n.º 1 do artigo 32.º estabelece que *“a deliberação de constituição das empresas locais ou de aquisição de participações que confiram uma influência dominante, nos termos da presente lei, deve ser sempre precedida dos necessários estudos técnicos, nomeadamente do plano do projeto, na ótica do investimento, da exploração e do financiamento, demonstrando -se a viabilidade e sustentabilidade económica e financeira das unidades, através da identificação dos ganhos de qualidade, e a racionalidade acrescentada decorrente do desenvolvimento da atividade através de uma entidade empresarial, sob pena de nulidade e de responsabilidade financeira”*. Os n.º 3 e 4 da mesma disposição estabelece que a *“atribuição de subsídios à exploração pelas entidades públicas participantes no capital social exige a celebração de um contrato-programa”* e *“no caso de a empresa local beneficiar de um direito especial ou exclusivo, nos termos definidos no artigo 3.º do Decreto -Lei n.º 148/2003, de 11 de julho, que «Transpõe para a ordem jurídica nacional a Diretiva n.º 2000/52/CE, da Comissão, de 26 de julho, que altera a Diretiva n.º 80/723/CEE, da Comissão, de 25 de junho, relativa à transparência das relações financeiras entre as entidades públicas dos Estados membros e as empresas públicas», alterado pelo Decreto-Lei n.º 120/2005, de 26 de julho, e pelo Decreto-Lei n.º 69/2007, de 26 de março, essa vantagem deve ser contabilizada para aferição da sua viabilidade financeira.”* O n.º 6 da mesma disposição estabelece que *“independentemente das obrigações de controlo e fiscalização previstas na presente lei e na lei comercial, o desempenho da empresa local deve ser objeto de avaliação anual pelos respetivos órgãos sociais, incluindo a elaboração de um relatório com a análise comparativa das projeções decorrentes dos estudos referidos nos n.os 1 e 2 e a efetiva situação económico -financeira da empresa local, o qual é obrigatoriamente comunicado à Inspeção -Geral de Finanças.”*

³⁵ O artigo 35.º da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, que aprova o regime jurídico da atividade empresarial local e das participações locais, estabelece que *“as empresas locais que prossigam atividades no âmbito de setores regulados ficam sujeitas aos poderes de regulação da respetiva entidade reguladora.”*

³⁶ O artigo 34.º da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, que aprova o regime jurídico da atividade empresarial local e das participações locais, estabelece que *“as empresas locais, tanto nas relações com os sócios como com terceiros, estão sujeitas às regras gerais da concorrência, nacionais e comunitárias, e devem adotar mecanismos de contratação transparentes e não discriminatórios, assegurando igualdade de oportunidades aos interessados, nos termos legalmente previstos”* e que *“as empresas locais regem-se pelo princípio da transparência financeira e a sua contabilidade deve ser organizada de modo a permitir a identificação*

120. Por outro lado, a CML tem competência em matéria tarifária, mas deverá articular-se com Área Metropolitana de Lisboa, e, designadamente por estarem em causa verbas atinentes ao Orçamento do Estado, deve dar especial relevância à aferição da conformidade da aplicação dos critérios de pagamento de compensações financeiras e de repartição de receitas dos títulos intermodais³⁷, 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.
121. Acresce que, apesar da CML ser autoridade de transportes quanto ao serviço prestado pela Carris, a verdade é que não detêm competências de âmbito municipal, como sejam de gestão do espaço público, em territórios de outros municípios, tal como decorre do regime jurídico aplicável às autarquias locais. Dessa forma, qualquer intervenção que tenha impacto no território de um município deve ter em conta as competências desse município, devendo por isso existir articulação formal entre as entidades.
122. No ofício de 25 de outubro, a CML refere que:
- *“Não existe, no momento presente, qualquer iniciativa que envolva o município e as autoridades de transportes com intervenção na Área Metropolitana de Lisboa com vista à contratualização da coordenação da oferta metropolitana de transportes;*
 - *Esse status quo, que aliás, não é razoavelmente previsível que se mantenha, não afeta a concessão da Carris que explora linhas que ultrapassam os limites da cidade de Lisboa há muitos anos de forma que aliás se tem revelado competitiva com outros operadores;*
 - *Tendo presente a necessidade de contratualização das redes da AML até 2019, é claro que nos próximos 24 meses terão de ser tomadas opções no foro metropolitano sobre o modelo de contratualização, financiamento e partilha de*

de quaisquer fluxos financeiros entre elas e as entidades participantes no capital social, garantindo o cumprimento das exigências nacionais e comunitárias em matéria de concorrência e auxílios públicos.”.

³⁷ Referem as Orientações da Comissão Europeia que: “A prestação de serviços de transporte público de passageiros, no âmbito de um contrato de serviço público, por uma empresa que também exerce atividades de transporte comercial pode induzir efeitos de rede positivos. Por exemplo, ao servir, no âmbito de um contrato de serviço público, uma determinada rede que assegura ligações a itinerários explorados em condições comerciais, o operador poderá alargar a sua clientela. A Comissão vê com bons olhos os efeitos de rede induzidos, como os resultantes da bilhética e horários integrados, desde que beneficiem os passageiros. Está ciente, também, da dificuldade prática de os quantificar. Não obstante, como prevê o anexo do regulamento, os benefícios induzidos quantificáveis devem ser deduzidos dos custos para os quais é pedida compensação”.

risco que se pretende, bem como o modelo de governança da AML enquanto autoridade de transportes;

- *Esta é uma matéria que a CML tem crítica para a sua política de mobilidade em que, que por via do seu papel de autoridade de transportes no município de Lisboa, quer por via da sua participação nos fora próprios não deixará de ter um papel ativo.”*

123. Acrescenta ainda que se encontra em preparação um contrato interadministrativo com o Estado acerca do Metropolitano de Lisboa, tal como imposto pelo Decreto-Lei n.º 86-D/2016, de 30 de dezembro, sendo que *“parece relativamente seguro poder afirmar que, uma vez concluído, é pelo menos expectável que o acordo permita melhorar as condições de oferta de transporte em Lisboa, designadamente porque haverá de nele se tratar da concertação das decisões de planeamento estratégico e de investimentos nas redes de transportes da Carris e do Metropolitano de Lisboa, da oferta de transporte, da integração de sistemas de bilhética e de informação ao público e, bem assim, da utilização exclusiva de tarifários intermodais nos termos aliás propostos pelo artigo 10.º daquele diploma.”*
124. Será também de referir que o RJSPTP, estabelece, no seu artigo 3.º e 4.º que uma autoridade de transportes tem atribuições e competências, designadamente 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 investida dessas atribuições e competências, sendo que, no contexto do RJSPTP, esta expressão pode também referir-se a um agrupamento de autoridade.
125. Sendo o Estado, representado pelo membro do Governo responsável pela área dos transportes, a autoridade de transportes competente quanto ao serviço público de transporte de passageiros em modo ferroviário pesado e metro ligeiro, quanto ao serviço público de transporte de passageiros explorado nas áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto
126. Por seu turno, decorre dos artigos 38.º a 41.º do RJSPTP estabelece que as regras gerais relativas à criação e disponibilização de títulos de transporte, monomodais ou intermodais, bem como as relativas à fixação de valores máximos de preços e atualização das tarifas, e aos sistemas de transportes inteligentes são definidas por portaria dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e dos

transportes³⁸, sem prejuízo de regras específicas fixadas por autoridades de transportes locais ao abrigo daquelas regras gerais.

127. Por outro lado, o Governo tem a competência de fixar a percentagem máxima de aumento nos preços praticados para os títulos relativos aos transportes coletivos rodoviários interurbanos de passageiros, aos transportes coletivos de passageiros nas Áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto, aos transportes ferroviários urbanos e suburbanos e aos transportes fluviais, estando habilitado para tal nos termos do na alínea b) do n.º 2 do artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 8/93, de 11 de janeiro³⁹, do n.º 1 do artigo 3.º da Portaria n.º 241-A/2013, de 31 de julho e ainda, do disposto nos artigos 22.º, 40.º e 41.º do RJSPTP.
128. Acresce ainda que a Portaria n.º 241-A/2013, de 31 de julho, que aprova o regime aplicável aos títulos intermodais da área metropolitana de Lisboa, onde incluem os Títulos Navegante disponibilizados pela Carris, ainda que se trate de um sistema tarifário de âmbito local, a verdade é que o mesmo abrange operadores internos detidos pelo Estado e pela Carris e é financiado por verbas do Orçamento do estado, pelo que compete ao Governo aprovar as respetivas regras, nos termos das disposições do RJSPTP citadas.
129. Por outro lado, a CML dispõe ainda de diversos títulos de transporte combinados com outros operadores de transporte, cuja gestão e fiscalização pertence à Área Metropolitana de Lisboa.
130. Ou seja, a gestão do sistema tarifário e de bilhética da região envolve uma multiplicidade de entidades, que se deve articular em ordem a planear e estimar os impactos de alterações tarifárias em todos os operadores, designadamente a Carris e também, desta forma, proteger os interesses dos passageiros.
131. Não obstante o referido, a AMT entende não poder deixar de recomendar que à CML que contratualize, a curto prazo, também com os municípios limítrofes e com a Área Metropolitana de Lisboa⁴⁰ (tendo esta poderes delegados dos municípios para gestão do sistema de transportes), no âmbito das respetivas competências, os termos que deverão reger a sua relação, no que se refere à gestão articulada do sistema de

³⁸ Articulada com o artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, que estabelece competir à AMT “definir regras e princípios gerais relativos à estrutura de custeio e formação de preços e tarifas nos setores regulados, emitindo parecer sobre as propostas de regulamentos de tarifas e outros instrumentos tarifários, designadamente quando estas se encontrem relacionadas com obrigações de serviço público”.

³⁹ Que como recomendado pela AMT, deverá ser revogado e substituído por um novo enquadramento mais adaptado à nova realidade http://www.amt-autoridade.pt/media/1317/parecer-n%C2%BA-02_amt_2017_atualiza%C3%A7%C3%B5es-tarif%C3%A1rias-regulares-servi%C3%A7os-p%C3%BAbli.pdf

⁴⁰ A Lei n.º 107/2017, de 10 de novembro, introduziu “a garantia do progressivo funcionamento em rede do sistema metropolitano de transportes públicos” como um dos objetivos do Decreto-Lei n.º 86-D/2016, de 30 de dezembro.

transportes da região, com efeitos benéficos na potenciação dos efeitos positivos de uma rede metropolitana em cada um dos operadores, bem como de mitigação de possíveis efeitos negativos, a nível concorrencial, de exploração e sustentabilidade económica e financeira, da eventual desarticulação dessa mesma gestão, sem prejuízo da atividade regular de órgãos consultivos onde esteja a empresa integrada⁴¹.

132. Esta articulação pode:

- Potenciar os objetivos da política de transportes, a coordenação e a integração física, tarifária e lógica de todos os modos de transporte⁴²;
- Potenciar 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;
- Permitir 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;
- Permitir 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;
- Permitir aumentar as economias de escala, incluindo a redução dos preços e dos custos das transações, e melhorar e profissionalizar a gestão dos contratos públicos;
- Potenciar a otimização dos custos administrativos necessários à gestão do sistema e diminuir o risco de intervenção descoordenada, incoerente e imprevista no mercado.

⁴¹ Foi tido em conta o Decreto da Assembleia da República 168/XIII, que introduz a Primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 86-D/2016, de 30 de dezembro, na sequência da Apreciação Parlamentar 31/XIII introduz uma norma que estabelece que “O Estado e o município de Lisboa devem ainda articular com a Área Metropolitana de Lisboa e outros municípios, em matérias do interesse comum na salvaguarda das competências de cada entidade. 3- É criado o Conselho Geral Consultivo, como órgão de natureza consultiva da Carris. 4- Compete ao Conselho Geral Consultivo: a) Emitir parecer sobre os Planos Estratégicos e Plurianuais; b) Fazer recomendações, tendo em vista a integração da oferta e das várias redes de transportes existentes na área metropolitana de Lisboa, bem como a melhoria da prestação do serviço público de transporte, nomeadamente na expansão da rede, percursos e novas linhas; c) Pronunciar-se sobre outros assuntos, relacionados com a atividade da Companhia Carris de Ferro de Lisboa, E.M., S.A., que lhe sejam submetidos, pela maioria dos seus membros, ou cuja apreciação seja solicitada pelo conselho de administração. 5- O Conselho Geral Consultivo tem a seguinte composição: a) Um representante do Conselho de Administração da Carris, que preside; b) Um representante de cada município onde a empresa ofereça serviço de transporte; c) Um representante nomeado pela Área Metropolitana de Lisboa; d) Um representante do Metropolitano de Lisboa, E.P.E.; e) Um representante das empresas Transtejo-Transportes do Tejo, S.A. e Soflusa - Sociedade Fluvial de Transportes, S.A.; f) Um representante da CP - Comboios de Portugal, E.P.E.; g) Um representante designado pela comissão de trabalhadores da empresa; h) Um representante das comissões de utentes dos transportes dos transportes de Lisboa; i) Um representante da Direção-Geral do Consumidor.

<https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalleDiplomaAprovado.aspx?BID=20382>. A publicação da Lei n.º 107/2017, de 10 de novembro, confirmou o conteúdo

⁴² A Lei n.º 107/2017, de 10 de novembro, introduziu a disposição que estipula que “a manutenção, reabilitação e qualificação da rede de elétricos de superfície deve inscrever-se nas estratégias de planeamento e desenvolvimento urbanas da rede da Carris, fazendo parte dos sistemas de mobilidade de Lisboa.”

133. Tal articulação também se revela premente, tendo em conta o horizonte de 31 de dezembro de 2019 e a necessidade de planeamento de redes e preparação, lançamento e adjudicação de concursos para serviços de transporte de passageiros, em articulação ou sobrepostos com parte dos serviços da Carris, neste curto espaço de tempo.
134. Acresce ainda que esta articulação se revela da maior importância quanto à gestão do sistema de bilhética e tarifário da região, sobretudo tendo em conta que grande parte do tarifário da Carris é sustentado em títulos de transporte intermodais, que são financiados pelo Estado e geridos pela AML, que limitam a ação da CML.

Operador Interno

135. 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).
136. 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”).
137. Do artigo 5.º do Regulamento e do artigo 16.º do RJSPTP⁴³ resulta que o serviço público de transporte de passageiros, que pode abranger uma linha, um conjunto de linhas ou uma rede que abranja a área geográfica de uma ou mais autoridades de transportes competentes contíguas, pode ser explorado mediante atribuição, através da celebração de contrato de serviço público a operadores de serviço público, precedida dos procedimentos pré-contratuais estabelecidos no Regulamento, no Código dos Contratos

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

1 — O serviço público de transporte de passageiros pode ser explorado:

a) Diretamente pelas autoridades de transportes competentes, designadamente com recurso a meios próprios;

b) Mediante atribuição, através da celebração de contrato de serviço público:

i) A operadores internos;

ii) A outros operadores de serviço público;

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

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

Públicos, e no RJSPTP, decorrendo deste enquadramento legal uma regra geral de submissão à concorrência para novos serviços prestados por operadores que venham ser selecionados.

138. Contudo, nos termos do n.º 2 do artigo 5.^o⁴⁴ e do artigo 16.º do RJSPTP, o serviço público de transporte de passageiros pode em alternativa ser explorado diretamente pelas autoridades de transportes competentes, designadamente com recurso a meios próprios ou através da celebração de contrato de serviço público com operadores internos, neste último caso em conformidade com o artigo 17.º do RJSPTP.
139. Como refere a Comissão Europeia⁴⁵, *“o Regulamento autoriza as autoridades competentes a nível local a prestarem elas próprias serviços públicos rodoviários ou ferroviários de transporte de passageiros ou a adjudicarem por ajuste direto contratos de serviço público a operadores internos. Contudo, se optarem pela segunda alternativa, devem respeitar uma série de regras e condições estritas, estabelecidas no n.º 2 do artigo 5.º, do regulamento”*:
140. Em primeiro lugar, deve ter-se presente que, de acordo com o Regulamento, o operador interno é *“uma entidade juridicamente distinta, sobre a qual a autoridade competente a nível local ou, em caso de agrupamento de autoridades, pelo menos uma autoridade competente a nível local, exerce um controlo análogo ao que exerce sobre os seus próprios serviços”*.
141. 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”*.
142. 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*

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

⁴⁵ Comunicação da Comissão Orientações para a interpretação do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 relativo aos serviços públicos de transporte ferroviário e rodoviário de passageiros, publicada no Jornal Oficial da União Europeia C/92 de 29 de março de 2014.

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”.

143. Em segundo lugar, decorre do Regulamento que o “operador interno e qualquer entidade sobre a qual este operador exerça uma influência, ainda que mínima, exerça integralmente as suas atividades de transporte público de passageiros no interior do território da autoridade competente a nível local, mesmo que existam linhas secundárias ou outros elementos acessórios dessa atividade que entrem no território de autoridades competentes a nível local vizinhas, e não participem em concursos organizados fora do território da autoridade competente a nível local”.
144. Atento o exposto, a Carris é, do ponto de vista legal classificada como operador interno, antes pelo RJSPTP e depois pelo Decreto-lei n.º 86-D/2016, de 30 de dezembro, sendo controlada a 100% pela CML, sendo da competência desta a nomeação dos órgãos de administração e aprovação de plano e decisões operacionais, táticas e estratégicas⁴⁶.
145. Por outro lado, a Carris explora uma rede de serviços de transporte rodoviário de passageiros que, com exceção da cidade da Lisboa, onde opera em exclusivo, interage e se sobrepõe com linhas de outros operadores de transportes (no território de outras autoridades de transportes, sendo tal permitido pelo Regulamento).
146. 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, sem direitos exclusivos ou atribuição de compensações financeiras (com exceção, na generalidade, da atribuição de compensações tarifárias pela disponibilização de tarifários intermodais ou bonificações tarifárias sociais).
147. Releva a Comissão⁴⁷ 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

⁴⁶ O artigo 19.º da Lei n.º 50/2012 de 31 de agosto, que aprova o regime jurídico da atividade empresarial local, estabelece critérios semelhantes no que se refere à determinação da influência dominante sobre determinada entidade empresarial: “1 - São empresas locais as sociedades constituídas ou participadas nos termos da lei comercial, nas quais as entidades públicas participantes possam exercer, de forma direta ou indireta, uma influência dominante em razão da verificação de um dos seguintes requisitos: a) Detenção da maioria do capital ou dos direitos de voto; b) Direito de designar ou destituir a maioria dos membros do órgão de gestão, de administração ou de fiscalização; c) Qualquer outra forma de controlo de gestão.”

⁴⁷ Comunicação da Comissão (ver nota anterior).

- serviços públicos tempo suficiente para se adaptarem às disposições do regulamento.”*
148. 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.
149. 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 concorrenciais e organizativos⁴⁸.
150. Tais imperativos de transparência⁴⁹ e equidade assumem uma maior relevância quanto à CML, tendo em conta que, além de autoridade de transportes com jurisdição no seu território, é também gestora/detentora de um operador que opera em mercado parcialmente concorrencial.
151. Nesta linha, importa garantir que a execução do contrato de serviço público celebrado com a Carris, 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.
152. 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 Carris em territórios e percursos onde também operem outros operadores⁵⁰.
153. Da mesma forma, e de forma a mitigar quaisquer efeitos concorrenciais nefastos de linhas da Carris que se sobreponham, total ou parcialmente, com outras linhas de outros operadores cuja atividade não se encontre ainda contratualizada, também se

⁴⁸ 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.

⁴⁹ 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.

⁵⁰ 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 (...)”

- recomenda a separação e identificação das contas específicas destas linhas⁵¹, pelos mesmos motivos.
154. A este propósito, importa referir que segundo informou a CML, a 20 de outubro de 2017, o sistema contabilístico da Carris permite apurar custos e receitas de carreiras, desagregadas por percurso (âmbito geográfico), *“ainda que tal contabilização não seja realizada de forma automatizada. Encontra-se em curso, todavia, o desenvolvimento, pela Carris, de um sistema que permitirá tal automatização”*.
155. Também haverá que referir que a Carris detém participações sociais em entidades que desenvolvem atividades conexas, como seja a prestação de serviços relativos a sistemas de bilhética e tarifário.
156. Ainda que no caso específico da OTLIS⁵², a mesma seja detida por diversos operadores, sujeitos a diversas autoridades de transportes competentes, entende-se que deverá existir contabilidade separada^{53 54} quanto a todas as atividades prestadas pela Carris ou por participada, que não estejam relacionadas com as obrigações de serviço público impostas pelo serviço de transporte rodoviário de passageiros em Lisboa, de forma a evitar qualquer tipo de subsídio cruzada, no respeito pelo previsto no Regulamento.
157. Na sua comunicação de 20 de outubro, a CML estabelece que as diversas empresas detidas ou participadas pela Carris, incluindo a OTLIS, têm sistema contabilístico autónomo e que não procedem a consolidação fiscal com a Carris, não desempenhando qualquer atividade no cumprimento de obrigações de serviço público.
158. No entanto, considera-se que a atividade prosseguida pela OTLIS ou CarrisTur podem confluir direta ou indiretamente no cumprimento de obrigações de serviço público, como sejam na disponibilização de veículos ou no sistema de bilhética onde assenta o sistema tarifário e a partir do qual são calculadas compensações financeiras.
159. Da mesma forma, e de forma a mitigar quaisquer efeitos concorrenciais nefastos,

⁵¹ O artigo 47.º da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, que aprova o regime jurídico da atividade empresarial local e das participações locais estabelece que *“a prestação de serviços de interesse geral pelas empresas locais e os correspondentes subsídios à exploração dependem da prévia celebração de contratos -programa com as entidades públicas participantes”* e que aqueles contratos *“devem definir detalhadamente o fundamento da necessidade do estabelecimento da relação contratual, a finalidade desta, os montantes dos subsídios à exploração, assim como a eficácia e a eficiência que se pretende atingir com a mesma, concretizando um conjunto de indicadores ou referenciais que permitam medir a realização dos objetivos setoriais.”* Acrescenta que *“o desenvolvimento de políticas de preços das quais decorram receitas operacionais anuais inferiores aos custos anuais é objetivamente justificado e depende da adoção de sistemas de contabilidade analítica onde se identifique a diferença entre o desenvolvimento da atividade a preços de mercado e o preço subsidiado na ótica do interesse geral”*.

⁵² Entidade gestora de sistemas de bilhética ou de suporte à mobilidade, nos termos do RJSPT e do Decreto-Lei n.º 60/2016, de 8 de setembro.

⁵³ Tal como referido nas Orientações 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.”*

⁵⁴ O artigo 34.º da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, que aprova o regime jurídico da atividade empresarial local e das participações locais, estabelece que *“as empresas locais, tanto nas relações com os sócios como com terceiros, estão sujeitas às regras gerais da concorrência, nacionais e comunitárias, e devem adotar mecanismos de contratação transparentes e não discriminatórios, assegurando igualdade de oportunidades aos interessados, nos termos legalmente previstos”* e que *“as empresas locais regem-se pelo princípio da transparência financeira e a sua contabilidade deve ser organizada de modo a permitir a identificação de quaisquer fluxos financeiros entre elas e as entidades participantes no capital social, garantindo o cumprimento das exigências nacionais e comunitárias em matéria de concorrência e auxílios públicos.”*

designadamente pela subsidiação cruzada ou pela participação da Carris, por via indireta através daquelas empresas, em concursos fora do território da autoridade de transportes, não se pode deixar de recomendar o cumprimento escrupuloso da existência de separação contabilística.

Obrigações de serviço público e respetivas compensações

160. 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.*

161. O artigo 23.º do RJSPTP estabelece, por seu turno, que *“as autoridades de transportes competentes podem impor obrigações de serviço público⁵⁵ ao operador de serviço*

⁵⁵ Tal como referem as Orientações da Comissão “Conforme dispõe o artigo 14.º do TFUE, «a União e os seus Estados-Membros, dentro do limite das respetivas competências e no âmbito de aplicação dos Tratados, zelarão por que esses serviços [de interesse económico geral] funcionem com base em condições, nomeadamente económicas e financeiras, que lhes permitam cumprir as suas missões». De acordo com o Protocolo n.º 26, as autoridades nacionais, regionais e locais têm um papel essencial e gozam de um amplo poder de apreciação na prestação, execução e organização de serviços de interesse económico geral de uma forma que atenda tanto quanto possível às necessidades dos utilizadores. (...) A prestação, execução e organização de serviços de interesse económico geral pelos Estado-Membros no setor do transporte público ferroviário e rodoviário de passageiros regem-se pelo Regulamento (CE) n.º 1370/2007. O artigo 1.º do regulamento estabelece que o objetivo deste é «definir

- público, as quais devem ser formuladas de forma expressa e detalhada, por referência a elementos específicos, objetivos e quantificáveis⁵⁶.*
162. 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.*
163. 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”.*
164. O Regulamento estabelece ainda que devem ser definidas *“claramente as obrigações de serviço público que os operadores de serviço público devem cumprir e as zonas geográficas abrangidas”, estabelecendo “antecipadamente e de modo objetivo e transparente: i) os parâmetros com base nos quais deve ser calculada a compensação, se for caso disso, e ii) a natureza e a extensão dos direitos exclusivos eventualmente concedidos, por forma a evitar sobrecompensações (...)”* devendo aqueles parâmetros ser determinados *“(...) de modo a que cada compensação não possa, em caso algum, exceder o montante necessário para a cobertura do efeito financeiro líquido sobre os custos e as receitas decorrentes da execução das obrigações de serviço público, tendo em conta as respetivas receitas, conservadas pelo operador de serviço público, e um lucro razoável”.*
165. Estatuí 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*

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

⁵⁶ No mesmo sentido, o artigo 46.º da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, que aprova o regime jurídico da atividade empresarial local e das participações locais, estabelece que *“as empresas locais de gestão de serviços de interesse geral devem prosseguir as missões que lhes estejam atribuídas, tendo em vista (...) b) Promover o acesso, em condições financeiras equilibradas, da generalidade dos cidadãos a bens e serviços essenciais, procurando adaptar as taxas e as contraprestações devidas às reais situações dos utilizadores, à luz do princípio da igualdade material; (...) f) Cumprir obrigações específicas, relacionadas com a segurança da sua atividade, a continuidade e qualidade dos serviços e a proteção do ambiente, devendo tais obrigações ser claramente definidas, transparentes, não discriminatórias e suscetíveis de controlo”.*

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.”

166. 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 razoável⁵⁷, igual ao efeito financeiro líquido”.
167. 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”.
168. Por outro lado, o n.º 5 do anexo estabelece que “a fim de aumentar a transparência e de evitar subvenções cruzadas, quando um operador de serviço público explora simultaneamente serviços sujeitos a obrigações de serviço público de transportes que beneficiam de compensação e outras atividades, a contabilidade dos referidos serviços públicos deve ser separada, satisfazendo, no mínimo, as seguintes condições:
- as contas correspondentes a cada uma destas atividades de exploração devem ser separadas, e a parte dos ativos correspondentes e os custos fixos devem ser afetados segundo as normas contabilísticas e fiscais em vigor,

⁵⁷ 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”.

- *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 público⁵⁸.*
169. 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”.*
170. Face ao exposto, haverá que analisar, nestas matérias, o contrato de serviço público e os respetivos anexos, que começa por estipular a estimativa de montantes anuais das compensações financeiras devidas à Carris pelo cumprimento das OSP.
171. Ora, tal como já descrito anteriormente, constata-se a existência de comprovação documental formal de que efetivamente o valor da compensação pelo cumprimento das OSP da Carris corresponde ao montante do efeito financeiro líquido decorrente da soma das incidências, positivas ou negativas, da sua execução sobre os custos e as receitas da Carris, tendo sido tida em conta a comparação dos custos e receitas da Carris num cenário de existência das OSP, com os decorrentes de um cenário sem existência de tais obrigações e em que os serviços abrangidos seriam explorados em condições de mercado, tal como recomendado pela Comissão Europeia.⁵⁹
172. Por outro lado, foi calculada a taxa de cobertura, tendo em conta os gastos operacionais diretos e indiretos, por cada linha em diversos períodos horários e os custos históricos, estimativas de investimento, de procura e oferta e outros custos associados à operação.⁶⁰
173. Foi ainda tido em conta os efeitos das OSP tarifárias, desconsiderando-se as receitas provenientes da disponibilização de títulos de transporte intermodais, nomeadamente

⁵⁸ No mesmo sentido, as disposições já mencionadas na Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto.

⁵⁹ Orientações à aplicação do Regulamento (CE) n.º 1370/2007, já citadas.

⁶⁰ Tal como esclarece a CML, na comunicação de 20 de outubro, foram utilizados os seguintes pressupostos no cálculo da taxa de cobertura:

- Parâmetros de input do modelo: all-in de custo da dívida taxa de remuneração do excesso de liquidez, custos unitários da frota, por tipo de veículo, subsídios comunitários à frota, período de amortização dos investimentos, taxa de inflação, duração da concessão e taxa de IRC;
- Custos históricos da Carris: com base nos custos da Carris, particularmente no ano de 2016, foram construídas as previsões de custos futuras, assumindo como proxy a variação da oferta medida em veículos.kilómetro. Foram designadamente utilizados os valores referentes às grandes reparações, custos de estrutura de empresas custos com subestações, linha, rede área, rede de cabos subterrâneos, ferramentas e equipamentos utilizados nas oficinas, custos com informática, construção e remodelação de edifícios, custos com instalações sociais e com o cumprimento das condições de segurança e higiene no trabalho, os custos laborais e custos com frota de apoio;
- Previsões da evolução da oferta;
- Previsões de evolução da procura;
- Planos de Investimento da Carris, designadamente na Renovação da Frota.

os passes sociais, cujo efeito seja suportado pelo Estado, tal como recomendado pela Comissão Europeia.⁶¹

174. Por outro lado, foi efetuado o cálculo do efeito financeiro líquido e considerada que a taxa de lucro razoável⁶² da Carris e tendo em conta taxa interna de rendibilidade⁶³ nominal dos fundos disponibilizados e do *cash-flow* distribuído ao acionista (designadamente sob a forma de dividendos pagos ou reservas distribuídas), a preços correntes, durante o prazo da Concessão. Na fixação do valor monetário da compensação pelo cumprimento das OSP foram tidos em conta o Balanço anual da empresa.⁶⁴
175. Acresce que estabelece uma avaliação plurianual do modelo económico subjacente e de todas as suas variáveis, com base em dados reais, tal como recomendado pela Comissão Europeia.⁶⁵
176. Desta forma, à partida, constata-se que o critério de cálculo das compensações é objetivo e estabelecido de forma quantificável, ponderando os diversos custos e receitas do operador, linha a linha, às quais são impostas as obrigações de serviço público da operação. 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, contabilizando ainda as receitas decorrentes da aplicação dos tarifários em vigor⁶⁶.

61 Orientações à aplicação do Regulamento (CE) n.º 1370/2007, já referenciadas.

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

63 Conforme referido nas Orientações da Comissão Europeia: “De acordo com o anexo, deve entender-se por «lucro razoável» uma taxa de remuneração do capital que seja habitual no setor num determinado Estado-Membro e que deve ter em conta o risco, ou a inexistência de risco, incorrido pelo operador do serviço público em resultado da intervenção da autoridade pública. Não são dadas, todavia, outras indicações sobre o nível correto de «remuneração do capital» ou de «lucro razoável». A comunicação da Comissão relativa à aplicação das regras em matéria de auxílios estatais da União Europeia à compensação concedida pela prestação de serviços de interesse económico geral (comunicação SIEG), embora assente numa base jurídica distinta da do regulamento (CE) n.º 1370/2007 e não se aplique, portanto, nos casos em que a compensação é paga por obrigações de serviço público no setor dos transportes terrestres, dá algumas indicações quanto à determinação do nível de lucro razoável, que podem servir de indicador para as autoridades competentes na adjudicação de contratos de serviço público ao abrigo do regulamento (CE) n.º 1370/2007. A comunicação explica que «sempre que existe uma remuneração de mercado geralmente aceite para um dado serviço, essa remuneração de mercado constitui a melhor referência para a compensação, na ausência de um convite a concorrer». Idealmente, esses referenciais seriam os contratos no mesmo setor de atividade, com características semelhantes e celebrados no mesmo Estado-Membro. O lucro razoável deve, portanto, ser compatível com as condições normais de mercado e não exceder o necessário para refletir o nível de risco do serviço prestado. Nem sempre existem, todavia, tais referenciais de mercado. Sendo esse o caso, o nível de lucro razoável poderá ser determinado comparando a margem de lucro exigida por uma empresa média bem gerida, com atividade no mesmo setor, para oferecer o serviço em causa. A forma típica de medir o nível de remuneração do capital num contrato de serviço público é considerar a taxa interna de rendibilidade (TIR), em relação ao capital investido, obtida pela empresa ao longo do ciclo de vida do projeto, ou seja, a TIR dos fluxos de caixa decorrentes do contrato. Podem todavia utilizar-se também métodos contabilísticos, como a rendibilidade do capital próprio ou a rendibilidade do capital investido, ou outros indicadores económicos geralmente aceites.”

64 Segundo o Anexo contratual, para o cálculo anual devem ser disponibilizados os dados mais recentes referentes a gastos operacionais diretos e indiretos, por forma a determinar a taxa de cobertura aplicável a cada linha, período horário e dia da semana e isolar e ignorar as receitas provenientes da disponibilização de títulos de transporte intermodais, nomeadamente os passes sociais, quando suportados pelo Estado. Deve também ser identificado, separadamente, os tarifários bonificados impostos pela CML. Para efeito de apuramento das incidências positivas e negativas resultantes das Obrigações de Serviço Público da Carris relativas a tarifas, que a elasticidade da procura ao preço é negativa, com o valor de menos um meio, nos termos do Contrato de Concessão, devendo também ser Deve ser considerada uma TIR de 3,5% (três e meio por cento).

65 Orientações à aplicação do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 já referidos.

66 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.”

177. De referir, no que diz respeito ao pagamento de compensações financeiras, a Comissão Europeia refere que ⁶⁷, “*contrariamente ao que acontece noutras setores, à compensação por obrigações de serviço público no setor dos transportes terrestres aplica-se o artigo 93.º e não o artigo 106.º, n.º 2, do TFUE. Consequentemente, as regras da União relativas à compensação por serviços de interesse económico geral*⁶⁸ *que têm por base o artigo 106.º, n.º 2, do Tratado, não se aplicam aos transportes terrestres*”.⁶⁹ (...) *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.*”
178. 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*”^{70, 71}
179. Considerando que os requisitos previstos naquele Acórdão estão acomodados nas disposições do Regulamento e da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, de acordo com os dados disponibilizados, poderá considerar-se que, á partida, as compensações a atribuir à Carris se enquadram nas compensações financeiras permitidas pelo Direito e pela Jurisprudência Europeias, porquanto estamos perante serviços de interesse económico geral prosseguidos por empresa incumbida do cumprimento de obrigações de serviço público clara e objetivamente definidas, não lhe conferindo vantagem económica

⁶⁷ Comunicação da Comissão Orientações para a interpretação do Regulamento, já mencionadas.

⁶⁸ 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).

⁶⁹ “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).

⁷⁰ 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).

⁷¹ 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;
- E 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.

suscetível de favorecer a empresa beneficiária em relação a empresas concorrentes em igualdade de circunstâncias, e perante compensações que não ultrapassam o necessário para cobrir, total ou parcialmente, os custos ocasionados pelo cumprimento daquelas obrigações serviço público, de forma eficiente e transparente, tudo enquadrado em procedimentos administrativos, contratuais e institucionais previstos na legislação nacional e europeia.

180. Contudo, será de referir que, sem prejuízo das atribuições próprias dos Tribunais europeus e nacionais, os critérios enunciados apenas se consideram cumpridos, na perspetiva da temática das ajudas de Estado, se ao longo do tempo a Carris e a CML aplicarem as compensações em causa corretamente e esse facto é de verificação permanente e sistemática, designadamente pela AMT, ao abrigo do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio.
181. Sempre se dirá, a este propósito, que a aferição da legalidade/aceitabilidade de uma regra geral não se estende às regras específicas necessárias à sua execução e à própria execução.

Enquadramento legal da operação

182. Por outro lado, importa também analisar outros aspetos, à luz quatro condições estabelecidas pelo Tribunal de Justiça no Acórdão *Altmark*, designadamente aqueles que constam do Decreto-Lei n.º 86-D/2016, de 30 de dezembro e que se reconduzem ao enquadramento da concretização da transferência da titularidade da Carris, do Estado para a CML.
183. Estará em causa avaliar, e numa perspetiva do impacto nas obrigações contratuais ou na sustentabilidade económica e financeira da concessão, se pode configurar uma vantagem económica suscetível de favorecer a empresa beneficiária em relação às empresas concorrentes, a transmissão de ações e de património imobiliário do Estado para a CML e a assunção, pelo Estado de obrigações inerentes a matérias como a dívida financeira da Carris, responsabilidades relativas a complementos de pensões de reforma ou invalidez dos trabalhadores, eventuais responsabilidades que venham a ser apuradas por sentença judicial ou acórdão arbitral transitados em julgado, obrigação de serviço público de disponibilização de títulos de transporte intermodais, e as demais previstas no Decreto-Lei n.º 86-D/2016, de 30 de dezembro.⁷²

⁷²Estas matérias não se perspetivavam que viessem a ser alteradas na sequência do Decreto da Assembleia da República 168/XIII, que introduz a Primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 86-D/2016, de 30 de dezembro, na sequência da Apreciação Parlamentar 31/XIII, já referida. A publicação da Lei n.º 107/2017, de 10 de novembro, confirmou o conteúdo. Segundo informação da Presidência da República, "Atendendo à deliberação parlamentar traduzida no Decreto n.º 168/XIII de 4 de outubro de 2017, e sem embargo de ficar aquém da mais ampla consagração da autonomia do Poder Local, o Presidente da República promulgou o diploma da Assembleia da República sobre a "Primeira alteração, por apreciação parlamentar, ao Decreto-lei n.º 86-D/2016, de 30 de dezembro, que atribui ao Município de Lisboa a assunção plena das atribuições e competências legais no que respeita ao serviço público de transporte coletivo de superfície de passageiros na cidade de Lisboa, transfere a posição contratual

184. Refira-se que na sua comunicação de 20 de outubro de 2017, a CML refere que:

- *“(...) decorre expressamente do contrato de concessão que as únicas compensações atribuídas à Carris decorrem do cumprimento de obrigações de serviço público, sejam tarifárias, seja de serviço e, nessa medida, cumprem na íntegra, o Regulamento europeu e a legislação nacional, como não poderia aliás, deixar de ser;*
- *(...) sempre se dirá sobre o enquadramento geral da operação de transferência das Carris para a esfera municipal, que no preâmbulo do Decreto-Lei n.º 86-D/2016, de 30 de dezembro, se encontra a explicação direta e inequívoca da razão pela qual o Estado assumiu uma dívida financeira histórica da Carris, ali se indicando que essa assunção se deve ao facto de não ter o Estado pago à Carris, durante décadas, as compensações pelo cumprimento das OSP que lhe foi impondo. O valor da dívida financeira histórica da Carris, tal como relevado nas suas contas a 31.12.2016, que se anexam, ainda que não estejam aprovadas pelo acionista (...) corresponde ao consequente endividamento da empresa para suprir aquela falta do Estado.*
- *Acresce que, no respeito à matéria dos complementos de reforma e das despesas dos swaps e honorários de advogados relacionados com processos judiciais em curso, bem como a matéria relacionada com responsabilidade não relevadas no balanço da Carris a 31.12.2016, (...) trata-se de disposições que são comuns em casos de transmissão de titularidade de capital de qualquer empresa, pública ou privadas, destinando-se a cobrir a responsabilidade acionista do transmitente que, naturalmente, o transmissário não tem o dever de assumir.*
- *Nenhum destes casos e circunstâncias representa qualquer condição que seja inusual ou que coloque a Carris em situação de benefício relativamente a outros operadores concorrentes que, aliás, não existem.*
- *Dir-se-á, até, que aquelas condições designadamente de assunção histórica da Carris repõem a igualdade de tratamento da Carris quanto ao que seria obrigatório ocorrer em situação normal de mercado e de normal execução das disposições legais nacionais e comunitárias, pois que, como salienta*

detida pelo Estado no Contrato de Concessão de serviço Público celebrado com a Carris, e transmite a totalidade das ações representativas do capital social da Carris do Estado para o município de Lisboa”. Nesse sentido, depois do Decreto-lei n.º 86-D/2016, de 30 de dezembro, foi aprovado e reconfirmado, Na Lei n.º 107/2017, de 10 de novembro, o essencial do modelo subjacente à operação ora em causa.
<http://www.presidencia.pt/?idc=10&idi=136913>

expressamente a lei, trata-se afinal de o Estado cumprir, mesmo que com décadas de atraso, as suas obrigações para com a Carris no que respeita às compensações de serviço público.”

185. Efetivamente, afigura-se que, tendo em conta a análise dos dados apresentados, que as compensações financeiras a pagar à Carris, cumprem os normativos europeus e nacionais, tendo em conta a objetividade do apuramento dos dados de base, necessários para a sua formula de cálculo e seu enquadramento contratual e institucional conforme.
186. Por outro lado, efetivamente, a Carris explora o seu serviço de transporte ao abrigo de exclusivo, não existindo concorrência direta de outros operadores, exceto no que se refere a parte das linhas que ultrapassam os limites do concelho de Lisboa, pelo que as questões concorrenciais se suscitam marginalmente e podendo ser controladas e mitigadas com os adequados instrumentos contabilísticos de apuramento e separação de contas, de forma analítica, quanto aos diversos tipos de serviços prestados.
187. A assunção da titularidade da Carris, pela CML, sem suportar diversos custos, representa efetivamente um benefício para a autoridade de transportes, que assim se afigura ter mais garantias de sustentabilidade da concessão e de comportabilidade da despesa associada.
188. Por outro lado, é alegado que a assunção de dívida se destina a compensar a empresa de diversos anos de subfinanciamento, sendo tal situação aferida na constatação da situação económica e financeira da empresa, que ora se pretende alterar.
189. Quanto a este aspeto, com exceção de 2015, em que as indemnizações compensatórias foram eliminadas, produzindo diversos efeitos negativos da sustentabilidade da empresa, de acordo com os documentos de fundamentação da Carris e constantes dos documentos de âmbito financeiro da empresa, os montantes anteriormente pagos foram superiores aos que se estimam agora pagar, ainda que em rota descendente: Resolução do Conselho de Ministros n.º 52/2014, de 29 de agosto de 2014 - cerca de 5 milhões de euros, Resolução do Conselho de Ministros n.º 23/2013, de 10 de abril de 2013 – cerca de 19 milhões de euros, Resolução do Conselho de Ministros n.º 53/2012, de 20 de junho – cerca de 20 milhões de euros, Resolução do Conselho de Ministros n.º 53/2011, de 16 de dezembro – cerca de 56 milhões de euros, Resolução do Conselho de Ministros n.º 96/2010, de 14 de dezembro – cerca de 53 milhões de euros.⁷³
190. Refira-se igualmente que a falta do necessário enquadramento contratual, desde a atribuição da concessão por via legal, no que se refere ao objetivo cálculo de

⁷³ Ver também: http://www.carris.pt/fotos/editor2/relatoriocontas2015_carris.pdf

compensações, não permite destrinçar os critérios que presidiram à atribuição daqueles montantes, para suportar que custos, bem como para estimar o que eventualmente seria necessários e de que forma exata o Estado poderá ter promovido o subfinanciamento da empresa.

191. De qualquer modo, é de referir que, da análise da evolução histórica dos indicadores constantes daquele documento, decorre:

- *“A gradual redução de oferta (atingindo em 2016 uma redução de 24,4% face a 2011 no n.º de veículos.km, associada aos efeitos de indisponibilidade de recursos para operação); ii) gradual redução de procura (atingindo em 2016 uma redução de 23,2% face a 2011 no nº de Passageiros Transportados, em relação de causa efeito com o aumento de tarifário e também com o contexto socioeconómico do país no período em questão); iii) O significativo aumento de tarifário ocorrido nos anos 2011 e 2012, medida que teve implicações no ajustamento da procura, que registou, em consequência, uma redução acentuada; iv) A suspensão de qualquer atualização tarifária nos anos 2015 e 2016, com efeito na redução das receitas próprias da empresa⁷⁴;*
- *A evidente descapitalização, associada à redução da frota disponível e ao baixo grau de investimentos, com destaque para o sucessivo adiamento dos projetos de renovação da frota de autocarros.*
- *A acentuada redução do número de efetivos (registando-se no período 2011-2016 uma redução de 597 trabalhadores). Este facto tem consequências diretas na prestação do serviço público (nível de oferta), considerando a significativa redução de efetivos da área operacional (tripulantes)”.*

192. Ora, este cenário (redução de oferta e procura e alteração negativa da sustentabilidade da operação) verifica-se semelhante as outras empresas de transportes, fruto dos efeitos da crise económica, mas que também, porventura, foram acompanhados da redução do montante de indemnizações compensatórias. Tendo em conta os dados apresentados, no que se refere a custos que se verificam necessários compensar, julga-se ser de concluir que a despesa tenha sido efetuada em montantes inferiores aos que ora se contratualizam, podendo ter prejudicado a sustentabilidade da Carris.

193. Tendo em conta a documentação entregue, contata-se que a empresa ao voltar a ser beneficiária de indemnizações compensatórias verá a sua situação financeira melhorada, beneficiando igualmente de um aumento da procura relevante – extensível

⁷⁴ A redução da procura tem sido regular e contínua pelos menos desde 2008, de forma quase proporcional com a evolução da oferta. Ver, por exemplo, os Relatório e Contas de 2015 - http://www.carris.pt/fotos/editor2/relatoriocontas2015_carris.pdf e de 2012 http://www.carris.pt/fotos/editor2/relatoriocontas2015_carris.pdf, e 2008 http://www.carris.pt/fotos/editor2/relatoriocontas2008_final.pdf

a todo o setor – decorrente da recuperação económica, que neste caso será potenciado com o investimento em novos veículos que se preconiza.

194. Se a nova e projetada estabilidade financeira possa estar baseada no recebimento de indemnizações compensatórias, também poderá ter relação com o facto de, como já referido, o Decreto-Lei n.º 86-D/2016, de 30 de dezembro, ter estabelecido que o Estado assumiria diversas responsabilidades.

195. Por outro lado, refere o Plano de Atividades e Orçamento 2017 da Carris que:

- *“Os Gastos com Pessoal previstos para 2017, ascendem a 50,026 milhões de euros, representando um acréscimo de 2,1% (+1,2 M€) face a 2016 (dados estimados) refletindo acréscimos na massa salarial decorrentes, quer da aplicação das normas previstas na Lei do Orçamento de 2017 (+ 2,4 M€), quer do valor associado à recuperação do efetivo (+2,4 M€).*
- *Importa, ao nível dos Gastos com Pessoal, referir que em 2017, a empresa deixou de ter as responsabilidades formadas ou em formação relativas a Complementos de pensões de reforma ou invalidez (Benefícios PósEmprego), dos trabalhadores já reformados em 31 de dezembro de 2016 e dos em funções na empresa nessa data, em resultado da responsabilidade com os mesmos ter transitado para a Caixa-Geral de Aposentações (CGA), de acordo com o previsto no Decreto-Lei nº 86-D/2016, de 30 de dezembro.*
- *O processo de transferência do capital e da gestão da CARRIS do Setor Empresarial do Estado para a Câmara Municipal de Lisboa, introduziu profundas alterações na estrutura financeira da empresa. Em primeiro lugar, a assunção das responsabilidades pelo Estado da dívida histórica da CARRIS e das responsabilidades assumidas com os Complementos de Pensões, permitiu a passagem de uma empresa com capitais próprios altamente negativos de 746,7 M€, decorrente de resultados negativos acumulados ao longo dos anos de 1.177,8 M€, para uma empresa com capitais próprios positivos de 60,0 M€, no início da atividade no âmbito do Município de Lisboa. Esta alteração permite à CARRIS iniciar uma estratégia financeira equilibrada, potenciadora da retoma de um nível de investimento que permita recuperar parte importante das perdas registadas ao nível da oferta de serviços e da procura de clientes do transporte público.*
- *Com a assunção das responsabilidades pelo Estado, associadas ao não pagamento ao longo dos anos das Compensações de Serviço Público, o valor dos financiamentos de curto e médio-prazo de 632,3 M€, no final de 2016,*

passarão para 0,4 M€, no final de 2017. Os encargos financeiros com financiamentos que, em 2016 atingiram 20,2 M€, serão 0,24 M€ em 2017, reduzindo, dessa forma os custos com endividamento e, contribuindo dessa forma para o equilíbrio dos seus resultados⁷⁵.

- *A CARRIS inicia, em 01.02.2017, a sua atividade numa situação de equilíbrio financeiro, com as suas necessidades financeiras a situarem-se, em 2017, em 22,4 M€, suportadas pelas Compensação de Obrigações de Serviço Público, estimadas em 15,0 M€, a transferir pela Câmara Municipal de Lisboa, no âmbito do contrato de concessão, por 0,3 M€ do PIDDAC e por recurso a meios financeiros próprios.*
- *O financiamento da atividade da CARRIS, como atrás se descreve é, na sua grande parte, suportada nas receitas obtidas através da prestação de serviço de transporte à cidade de Lisboa, complementado pela Compensação de Obrigações de Serviço Público, pela compensação ao nível dos títulos de transporte”*

196. De referir igualmente, que o Mercado Comum assenta no princípio da livre concorrência entre as empresas da União Europeia e a corroborar este princípio, o artigo 87.º do Tratado da União Europeia estabelece que são incompatíveis com o Mercado Comum os auxílios concedidos pelos Estados ou provenientes de recursos estatais, que confirmam uma vantagem económica aos beneficiários, a qual deve ser concedida seletivamente, e a medida de auxílio deve ameaçar falsear a concorrência e as trocas comerciais entre os Estados-Membros.
197. Ou seja, estão em causa, auxílios concedidos pelos Estados ou provenientes de recursos estatais, independentemente da forma que assumam e que favoreçam certas empresas ou certas produções, através de ato de carácter seletivo e que, independentemente do objetivo que prossegue, configurem uma vantagem para quem o recebe face aos demais concorrentes.
198. Face ao exposto, não resultam evidências de que a manutenção de determinadas responsabilidades na esfera da entidade que, de facto e de direito, lhes deu origem (Estado), através de atos próprios e que lhe são imputáveis, com a transferência da

⁷⁵ De acordo com o Relatório e Contas de 2015, desde 2012, a taxa de cobertura dos gastos operacionais é superior a 100%, apenas tendo em conta os subsídios à exploração. Sem estes, os valores descem abaixo de 100%. Contudo, o passivo rondou sempre os 900M€.

http://www.carris.pt/fotos/editor2/relatoriocontas2015_carris.pdf

Do Relatório e Contas de 2008, constata-se que os valores da taxa de cobertura são ainda mais baixos, oscilando entre 60% e 70%. As mais taxas de cobertura coincidem, na generalidade, com os anos de atribuição de uma maior volume de subvenções públicas.

http://www.carris.pt/fotos/editor2/relatoriocontas2008_final.pdf

Do relatório e Contas de 2012 consta que o “*acréscimo dos gastos financeiros, o qual absorveu uma parte significativa da melhoria dos resultados operacionais*”.

http://www.carris.pt/fotos/editor2/relatorio_e_contas_2012_site.pdf

titularidade da empresa para outra entidade (também ela pública) configure uma vantagem económica que não seja aceitável à luz da legislação e jurisprudência nacional e europeia aplicáveis, podendo configurar, pelo contrário, a execução de opções que se encontram na disponibilidade dos Estados-membros e respetivas entidades públicas, na gestão de entidades a seu cargo.

199. Estando a Carris limitada, na sua ação, ao território da respetiva autoridade de transportes competente, as vantagens económicas que lhe possam ser concedidas não permitem, à partida e por si só, produzir iniciativas que a coloquem em vantagem concorrencial com outras empresas⁷⁶.
200. Contudo, as situações referidas no ponto anterior implicam uma avaliação sistemática e periódica e de acordo com o caso concreto, devendo tal ter maior acuidade, nas sobreposições entre as linhas da Carris com outros operadores, fora da cidade da Lisboa. Para tal, recomendamos, uma ação concertada da CML e da Área Metropolitana de Lisboa, não apenas na aplicação de disposições contratuais mas também de regras tarifárias intermodais, que abranjam concorrentes diretos (rodoviários) e indiretos (ferroviários e outros).⁷⁷, de forma a avaliar, a cada momento e sempre que necessário, o cumprimento das regras da concorrência com aqueles operadores ou que coloquem a Carris em vantagem económica indevida.
201. Naturalmente, tudo sem prejuízo da intervenção da AMT, no âmbito dos poderes que lhe são conferidos pelo Decreto-Lei n.º 86-D/2016 de 30 de dezembro, bem como da intervenção da Autoridade da Concorrência, nos termos da Lei n.º 19/2012, de 8 de maio. Não resultam, contudo, evidências que o ato legislativo (ou atos administrativos nele enquadrados) que enquadra esta operação, possa configurar, por si só, alguma das infrações, previstas e punidas naquele diploma.
202. Finalmente, refere a CML, na sua comunicação de 20 de outubro:
 - *“(...) deve ser demonstrado que, mesmo com a retoma do investimento da Carris decidida pelo Município, com a recente aprovação do PAO e PI que o integra, não existe nenhum cenário em que o Município não disponha previsivelmente das verbas necessárias a suportar as compensações com as OSP que impõe à empresa.*

⁷⁶ Não se afere, igualmente, que as disposições específicas referentes à Carris e decorrentes do Decreto-Lei n.º 71/2007, de 27 de março e Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, possam constituir uma vantagem económica que favorece a Carris em relação às empresas concorrentes, incompatibilizando a operação com o enquadramento aplicável.

⁷⁷ Ver notas anteriores quanto à adequada monitorização e contabilização da prestação do serviço público, na vertente operacional, económica e financeira, e correspondente sindicabilidade, através dos legalmente exigíveis e recomendados processos de inspeção, auditoria, supervisão e fiscalização, por parte do concedente mas também das restantes entidades públicas com competências na matéria. impactos financeiros e económicos e

- *Notar-se-á que o valor da despesa anual de despesa da CML é, para 2017, nos termos do orçamento camarário, de cerca de 880 milhões de euros e que a previsão orçamental de despesa com a Carris em 2017, é, nos termos do mesmo orçamento, de 15 milhões de euros. A relação entre os dois valores não deixa margem para qualquer dúvida sobre a comportabilidade orçamental da Carris.*
- *Do ponto de vista do cumprimento da lei aplicável ao setor empresarial local (...) o pagamento do cumprimento de OSP impostas á Carris, impedirá que se verifique a necessidade de dissolução da empresa por se verificarem dois anos consecutivos com resultados negativos.*
- *(...) o número de linhas rentáveis da rede Carris é tão reduzido que, sendo o risco inerente também baixo, não é possível antecipar um cenário em que este pudesse fazer perigar o comportamento da lei.*
- *Em todo o caso, sempre se dirá que estão a ser cumpridas todas as formalidades aplicáveis ao setor empresarial local e da administração local, designadamente no que se refere em matéria financeira e despesa, estando aliás a carris certificada de acordo com a norma ISO9001 no que se refere a estes procedimentos.”*

203. De sublinhar que, de acordo com a legislação e jurisprudências europeias, só são incompatíveis com o mercado comum os atos que sejam considerados Auxílios de Estado e que afetem as trocas comerciais entre os Estados-membros e falseiem ou ameacem falsear a concorrência. No caso concreto, considera-se que, face ao analisado, a operação em causa não se mostra incompatível com aquelas regras, por estar em causa uma finalidade de interesse comum, por existir um efeito de incentivo claro, por serem adequados e proporcionais, por serem concedidos em condições de transparência e sujeitos a mecanismos de controlo e avaliação regular e não afetarem negativamente as condições das trocas comerciais num sentido contrário ao interesse comum. Pelo exposto, salvo melhor opinião, a operação em apreço, estará isenta da obrigação de notificação à Comissão Europeia.

204. No entanto, ainda que se perfilando não obrigatória, sugere-se a notificação desta operação à Comissão Europeia, até porque, a legislação aplicável⁷⁸ prevê a notificação

⁷⁸ Designadamente e entre outros, Regulamento (UE) n.º 360/2012, CE, de 25 de abril de 2012, relativo à aplicação dos artigos 107.º e 108.º TFUE aos auxílios de minimis concedidos a empresas que prestam serviços de interesse económico geral; Regulamento (UE) n.º 651/2014, da Comissão Europeia (CE), de 16 de junho de 2014, que declara certas categorias de auxílio compatíveis com o mercado interno, em aplicação dos artigos 107.º e 108.º do TFUE; Regulamento (UE) 2015/1588, do Conselho, de 13 de julho de 2015, relativo à aplicação dos artigos 107.º e 108.º do TFUE a determinadas categorias de auxílios estatais horizontais (codificação); Jurisprudência relevante do Tribunal de Justiça Europeu, como por exemplo dos casos ALTMARK e BUPA; Comunicação da Comissão Europeia (2012/C 8/02), relativa à aplicação das regras em matéria de auxílios estatais da União Europeia à compensação concedida pela prestação de serviços de interesse económico geral, de 11 de janeiro de 2012; Decisão da Comissão Europeia (2012/21/UE), de 20 de dezembro de 2012, relativa à aplicação do artigo 106.º, n.º 2, do TFUE aos auxílios estatais sob a forma de compensação de serviço público concedidos a certas empresas encarregadas da gestão de serviços de interesse económico geral;

- de medidas que podem ou não constituir um auxílio estatal na aceção do TFUE, mas que podem ser notificadas por razões de segurança jurídica.
205. Por outro lado, tendo em conta os elementos documentais apresentados, bem como as notas justificativas entregues, considera-se que existem, à partida, garantias suficientes do cumprimento das normas legais relativas à comportabilidade orçamental e sustentabilidade financeira da empresa⁷⁹.
206. Também se dirá, quanto a este aspeto, que estes factos são de verificação permanente e sistemática e que a aferição da legalidade/aceitabilidade de princípios programáticos e *ab initio*, do posto de vista formal, não se estende às regras específicas ou atos concretos necessários à sua execução, pelo que será recomendável a instituição de mecanismos de auditoria periódicos e sistemáticos, a nível contratual ou através de instrumentos regulamentares ou administrativos da CML, sem prejuízo da intervenção de outras entidades públicas competentes.
207. Para todos, deve ser assegurada a maior objetividade na execução contratual, sobretudo no que se refere à objetividade e clareza de indicadores e parâmetros operacionais e estratégicos, de âmbito operacional, financeiro e económico da concessão, não deixando, obviamente, de ter em conta o Plano de Atividades e Orçamento ou Instrumentos Previsionais de Gestão.
208. Finalmente, tendo a CML referido que poderá “*criar um fundo municipal destinado a auxiliar o financiamento das políticas de mobilidade urbana e as obrigações de serviço público impostas à Carris*”, será relevante que este instrumento possa ser efetivamente implementado, apenas se podendo estimar (na falta de dados objetivos), na generalidade e em caso de execução, que poderá contribuir para a sustentabilidade da concessão.

Obrigações Contratuais

209. Será igualmente de referir que as OSP que são compensadas no âmbito do presente contrato são sobretudo o nível de serviço a que a empresa está obrigada, até porque existe umnexo direto entre o desempenho operacional e financeiro da empresa e as variáveis utilizadas para o cálculo de compensações.

Comunicação da Comissão Europeia (2012/C 8/03), sobre o enquadramento da União Europeia aplicável aos auxílios estatais sob a forma de compensação de serviço público, de 11 de janeiro de 2012; Documento de trabalho dos serviços da Comissão Europeia “Guia relativo à aplicação das regras da União Europeia em matéria de auxílios estatais, de «contratos públicos» e de «mercado interno» aos serviços de interesse económico geral e, nomeadamente, aos serviços sociais de interesse geral” (SWD(2013) 53 final/2, de 29 de abril de 2013). Também as Diretivas 2014/23/UE; 2014/24/UE e 2014/25/UE, todas de 24 de fevereiro de 2014 e as Diretivas da União Europeia sobre Transparência Financeira.

⁷⁹ Ver normas anteriormente citadas quanto ao enquadramento do setor empresarial público e local, no que se refere às exigências financeiras de manutenção na atividade.

210. De qualquer modo, o ponto 13 do contrato também classifica outras obrigações contratuais como sendo obrigações de serviço público, ainda de forma mais geral e nem todas sujeitas a parametrização objetiva no contrato.

211. A este propósito, refere a CML que:

- *“A Cláusula 13 tem, por isso, conteúdo contratual obrigacional, obrigando as partes nos seus precisos termos e sendo fonte de incumprimento em caso contrário.*
- *Também, por natureza, algumas das obrigações contidas na cláusula 13 podem ser medidas em valores números e outras podem ser medidas na verificação da sua observação pelas partes, como é normal e tecnicamente adequado que aconteça.*
- *De resto, salienta-se que apenas as alíneas b), c) e d) são novas face à redação em vigor desde março de 2015, e, estas são todas mensuráveis em valores numéricos – as das alíneas b) e, em parte h) – ou em verificação da realidade da alínea c) e em parte da alínea h).*
- *O incumprimento das obrigações contratuais estabelecidas na Cláusula 13 tem as consequências que são do contrato: multas, sequestro ou resolução sancionatória, consoante adequado em cada caso e esse é o impacto quer podem ter, na vertente patológica, na relação contratual”.*

212. Por outro lado, na sua comunicação de 20 de outubro, refere a CML que:

- *“ (...) importa ter presente a natureza do operador interno, necessariamente controlado pelo concedente, neste caso, por exemplo, por via dos planos de atividade e orçamento.*
- *É por via destes instrumentos, no caso do PAO, com periodicidade anual, que são fixados objetivos concretos à gestão da empresa o que aliás pode ser confirmado pelo PAO2017 que se anexa.*
- *Embora esteja implícita, sublinha-se a necessidade de ter em conta a natureza de um contrato de serviço público celebrado entre a entidade pública e outra entidade não controlada por ela da natureza de um contrato de serviço público celebrado entre uma autoridade de transportes e um operador interno cujo capital é inteiramente detido por aquela.*
- *Se, no primeiro caso, os momentos de condicionamento da gestão são praticamente inexistentes e o instrumento de pressão do concedente reside essencialmente nas penalizações e sanções com impacto económico do concessionário e na rentabilidade do acionista, no caso do operador interno em*

relação de domínio total, a relação é totalmente distinta, mais próxima, e mais focada na responsabilização da gestão, já que a nível económico qualquer sanção aplicada teria impacto final justamente no acionista única da Carris” (...);

- *O Concedente e o acionista coincidem a 100% o que justifica, em concreto, a desnecessidade de, no contrato, se preverem, na medida do que se considera mais eficiente a gestão dos mecanismos de eficiência via Plano de Atividade e Orçamento, de carácter anual, e onde são identificadas medidas concretas, por exemplo ao nível da eficiência energética, da segurança da exploração, do combate à fraude⁸⁰, etc. Sendo anual, este instrumento permite modelar o foco da empresa em diferentes dimensões de eficiência com maior perenidade do que num contrato e longo prazo como é o contrato de serviço público”.*
- *Por outro lado, deve ser salientado que, sendo a Carris uma empresa municipal, a que se aplica a Lei do Setor Empresarial local, os seus administradores estão obrigados, por lei, a aumentar a eficiência da empresa que gerem.*
- *Portanto, parece escusado prever em contrato de serviço público o que já tem proteção em grau superior e mais impositivo (...).”.*

213. Será de sublinhar, de exemplo, a explicação dada pela CML quanto ao cumprimento de obrigações de serviço público ambientais, por referência ao Protocolo assinado pela CML e a CCDR Lisboa e Vale do Tejo, quanto à estratégia para as zonas de emissões reduzidas, o Plano de Atividades e Orçamento de 2017, de onde se retiram diversos objetivos:

- *“Redução das emissões globais poluentes da sua frota de veículos de serviço público em 40%, bem como de cerca de 5,69% das emissões de CO₂equivalente/Km;*
- *Redução das emissões de efeitos de gases de estufa (GEE) da ordem dos 2,7% diretamente pela renovação de 180 veículos da sua frota, entenda-se exclusivamente com o investimento na substituição de autocarros da frota atual por autocarros limpos;*
- *Contribuição para a incorporação de energias renováveis, nomeadamente, pela introdução de 15 autocarros elétricos na sua frota de veículos de serviço público,*

⁸⁰ Como referido em comunicação de 11 de setembro, preconizam-se diversas inovações tecnológicas em sistemas de informação e tratamento de dados, como sejam: upgrade da versão do sistema SAP Carris; desenvolvimento de software, nomeadamente da APP Carris; projeto de radiocomunicações e informação nas paragens; equipamentos de bilhética (validadores); sistemas de apoio no combate à fraude (inclui substituição de terminais de fiscalização); leitores de cartões, upgrade de equipamentos de venda + projeto de implementação de faturas certificadas e disponibilização de rede wifi na frota.

e bem assim, pela disponibilização de 2 novas infraestruturas de abastecimento/carregamento de autocarros limpos de transporte urbano coletivo de passageiros;

- *Poupança da energia primária da ordem dos 73% face à energia primária utilizada antes da realização da operação, face aos veículos a substituir pelos autocarros com propulsão 100% elétrica, bem como uma economia de energia na ordem dos 256,58 teps;*
- *Redução da idade média da frota de autocarros de serviço público dos 12 anos para 11 anos;*
- *Poupança anual, associada à redução do consumo de combustível, superior a Euro 1 milhão.”*

214. Acrescenta a CML que *“esta circunstância deixa clara a capacidade do acionista da Carris em controlar e definir estratégias para o seu operador interno ao abrigo de outros instrumentos que não o contrato de concessão, sempre, porém, sem se afastar dos quadros contratuais – razão suplementar pela qual a redação do contrato no que respeita às metas ambientais faz apelo, como se assinalou, a conceitos indeterminados e ao alinhamento dos objetivos ambientais como os que foram em cada momento definidos pelo município e na lei – o que não é replicável no caso de contratos realizados entre entidades sem uma relação de domínio total”*.

215. Ora, parece-nos claro haverá mais certeza na execução contratual quanto maior a objetividade e clareza das suas disposições, sendo tal aplicável a contrato celebrados com operadores internos como quanto a contratos celebrados com entidades privadas.⁸¹

216. Entende-se igualmente que a atuação de uma autoridade de transportes (ou outra) pode-se reconduzir a intervenções estratégicas, táticas e operacionais e os contratos são, na maior parte das vezes, instrumentos claramente operacionais, pelo que a aferição dos seu cumprimento por objetivos estratégicos e mesmo que parcialmente indeterminados podem, potencialmente, dificultar a monitorização da atividade e o seu reporte detalhado, bem como a gestão operacional e contratual, e ainda a auditoria e fiscalização de toda a execução contratual.⁸²

⁸¹No mesmo sentido as disposições do RJSPTP e a da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, já citadas. No que a esta se refere, recorda-se o artigo 37.º que estabelece que *“são definidas orientações estratégicas relativas ao exercício dos direitos societários nas empresas locais, (...) devendo as mesmas ser revistas, pelo menos, com referência ao período de duração do mandato dos órgãos de gestão ou de administração fixado pelos respetivos estatutos”* e que *“as orientações estratégicas (...) definem os objetivos a prosseguir tendo em vista a promoção do desenvolvimento local e regional ou a forma de prossecução dos serviços de interesse geral, contendo metas quantificadas e contemplando a celebração de contratos entre as entidades públicas participantes e as empresas locais”*. Recorda-se igualmente o artigo 46.º que estabelece que *“as empresas locais de gestão de serviços de interesse geral devem prosseguir as missões que lhes estejam atribuídas, tendo em vista (...) b) Promover o acesso, em condições financeiras equilibradas, da generalidade dos cidadãos a bens e serviços essenciais, procurando adaptar as taxas e as contraprestações devidas às reais situações dos utilizadores, à luz do princípio da igualdade material; (...) f) Cumprir obrigações específicas, relacionadas com a segurança da sua atividade, a continuidade e qualidade dos serviços e a proteção do ambiente, devendo tais obrigações ser claramente definidas, transparentes, não discriminatórias e suscetíveis de controlo”*.

⁸²O n.º 6 artigo 31.º da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, que aprova o regime jurídico da atividade empresarial local e das participações locais, estabelece que *“independentemente das obrigações de controlo e fiscalização previstas na presente lei e na lei comercial, o desempenho da*

217. Ainda que para quase todas as obrigações previstas, por exemplo, na Cláusula 13 se possam encontrar referências a objetivos, tal como refere a CML, dentro e fora do contrato, designadamente em instrumentos regulamentares e administrativos aprovados pelo município, incluindo o Plano de Atividades e Orçamento, Relatório e Contas, Contrato de Gestão e Plano de Operação Anual, a verdade é que não se afigura clara a imediata indexação entre aqueles instrumentos, por via contratual. De qualquer modo, o contrato inclui uma norma de aplicação de sanções a qualquer incumprimento contratual, cobrindo todas as situações.
218. Será de sublinhar que a não existência (ou referência expressa ou coligida) de referenciais objetivos, definidos de forma clara e acessível, poderá potenciar, por exemplo, a dificuldade em elaborar uma monitorização regular da sua execução ou a definição de referenciais para a aplicação de sanções contratuais. De qualquer modo, o contrato estipula a sujeição do operador à fiscalização das entidades competentes, no âmbito das respetivas atribuições, o que permite a solicitação de quaisquer elementos sempre que se considerar necessário.
219. Efetivamente o Plano de Atividades e Orçamento para 2017 estabelece diversas diretrizes que se prefiguram de elevada importância, como já mencionado e contém ainda diversos indicadores relevantes para a atividade da empresa.
220. Contudo, tendo em conta o seu carácter programático, bem como de outros instrumentos como o “Manual de Gestão” e a “Carta do Cliente”, julga-se ser relevante o reforço do acompanhamento permanente, sujeito a indicadores intermédios, de verificação regular, que poderão penalizados pelo (in)cumprimento, podendo tal acompanhamento ser consagrado em Contrato de serviço público ou em instrumento regulamentar ou administrativo da autarquia que dê coerência a todo o enquadramento da concessão.
221. Na verdade, a gestão de uma empresa de transportes enfrenta desafios diários e dinâmicos, afigurando-se que os instrumentos de âmbito geral e de verificação anual, são instrumentos vocacionados para uma avaliação estratégica e não operacional. Os instrumentos de carácter operacional são, por definição, de carácter mais objetivo, periódico e mensurável.

empresa local deve ser objeto de avaliação anual pelos respetivos órgãos sociais, incluindo a elaboração de um relatório com a análise comparativa das projeções decorrentes dos estudos referidos nos n.os 1 e 2 e a efetiva situação económico -financeira da empresa local, o qual é obrigatoriamente comunicado à Inspeção -Geral de Finanças.” O artigo 31.º estabelece que a “a gestão das empresas locais deve articular -se com os objetivos prosseguidos pelas entidades públicas participantes no respetivo capital social, visando a satisfação das necessidades de interesse geral ou a promoção do desenvolvimento local e regional, assegurando a viabilidade económica e o equilíbrio financeiro.” Por seu lado, o n.º 1 do artigo 32.º estabelece que “a deliberação de constituição das empresas locais ou de aquisição de participações que confirmam uma influência dominante, nos termos da presente lei, deve ser sempre precedida dos necessários estudos técnicos, nomeadamente do plano do projeto, na ótica do investimento, da exploração e do financiamento, demonstrando -se a viabilidade e sustentabilidade económica e financeira das unidades, através da identificação dos ganhos de qualidade, e a racionalidade acrescentada decorrente do desenvolvimento da atividade através de uma entidade empresarial, sob pena de nulidade e de responsabilidade financeira”.

222. Aliás, as disposições legais mencionados, designadamente a aplicável ao Setor Empresarial Local, não prevê a substituibilidade mútua de instrumentos estratégicos - como o Plano de Atividades – e de contratos-programa – tendo ambos objetivos específicos e devendo todos contribuir para a demonstração e avaliação periódica da viabilidade e sustentabilidade económica e financeira das entidades, através da identificação dos ganhos de qualidade, e a racionalidade decorrente do desenvolvimento da atividade através de uma entidade empresarial, bem como o cumprimento de objetivos gerais e específicos definidos de forma transparente e suscetíveis de controlo.
223. Sem prejuízo do referido, julga-se constatar a existência de incentivos, quer do lado dos instrumentos de gestão contratual da empresa, quer do lado da autoridade de transportes para promover uma gestão eficiente da empresa e do sistema, sendo que, segundo a Comissão Europeia, é um dos principais objetivos do enquadramento legal europeu aplicável⁸³. Por isso, quanto mais objetivos e vinculativos forem os instrumentos de gestão estratégicos e operacionais, maiores garantias existirão da sua efetiva aplicação, monitorização e fiscalização⁸⁴.
224. De qualquer modo, entende-se que conceitos contratuais como “*continuidade e regularidade*”, “*condições de operabilidade, disponibilidade, permanência, qualidade, comodidade, acessibilidade, rapidez e segurança, satisfação do interesse social*”, princípios de “*equilíbrio, eficiência, transparência e rigor*”, “*adequados padrões de qualidade*”, “*bom estado de funcionamento e conservação em condições adequadas*”, quando se trata da prestação de serviço público de passageiros devem ser adequadamente parametrizados e objetivados⁸⁵, (no máximo tanto como objetivos de produção como horários e frequências) independentemente da duração do contrato e da definição de condições de ajustamento de objetivos em prazos intermédios.
225. Nesse sentido, recomenda-se que, por instrumento contratual, regulamentar ou administrativo da CML, possa ser melhor clarificado o nexos entre todas as obrigações contratuais da empresa e objetivos de curto e médio prazo, sem prejuízo da introdução de margens de execução adaptáveis à evolução e circunstâncias diversas, e todos os outros instrumentos estratégicos e operacionais que enquadram ou complementam o contrato, podendo, dessa forma, consubstanciar um instrumento importante para a gestão e fiscalização da atividade da empresa.

⁸³ Ver nota anterior.

⁸⁴ A Cláusula 27.^a estabelece que a atividade da Concessionária está sujeita à fiscalização e à monitorização da CML, qual pode promover as auditorias que entender necessárias, e, bem assim, das entidades referidas na lei.

⁸⁵ No mesmo sentido o artigo 37.^o e artigo 46.^o da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, que aprova o regime jurídico da atividade empresarial local e das participações locais já citados.

Informação

226. Quanto à informação base para a atribuição das compensações financeiras, entende-se que devem existir ferramentas informáticas que permitam ao Concedente fazer a sua própria avaliação, não estando dependente da informação prestada pelo operador. Tal aplica-se, por exemplo, aos dados de bilhética mas também à informação financeira da empresa, pois afiguram-se essenciais para a correta monitorização e fiscalização da execução contratual, uma vez que deve permitir o ajuste das estimativas de custos e receitas da exploração, linha a linha, ajustando também os montantes previsionais anuais de compensações financeiras, adequando as previsões à realidade dinâmica da exploração do serviço de transportes em causa.⁸⁶
227. 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 prestado⁸⁷ (como já abordado inicialmente), obrigação que é, aliás, acolhida na obrigação contratual de serviço público de manter contabilidade organizada nos termos da Lei⁸⁸, e no estabelecimento da aplicação supletiva do Regulamento (Em rigor, o Regulamento aplica-se diretamente, independentemente da previsão contratual da sua aplicação).
228. Tal implementação revela-se da maior importância, não só para o correto e identificável dispêndio de dinheiros públicos na prossecução de OSP, a avaliar com periodicidade anual e sem prejuízo dos reportes mensais, mas também para a avaliação dos efeitos concorrenciais⁸⁹.

⁸⁶ Tal como referido nas Orientações da Comissão: "O contrato de serviço público deve também, por princípio, estipular verificações regulares durante a sua vigência, para se detetarem precocemente situações evidentes de sobrecompensação e lhes pôr termo, em particular se o contrato for de longa duração. As autoridades competentes são obrigadas a verificar a observância das condições contratuais durante a vigência dos contratos de serviço público. Para ajudar a efetuar estas verificações de forma normalizada, poderão criar-se ferramentas informáticas. A existência de sobrecompensação deve ser avaliada separadamente para cada contrato de serviço público, a fim de evitar que lucros excessivos de um serviço público se diluam na média de vários contratos. No caso da investigação ex post, a eventualidade de as compensações recebidas excederem o efeito financeiro líquido do serviço público, conforme definido no anexo do regulamento, pode ser avaliada com base nos dados financeiros relativos às receitas e custos reais, uma vez que os regimes de compensação já estarão criados. O método, contudo, não muda: a compensação não deve exceder o montante a que a empresa teria direito de acordo com os parâmetros estabelecidos no contrato, ainda que esse montante não seja suficiente para cobrir os custos líquidos reais."

⁸⁷ "(...) 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, na 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."

⁸⁸ 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.

⁸⁹ Como refere a Comunicação da Comissão "Quando o prestador do serviço público exerce também atividades comerciais, é necessário assegurar que a compensação pública que ele recebe não é utilizada para reforçar a sua posição concorrencial nas atividades comerciais. O anexo do regulamento estabelece regras destinadas a prevenir a subsídio das atividades comerciais com as receitas das atividades de serviço público. Tais regras consistem essencialmente na separação das contas dos dois tipos de atividade (serviço público e serviço comercial) e num método sólido de repartição de custos que reflita os custos reais da prestação do serviço público". Acrescenta que os "n.ºs 1 e 2 do artigo 4.º do regulamento, em combinação com as regras estabelecidas no anexo, preveem a correta repartição, pelos dois tipos de atividade, dos custos e receitas associados respetivamente à prestação dos serviços no âmbito do contrato de serviço público e à atividade comercial, no intuito de possibilitar a monitorização eficaz da utilização dada à compensação pública e da eventual subsídio cruzada. (...). Por exemplo, quando o serviço público e a atividade comercial compartilham os meios de transporte (material circulante ou autocarros) ou outros ativos ou serviços

229. 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), tendo por base os indicadores operacionais constantes de Plano Anual de oferta e operação ou outros instrumentos administrativos e contratuais, sobretudo nos serviços de transporte de passageiros disponibilizados pela Carris em territórios e percursos onde também operem outros operadores⁹⁰.
230. De acordo com a previsão do contrato, podem ocorrer modificações⁹¹, uma vez que as OSP (e/ou seus indicadores de base) poder-se-ão alterar, de ano para ano, seja quanto à incidência sobre mais ou menos linhas ou horários, quanto ao montante de compensações necessárias resultantes da aplicação dos critérios de compensações sobre bases de cálculo diferenciadas (alterações à rede ou cumprimento de obrigações de serviço público em articulação com outros operadores).⁹²
231. Tendo em conta que a Comissão Europeia sustenta⁹³ que um contrato de serviço público pode consistir num instrumento contratual, mas também numa decisão administrativa ou em instrumento legal e regulamentar, recomenda-se que as obrigações de transmissão de informação, ainda que previstas contratualmente, possam também ser melhor detalhadas⁹⁴ em função do exercício de melhor especificação de indicadores

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(...)".

⁹⁰ 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 (...)"

⁹¹ Como referem as Orientações da Comissão "o Tribunal de Justiça tem sustentado que, tratando-se de alterações menores que não afetem a substância, poderá não ser necessária uma nova adjudicação, a fim de garantir a observância dos princípios gerais do Tratado, designadamente a transparência e a igualdade de tratamento dos proponentes, sendo suficiente a mera alteração do contrato (1). Segundo o Tribunal, para assegurar a transparência dos processos e a igualdade de tratamento dos proponentes, as alterações substanciais a disposições essenciais de um contrato de concessão de serviços ou abrangido pelas diretivas relativas aos contratos públicos exigem, em certos casos, a adjudicação de um novo contrato. Será esse o caso, em particular, se as novas disposições apresentarem características significativamente diferentes das do contrato inicial e forem, consequentemente, suscetíveis de demonstrar a vontade das partes de renegociarem os termos essenciais do contrato".

⁹² 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."

⁹³ 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."

⁹⁴ A título de exemplo, poderiam estar expressamente previstos nos sistemas de apoio à exploração e de gestão comercial e financeira bem como a previsão dos dados que deveriam ser transmitidos ao Concedente, numa base regular. A título de exemplo:

- Oferta: i. Número de circulações realizadas (totais e por carreira); ii. Número de veículos.km comerciais e em cheio produzidos (totais e por carreira); iii. Número de lugares.km produzidos (totais e por carreira).
- Procura: Número de passageiros embarcados; Número de passageiros.km transportados; Custos diretos e indiretos, de acordo com as normas contabilísticas em vigor (totais e por carreira).
- Receitas diretas e indiretas, de acordo com as normas contabilísticas em vigor, discriminando receitas tarifárias e outras receitas, incluindo: i. N.º de títulos vendidos (totais, por cada tipologia de título).ii. Receitas tarifárias (totais, por cada tipologia de título).
- Recursos humanos: listagem unitária de recursos humanos afetos à exploração do serviço público, respetiva categoria, idade, vínculo laboral, remuneração, encargos sociais e número de horas suplementares trabalhadas.

estratégicos e operacionais, financeiros e económicos, e sobretudo da periodicidade da sua recolha, tratamento e análise, (além dos já previstos no contrato e em outros documentos como o Plano de Atividades), no sentido de lhes dar maior coerência e vinculatividade, mas também conferir-se a necessária sindicabilidade.

232. Desta forma também se proporciona uma eficaz supervisão e fiscalização do serviço de transportes, designadamente pela AMT, no âmbito da alínea c) do n.º 3 do artigo 34.º do Decreto-Lei n.º 8/2014, de 14 de maio, no que se refere, a título de exemplo, ao controlo anual das compensações concedidas às entidades que asseguram os serviços de interesse económico geral nos setores regulados, na medida em que se os dados relativos à gestão contratual (da CML) foram sempre sujeitos a imperativos de maior especificidade e certeza, também os dados que possam vir a ser transmitidos para a AMT estarão sujeitos a tais imperativos.
233. Sugere-se, igualmente, por via contratual, ou instrumento regulamentar ou administrativo da CML, para efeitos de monitorização e acompanhamento da execução contratual e alcançar objetivos mensuráveis de gestão eficiente, que a empresa disponha de Relatórios de Gestão com uma periodicidade mensal ou trimestral, relativamente aos indicadores constantes do contrato e dos outros instrumentos operacionais e estratégicos já citados, por forma a que também seja relevante para o acompanhamento da concessão por parte de outras entidades fiscalizadoras ou de supervisão⁹⁵.
234. Por fim, recomenda-se à CML o cumprimento das obrigações de transmissão de informação estabelecidas no artigo 22.º do RJSPTP, uma vez que aquela norma estabelece a sua aplicação a todos os serviços de transporte público passageiros em operação.

Indicadores

235. Do mesmo passo, importa ponderar a existência de uma relação direta entre o pagamento de compensações financeiras e o integral cumprimento dos termos do contrato de serviço público, com evidentes vantagens para a execução contratual,

• Frota: i. Listagem unitária de viaturas utilizadas, discriminando a tipologia de veículo, capacidade, tipo de combustível, ano de matrícula e acessibilidade a pessoas de mobilidade reduzida. ii. N.º de litros de combustível consumido (por tipo de combustível).

⁹⁵ Que poderão incluir, sem prejuízo de outras informações e elementos:

- Evolução da atividade: Procura e receita; Linhas de autocarro com maiores variações absolutas de procura; Validações intermodais na rede por zona ; validações por período horário; Reclamações; Fiscalização; Oferta; Taxa de cumprimento do serviço por modo; Taxa de cumprimento do serviço por linha de autocarro; Frota de autocarros;
- Desempenho económico-financeiro; Resultados e EBITDA; Resultados e EBITDA – controlo orçamental; Evolução patrimonial; Prazo médio de pagamento; Evolução do endividamento; Investimento; Plano de redução de custos
- Indicadores de atividade por título de transporte: Passageiros por título de transporte; Receita por título de transporte;
- Indicadores de atividade por linha;
- Comparação com orçamento e Comparação com o real ano n-1

representando também um incentivo à qualidade, com evidentes benefícios na rentabilidade e lucro do operador, tendentes, na generalidade, a assegurar a sustentabilidade económica, financeira e social da concessão.

236. Conforme consta da Comunicação da Comissão já citada, *“O considerando 27 do regulamento precisa que os parâmetros de compensação, em caso de adjudicação sem concurso e de aplicação de regras gerais, deverão assegurar a adequação da compensação e corresponder a uma «preocupação de eficácia e qualidade dos serviços». Quer isto dizer que as autoridades competentes deverão incentivar os prestadores, através do mecanismo de compensação, a tornarem-se mais eficientes, isto é, a prestarem o serviço com o nível de desempenho e qualidade exigido e o menor consumo de recursos possível. As regras de compensação estabelecidas no regulamento (CE) n.º 1370/2007 deixam alguma margem de manobra às autoridades competentes quanto à conceção dos regimes de incentivo para os prestadores de serviços públicos. Em qualquer caso, as autoridades são obrigadas a «incentivar a manutenção ou o desenvolvimento de uma gestão eficaz por parte do operador de serviço público, que possa ser apreciada objetivamente» (ponto 7 do anexo). Implica isto que o regime de compensação deve ser concebido de modo a garantir, pelo menos, alguma melhoria na eficiência ao longo do tempo. (...) Os incentivos à eficiência deverão, por conseguinte, incidir na redução de custos e/ou no aumento da qualidade e nível do serviço.”*
237. No que se refere a indicadores de oferta, o contrato estabelece um plano de oferta detalhado e indicadores que serão utilizados para avaliar o desempenho do serviço prestado pela Carris, relativamente à operação – taxa de cumprimento de serviço – medido em Vk.hora e Vk.km, programa e efetivamente realizados - sem prejuízo do sancionamento de quaisquer das obrigações contratuais não relacionadas diretamente com o desempenho do serviço.
238. Neste âmbito, a cláusula 25^a estabelece que a taxa de cumprimento de critérios relativos à oferta é apurada anualmente, sendo que se a média apurada estiver acima de 85% (oitenta e cinco por cento), não se verifica incumprimento contratual. Ora, suscitam-se dúvidas sobre se esta fórmula de cálculo anual médio pode potenciar a diluição de incumprimentos efetivos em algumas linhas, aferidos em períodos mais curtos – semanas, meses, trimestres - e que possam ser compensados por cumprimentos de outras. De qualquer modo, o contrato estipula, na Cláusula 26^a, o sancionamento de qualquer incumprimento contratual até um limite máximo de um milhão de euros, e de multas diárias entre mil e cinquenta mil euros.

239. Independentemente, não se vislumbra, pelo que é dado a conhecer, que se possa, efetivamente, apurar e sancionar, e em que medida, os incumprimentos de horários específicos (diários, mensais, trimestrais, por carreira, conjunto de carreiras) e de que forma é tida em conta alguma margem de tolerância. Suscitam-se ainda dúvidas sobre de que forma tal promove a transparência da comunicação com os passageiros, pois poder-se-á verificar um incumprimento objetivo e prolongado de diversos horários e frequências e ainda assim a empresa comunicar que não se verifica qualquer incumprimento e tal não se refletir, em nenhum modo, na compensação a receber.

240. A este propósito, referiu a CML em missiva de 20 de outubro de 2017:

- *“Antes de mais, recupera-se á semelhança de questões anteriores, o enquadramento da Carris como operador interno, o controlo de gestão exercido pelo concedente, nomeadamente por via dos PAO, e a maior regularidade e perenidade destes instrumentos, face ao contrato de serviço público de médio/longo prazo.*
- *Note-se, aliás, que o histórico da Carris é consistentemente acima dos 85% contratualmente previstos.*
- *Por outro lado, deve ser sublinhado que o incumprimento contratual a que se reporta a cláusula 26 segue, naturalmente, o regime normal do incumprimento contratual é, logo, só é punível, existindo culpa da Carris.*
- *Ora, no quadro histórico da Carris, mesmo quando esta era detida pelo Estado e era esta a autoridade de transportes competente, não se verifica caso algum de culpa da Carris no incumprimento de horários e frequências, ao menos com expressão assinalável, como aliás os registos que se anexam exibem (cf anexo contendo o registo histórico do cumprimento, pela Carris, de horários e frequências).*
- *Deve aliás salientar-se que a sanção com multa dos incumprimentos contratuais não tem grande sentido económico quando o aplicador da multa é simultaneamente o acionista único da entidade a quem a multa é aplicada, porquanto se trata, na realidade, de penalizar o próprio aplicador da multa/acionista único.*
- *Com efeito, as multas contratuais existem e fazem todo o sentido quando o dano infligido ao operador é superior ao benefício que este, ou os seus*

acionistas, cujo lucro é afetado pelas multas, retiram da infração. No caso vertente, esse efeito não existe por natureza.

- Ora, assim sendo, como é, compreender-se-á que o Município de Lisboa não encare o indicador em causa como um factor determinante da sua relação com a Carris, justamente porque tem outros e mais eficazes meios de obrigar ao cumprimento por parte da Carris, designadamente o exercício da função acionista que lhe permite, nos termos da lei, dar ordens e instruções diretas à empresa.*
- Por estas razões, o indicador referido na cláusula 25 destina-se mais a ser um instrumento de avaliação da qualidade global objetiva da oferta do que um indicador subjetivo da culpa no incumprimento.*
- É que, como se notará, da redação da cláusula 25.1, a Carris deve dar nota regular ao Município da taxa de cumprimento do serviço em veículosxquilómetro - indicador objetivo – e, só no caso de estre não alcançar os 85% fixados na cláusula 25.2, devem precisamente para evitar a aplicação de multas, exhibir as razões exculpatórias que impendem tal aplicação, como, de resto, também resulta da cláusula 14. Alínea g).*
- Ora, na ponderação sobre a realidade da mobilidade em Lisboa, o Município entender que uma taxa objetiva global de cumprimento do serviço de pelo menos 85% é adequada ao momento presente, sem prejuízo, naturalmente, da sua revisão futura se revelar útil para a função para a qual foi desenhada, isto é, para avaliar o cumprimento global da rede.*
- Deve, enfim, ser indicado que a Carris dispõe, e essa informação está disponível ao Município, de informação contínua sobre o cumprimento de horários e frequências justamente através de sistemas de GPS instalados em toda a frota.*
- Ora, como se notará da análise do contrato, constitui incumprimento contratual – se existir culpa, de novo, a circunstância de um certo horário ou de uma certa frequência não serem observados, caso a caso, justamente porque um e outro constam do Anexo 1 ao contrato e da cláusula 13.1 alínea b) como obrigações a cumprir.*

241. Não obstante o referido, considera-se a aferição de uma taxa de cumprimento baseada numa média global anual, por definição, é um critério amplo que potencia a diluição de

incumprimentos objetivos reiterados em determinados períodos de tempo, independentemente da culpa.

242. Numa perspetiva de avaliação qualitativa da performance da empresa, a culpa (que no contrato também não está sujeita a graduação nem a definição de requisitos objetivos) é um fator relevante. No entanto, na perspetiva do passageiro, bastará a simples constatação de sucessivos incumprimentos de horários ou frequências que possam existir, independentemente de culpa, para considerar que existe incumprimento (ainda que possa assimilar razões de congestionamento do espaço público).
243. Se uma determinada linha tiver sucessivos atrasos, durante meses, potencialmente poderá ver assegurada uma taxa de cumprimento contratual, se a média anual for superior a 85%, não obstante o passageiro poder não ver cumpridos os horários ou frequências afixadas.
244. Nesse sentido, uma aferição periódica e sistemática, mensal ou trimestral, sem prejuízo da anual, designadamente do Plano de Operação e indicadores contratuais, permitiria isolar incumprimentos e encontrar, com maior facilidade as causas, e eventualmente ajustar os horários e frequências afixadas, tornando mais transparente a oferta de transporte público que a empresa consegue efetivamente disponibilizar e não aquela que estimava disponibilizar. Esta aferição, que é possível tendo em conta os sistemas de apoio à exploração da empresa, permite comunicar com os passageiros de forma mais correta, clara e transparente, bem como permite desagregar, de forma objetiva, as medições anuais do cumprimento de horários e frequências.
245. É certo que a empresa tem a obrigatoriedade de transmitir dados que consegue obter de forma automática, mas tal periodicidade não se encontra estabelecida de forma periódica ou inferior a um ano, nem tao pouco estão estabelecidos os acontecimentos que podem fundamentar ou não a culpa da empresa.
246. Desta forma, não só a intervenção da CML se poderá tornar discricionária como pode dificultar a resolução de eventuais problemas⁹⁶, como tornará a comunicação com os passageiros mais difícil.

⁹⁶ No que se refere à pontualidade/atrasos é efetivamente uma necessidade de assegurar a pontualidade das circulações, realizando uma gestão proativa e em tempo real da circulação, agindo sempre que ocorram eventos que lhe sejam imputáveis ou não – que possam afetar a pontualidade das circulações, no sentido de corrigir ou mitigar eventuais atrasos, admitindo-se tolerâncias com limites, devendo procurar-se o ajustamento da oferta em tempo real de forma a permitir a realização de transbordos dos passageiros. Considera-se boa prática, quanto estejam em causa interrupções ou suspensões de serviço, deve ser dado conhecimento imediato aos passageiros e devem ser mobilizados todos os meios adequados à reparação da avaria, à resolução do incidente e/ou acidente e à reposição do serviço público no menor período de tempo possível, indicando-se percursos alternativos se necessário. Neste aspeto, o sistema de apoio à exploração deve permitir, com toda a certeza, acompanhar o estado dos serviços prestados em tempo real; recolher dados e produção de todas as estatísticas relativas ao controlo da prestação do serviço público e permitir o acesso remoto do Concedente para a realização das consultas e produção de relatórios. Por outro lado, também se considera boa prática a realização de inquéritos de satisfação e caracterização dos passageiros do serviço público, podendo ser utilizado para efeitos incentivo à melhoria da qualidade do serviço prestado. É também relevante a existência de planos de oferta e de produção que prevejam capacidade de transporte que assegure o transporte de todos os passageiros, bem como a satisfação da sazonalidade diária da procura, dimensionado por forma a dar resposta

247. É certo que a aplicação de multas à Carris será, na prática, uma aplicação de multa à própria CML. Mas se não existirem incentivos suficientes e expressos, em instrumento contratual, regulamentar ou administrativo, a uma boa performance da empresa, tal poderá dificultar uma resolução atempada de eventuais problemas. Tal eventual constrangimento perfila-se de difícil materialização tendo em conta que a empresa detém os sistemas suficientes para avaliar a performance de forma periódica.
248. De qualquer modo, cabe à CML definir o nível de serviço que entende que pode suportar, a nível operacional e financeiro. Por outro lado, cabe à AMT, entre outras matérias, pugnar pela objetividade e transparência das relações legais e contratuais nos setores regulados, o que inclui os passageiros.
249. É certo que nos termos do plasmado no artigo 44.º do RJSPTP, o incumprimento de obrigações poderá levar, em caso de incumprimento grave ou reiterado, à suspensão do pagamento das compensações e o incumprimento de obrigações contratuais pode levar à instauração de procedimentos contraordenacionais, nos termos do artigo 46.º do RJSPTP⁹⁷.
250. Contudo, considera-se de recomendar que, por via de instrumento contratual, regulamentar e administrativo da CML, seja estabelecido um apuramento sistemático e periódico – mensal ou trimestral, sem prejuízo do anual ou outro – do cumprimento de horários e frequências (Plano de Operação) e clarificação de situações que possam constituir motivo desculpável (trânsito, acidentes, intervenções no espaço público, eventos, etc), sem prejuízo da previsão de desvios, tendo em conta que o serviço em modo autocarro ou elétrico está sujeito à condicionante de circular em vias partilhadas, de forma que a informação ao público seja clara e transparente, permitindo ajustar horários e frequências à oferta que empresa consegue efetivamente disponibilizar e não quanto ao que estima, no início do ano, disponibilizar no ano seguinte e que pode não se verificar.⁹⁸

aos padrões de mobilidade municipais e intermunicipais e adequados à satisfação das necessidades da procura. Tal plano poderia ser elaborado tendo em conta a melhoria do serviço público, o crescimento da procura, a adequação da oferta às necessidades da procura, a otimização da rede e da exploração.

⁹⁷ 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.

⁹⁸ Aliás, na Ação Inspeciva e de diagnóstico realizada pela AMT à empresa Metropolitano de Lisboa E.P.E. (ML), destinada a avaliar as condições de exploração do serviço público de transporte de passageiros foi recomendada a reavaliação do Contrato de Concessão de Serviço Público, pois considerou-se que a redação das cláusulas do Contrato de Concessão de Serviço Público, dificultam uma precisa aplicação das fórmulas de cálculo do cumprimento dos indicadores ali considerados, dificultando a aferição de um eventual incumprimento contratual. O contrato estipula a existência de referenciais indicativos ou estimados, sujeitos a desvios ou margens de tolerância, tornando muito difícil ou impedindo a aferição de eventuais incumprimentos e com as consequências daí advenientes. Acresce que não estabelece a periodicidade da verificação do cumprimento dos indicadores de desempenho potenciando que eventuais inconsistências diárias ou mensais se diluam no ano. Por outro lado, considerou-se que as disposições relativas a sanções e penalidades contratuais não deveriam ser aplicadas, indistintamente, a qualquer eventual infração, não permitindo a sua graduação nem adaptação a casos concretos.

251. Finalmente, e por não existir referência expressa no contrato, recomenda-se que, por instrumento regulamentar, contratual ou administrativo da CML, sejam aferidos, com periodicidade adequada (designadamente mensal e/ou trimestral), a aferição do cumprimento do previsto no Anexo ao RJSPTP, no que se refere aos níveis mínimos do serviço público de transporte de passageiros.

Sanções/Penalidades

252. As questões supra mencionadas também estão diretamente relacionadas com o facto de não ser clara relação direta entre o eventual incumprimento de indicadores e obrigações diversas (que não apenas os indicadores de oferta estabelecidos no anexo ao Contrato, que são avaliados anualmente) com as sanções pecuniárias por incumprimento contratual, por não se indexar ou graduar o incumprimento por referência à gravidade de cada uma das possíveis infrações, estando tudo enquadrado em amplitudes demasiado vastas no que se refere ao valor de multas.

253. Se por um lado um valor alto de multas contratuais pode ser desmotivador do incumprimento, por outro, a aplicação indistinta de sanções a uma multiplicidade de obrigações ou a não existência de critérios ou parâmetros objetivos para calcular e aplicar um montante pecuniário intermédio para uma infração em concreto poderá potenciar a não aplicação de qualquer sanção.

254. Desta forma, afigura-se não existir uma total certeza na aplicação de sanções pecuniárias, até porque as obrigações contratuais são múltiplas e diversas e não se resumem à avaliação do cumprimento de indicadores de operação.

255. A este propósito, a CML referiu, na sua comunicação de 20 de outubro que:

- *“Efetivamente, nos termos da cláusula 26, o incumprimento pela concessionária de qualquer uma das suas obrigações contratuais pode ser sancionado com a aplicação de sanções pecuniárias.*
- *De qualquer forma, e conforme já indicado, não parece útil ou adequado, nem é aliás prática comum na contratação pública portuguesa, estabelecer nos contratos os critérios de determinação das concretas sanções contratuais a aplicar em cada caso, já que tal é um poder eminentemente discricionário do Concedente, de que este faz uso de após a ponderação das circunstâncias específicas e irrepetíveis verificadas em cada situação de incumprimento pela concessionária.*

- *Esclarece-se, assim, que a inclusão de critérios de distinção e/ou graduação das sanções pecuniárias foi ponderada e foi rejeitada a opção que, aliás, é igual à que foi tomada logo na revisão do contrato em março de 2015.*
- *De resto, sendo a empresa um operador interno e uma empresa municipal, parece que é mais adequado e mais fácil manter o cumprimento contratual através de mecanismos próprios dessa relação, desde logo o contrato de gestão e a aprovação dos planos e orçamentos anuais, nos termos da lei.*
- *Sem prejuízo, importa recordar que sendo a quantificação das penalidades e multas um poder discricionário do Concedente, é manifesto que este se encontra balizado, pelos princípios jurídicos aplicáveis à atividade administrativa, de entre os quais se destaca o princípio da proporcionalidade.”*

256. Mais referiu que:

- *“Por outro lado, deve ser sublinhado que o incumprimento contratual a que se reporta a cláusula 26 segue, naturalmente, o regime normal do incumprimento contratual é, logo, só é punível, existindo culpa da Carris.*
- *Ora, no quadro histórico da Carris, mesmo quando esta era detida pelo Estado e era esta a autoridade de transportes competente, não se verifica caso algum de culpa da Carris no incumprimento de horários e frequências, ao menos com expressão assinalável, como aliás os registos que se anexam exibem (cf anexo contendo o registo histórico do cumprimento, pela Carris, de horários e frequências).*
- *Deve aliás salientar-se que a sanção com multa dos incumprimentos contratuais não tem grande sentido económico quando o aplicador da multa é simultaneamente o acionista único da entidade a quem a multa é aplicada, porquanto se trata, na realidade, de penalizar o próprio aplicador da multa/acionista único.*
- *Com efeito, as multas contratuais existem e fazem todo o sentido quando o dano infligido ao operador é superior ao benefício que este, ou os seus acionistas, cujo lucro é afetado pelas multas, retiram da infração. No caso vertente, esse efeito não existe por natureza.*

257. Antes de mais refira-se que, ao contrário que possa subtender-se do exposto supra, o contrato já dispõe sobre a ponderação do benefício económico: *“se as circunstâncias do incumprimento o aconselharem, nomeadamente em função do benefício económico que*

possa ser obtido pela Carris com o incumprimento ou com o cumprimento defeituoso, a CML poderá optar pela fixação de uma multa diária, que varia entre 1.000,00€ (mil euros) e 50.000,00€ (cinquenta mil euros). Ainda assim, o montante anual acumulado das sanções pecuniárias efetivamente aplicadas num mesmo ano civil não pode exceder 2,5% (dois e meio por cento) das Receitas Tarifárias do ano transato, estando prevista possibilidade de resolução contratual sendo ultrapassado aquele limite.”

258. Ou seja, sempre é tido em conta o benefício económico que pode ser retirado da Carris em consequência de um incumprimento, justificando-se, assim, a aplicação de multas, não estando claro que critérios, a cada momento, estarão em causa na definição da multa específica, dentro de uma amplitude de mil a cinquenta mil euros.
259. Sem prejuízo do antedito, considera-se que a certeza e a transparência da gestão contratual sairiam reforçadas com critérios mais objetivos de balização da atuação de uma concessionária de serviço público.
260. Não obstante o contrato garantir que o incumprimento de qualquer obrigação contratual é sancionado, recomenda-se que, por instrumento contratual, regulamentar ou administrativo da CML, em função da substância e do seu carácter estratégico ou operacional, todas as obrigações que vinculam a empresa estejam diretamente ligadas a determinada sanção por incumprimento contratual, de acordo com uma graduação de gravidade definida, que permita determinar o respetivo montante pecuniário, sem prejuízo de tal ser fixado num intervalo razoável, dentro dos limites globais constantes do contrato e tendo em conta o poder de decisão, também discricionário, de uma autoridade de transportes.
261. Afigura-se que apenas desta forma existirá um verdadeiro incentivo ao cumprimento contratual, e apenas assim se permitirá uma efetiva aferição e sancionamento de eventuais incumprimentos contratuais e se potenciará um melhor serviço aos passageiros e, do mesmo passo, uma melhor defesa do interesse público.
262. De qualquer modo, recorde-se que nos termos das alíneas c) e f) do n.º 2 do artigo 5.º e alínea b) do n.º 3 do artigo 34.º dos estatutos anexos ao Decreto-lei n.º 78/2014, de 14 de maio, compete à AMT fiscalizar e auditar o cumprimento das obrigações legais, regulamentares e contratuais, assumidas pelos concessionários e pelos prestadores do serviço público sujeitos à sua jurisdição, propondo a aplicação de sanções contratuais.
263. Por outro lado, 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.

264. Aliás, o n.º 3 do artigo 48.º do RJSPTP estabelece que as autoridades de transportes (sejam elas detentoras de operadores internos ou não) devem transmitir à AMT os factos subsumíveis aos tipos contraordenacionais previstos no artigo 47.º imediatamente após tomarem conhecimento da sua verificação, devendo colaborar na instrução do processo contraordenacional.
265. Mais estabelece o artigo 8.º do anexo ao Decreto-lei n.º 78/2014, de 14 de maio, que os *“representantes legais das empresas ou outras entidades destinatárias da atividade da AMT e as pessoas que colaborem com aquelas estão obrigadas a prestar toda a colaboração que lhes seja solicitada pela AMT para o cabal desempenho das suas funções, designadamente as informações e documentos que lhe sejam solicitados, os quais devem ser fornecidos no prazo estabelecido pela AMT, que não pode ser superior a 30 dias”*.
266. Mais se recorda que, nos termos do artigo 40.º do mesmo diploma, constitui contraordenação a violação de regras gerais relativas a simplificação, transparência e harmonização de tarifários, obrigações às empresas ou operadores do setor rodoviários, níveis de serviço e normas de segurança e definição de obrigações de serviço público.
267. Sendo a instauração e instrução dos processos de contraordenação uma competência legal atribuída à AMT, a par da aplicação das respetivas coimas e sanções acessórias, recomenda-se que a empresa e a CML recolham e mantenham disponíveis os registos relativos ao cumprimento de todas as obrigações contratuais, bem como os indicadores que lhe servem de base, com a desagregação necessária, no sentido de permitir a avaliação da AMT, quando se considerar justificado.

Prazo da concessão

268. Por outro lado, invocando a alínea b) do 3 do artigo 8.º do Regulamento⁹⁹, que *“prevê,*

⁹⁹ “Artigo 8.º Transição

1. Os contratos de serviço público devem ser adjudicados de acordo com as regras estabelecidas no presente regulamento. No entanto, os contratos de serviços ou os contratos públicos de serviços tal como definidos nas Diretiva 2004/17/CE ou 2004/18/CE, para o transporte público de passageiros por autocarro ou elétrico, devem ser adjudicados nos termos dessas diretivas na medida em que tais contratos não assumam a forma de contratos de concessão de serviços, tal como definidos nessas diretivas. Sempre que os contratos devam ser adjudicados nos termos das Diretiva 2004/17/CE ou 2004/18/CE, não se aplica o disposto nos n.os 2 a 4 do presente artigo.

2. Sem prejuízo do 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 darem gradualmente cumprimento ao disposto no artigo 5.º a fim de evitar anomalias estruturais graves, nomeadamente relacionadas com a capacidade de transporte.

No prazo de seis meses a contar do termo da primeira metade do período transitório, os Estados-Membros devem apresentar à Comissão um relatório de progresso salientando, em especial, a eventual adjudicação gradual de contratos de serviço público em cumprimento do artigo 5.º Com base nos relatórios de progresso dos Estados-Membros, a Comissão pode propor medidas adequadas destinadas aos Estados-Membros.

3. Na aplicação do n.º 2, não são tidos em conta os contratos de serviço público adjudicados de acordo com o direito comunitário e interno:

relativamente a títulos contratuais atribuídos por uma autoridade de transportes sem procedimento de concurso antes de 26 de julho de 2000, a possibilidade sua vigência até 30 anos após a entrada em vigor do Regulamento, ou seja, até 3 de dezembro de 2039” a vigência do Contrato de Serviço Público é estendida [confidencial]

269. De referir que o Contrato de Serviço Público não representou a atribuição *ex novo* à Carris da exploração do serviço público de transporte de passageiros, mas antes a formalização/contratualização de um direito que já lhe assistia e em novos termos, devidamente atualizados às exigências do RJSPTP e ao Regulamento, mantendo-se a concessão atribuída em 1973.
270. Por um lado, a imposição deste limite, destina-se a evitar que os contratos em vigor mantenham, durante demasiado tempo, regras não conformes com o Regulamento ou seja, de não submissão à concorrência.
271. Contudo, neste caso, está-se já a cumprir os objetivos subjacentes à legislação europeia, ao adequar a concessão ao Regulamento, designadamente no que se refere à formalização/reconhecimento de um operador interno, opção que se encontra na disponibilidade dos Estados-membros, desde que cumpridos os requisitos legais.
272. Por outro lado, recorde-se que o n.º 3 do artigo Regulamento¹⁰⁰ estabelece como prazo máximo para os contratos de transporte em autocarro o prazo de 10 anos, prorrogável em determinadas circunstâncias por metade da sua duração original, designadamente tendo em conta a necessidade de amortização de investimentos
273. Por outro, o artigo 410.º do Código dos Contratos Públicos¹⁰¹ estabelece que “o prazo de vigência do contrato é fixado em função do período de tempo necessário para amortização e remuneração, em normais condições de rendibilidade da exploração, do capital investido pelo concessionário”, o que, tendo em conta os dados apresentados, se aplica no caso concreto. O artigo 29.º do RJSPTP também impõe que sejam tidos em conta os limites estabelecidos pela legislação aplicável em matéria de contratação pública.

a) Antes de 26 de Julho de 2000, com base num concurso;

b) Antes de 26 de Julho de 2000, com base num procedimento distinto do concurso;

c) A partir de 26 de Julho de 2000, e antes de 3 de Dezembro de 2009, com base num concurso;

d) A partir de 26 de Julho de 2000, e antes de 3 de Dezembro de 2009, com base num procedimento distinto do concurso.

Os contratos referidos na alínea a) podem manter-se em vigor até ao termo da sua duração. Os contratos referidos nas alíneas b) e c) podem manter-se em vigor até ao termo da sua duração, mas não por um período superior a trinta anos. Os contratos referidos na alínea d) podem manter-se em vigor até ao termo da sua duração, desde que esta seja limitada e comparável aos prazos especificados no artigo 4.º

Os contratos de serviço público podem manter-se em vigor até ao termo da sua duração se a sua extinção tiver consequências jurídicas e económicas indevidas e sob reserva de aprovação pela Comissão.(...)”

¹⁰⁰ De acordo com as Orientações da Comissão “De acordo com o artigo 8.º, n.º 3, alínea d), os contratos de serviço público adjudicados «a partir de 26 de julho de 2000, e antes de 3 de dezembro de 2009, com base num procedimento distinto do concurso [...] podem manter-se em vigor até ao termo da sua duração, desde que esta seja limitada e comparável aos prazos especificados no artigo 4.º.» A Comissão considera que a expressão «comparável aos prazos especificados no artigo 4.º» deve ser interpretada restritivamente, dada a necessidade de os Estados-Membros se empenharem na realização dos objetivos do regulamento logo a partir da data da sua entrada em vigor, a 3 de dezembro de 2009. No entender da Comissão, será judicioso considerar que a duração dos contratos de serviço público deve ser análoga à indicada no artigo 4.º”

¹⁰¹ “Artigo 410.º - Prazo 1 - O prazo de vigência do contrato é fixado em função do período de tempo necessário para amortização e remuneração, em normais condições de rendibilidade da exploração, do capital investido pelo concessionário. 2 - Na falta de estipulação contratual, o prazo a que se refere o número anterior é de 30 anos, nele se incluindo a duração de qualquer prorrogação contratualmente prevista.”

274. Considera-se que a remissão da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, para o artigo 8.º do Regulamento não implica a subordinação, sem mais, da vigência destes contratos de serviço público a um prazo máximo de 10 anos, pois Segundo a alínea b) do n.º 3 do artigo 8.º do Regulamento “[n]a aplicação do n.º 2, não são tidos em conta os contratos de serviço público adjudicados de acordo com o direito comunitário e interno: (...) Antes de 26 de Julho de 2000, com base num procedimento distinto do concurso; (...)”, [confidencial]¹⁰².
275. Apesar de tal delimitação temporal dos contratos de 10 anos (ou 15 anos tendo em conta a amortização de investimento, nas condições do Regulamento) visar garantir a sujeição regular dos serviços à concorrência, como regra geral, e a adjudicação a operadores internos constituir precisamente uma exceção àquela regra do procedimento concursal, é recomendável que a CML estabeleça a reavaliação do modelo concessório¹⁰³, [confidencial]¹⁰⁴) tendo em conta a amortização de investimento, nas condições do Regulamento, para aferir da pertinência da manutenção ou mudança do modelo concessório e institucional decorrente dos instrumentos legais e contratuais enquadramentos desta prestação de serviços de transporte, sem prejuízo de assegurar o cumprimento de obrigações decorrentes de amortizações de investimento efetivamente realizados.
276. Por fim, importa esclarecer e sublinhar que a previsão contratual de que o contrato pode ser renovado¹⁰⁵ deve ser interpretada à luz do enquadramento legal vigente, [confidencial].

Direitos dos passageiros

277. Além do já mencionado quanto à relação com o passageiro, entende-se ser relevante a existência de compromissos específicos, que idealmente deveriam estar sujeitas a penalidades por incumprimento, de forma a reforçar a sua vinculatividade.
278. Ainda que não referido expressamente, recomenda-se que a CML, por via contratual, regulamentar ou administrativa, pugne pelo estrito cumprimento, pela Carris, do Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro, que estabelece as condições que devem ser observadas no contrato de transporte rodoviário de passageiros e bagagens, em

¹⁰² No mesmo sentido, o Guião do IMT já citado.

¹⁰³ O que já se encontra subjacente às obrigações previstas no artigo 31.º da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, que aprova o regime jurídico da atividade empresarial local e das participações locais.

¹⁰⁴ Nos termos das Orientações da Comissão: “O artigo 4.º, n.º 3, do regulamento estabelece que a duração máxima dos contratos de serviço público é de «dez anos para os serviços de autocarro e [...] quinze anos para os serviços de transporte de passageiros por caminho de ferro propriamente dito ou por outros sistemas guiados». O n.º 4 do mesmo artigo autoriza a prorrogação dos contratos por um período correspondente a metade da sua duração original, se necessário à luz das condições de amortização dos ativos. Esta prorrogação pode ser concedida se o operador do serviço público fornecer ativos importantes face ao conjunto dos ativos necessários à prestação dos serviços de transporte de passageiros objeto do contrato e predominantemente ligados a estes serviços. A interpretação destas duas condições depende das circunstâncias específicas de cada caso. A decisão de prorrogação de um contrato de serviço público por um período correspondente a metade da sua duração original deverá, portanto, estar subordinada à condição de o contrato obrigar o operador a investir em ativos, por exemplo material circulante, oficinas de manutenção ou infraestruturas, com períodos de amortização excepcionalmente longos.”

¹⁰⁵ [confidencial]

serviços regulares, bem como ao regime sancionatório pelo incumprimento das normas do Regulamento (UE) n.º 181/2011, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro e ao cumprimento das obrigações nele ínsitas.

279. Recomenda-se¹⁰⁶, igualmente, que a Carris proceda à elaboração do contrato de transporte (operador-passageiro) que contenha todas as regras gerais de utilização, cláusulas contratuais gerais e contratuais de adesão, relativos à sua atividade, preferencialmente, num único suporte documental, e que inclua, especifique ou amplie (e que não contrarie) o que se encontra previsto na lei, sem prejuízo das competências próprias de gestão das ações de divulgação, suportes ou mensagens (na forma e conteúdo) que sejam transmitidas.
280. Entende-se que, desta forma, se clarificam as regras que são efetivamente aplicáveis a cada momento e em cada modo para o passageiro (e vinculativas, sem qualquer dúvida), de forma detalhada e sindicável, o que não acontece com informação dispersa e sumária em sítios da internet ou em ações de divulgação e marketing.
281. Pretende-se também evitar que qualquer informação acessível ao público não corresponda ou não seja baseada em regra vinculativa e estável e que não possa ser invocada por um passageiro, quando necessário e no exercício dos seus direitos.
282. Naturalmente que será sempre possível a divulgação de informação parcelar ou de forma simplificada, em ações de divulgação ou de marketing do operador. A título de exemplo, um operador pode ter um separador *FAQ - Frequently Asked Questions/Perguntas frequentes* no seu sítio da internet sobre as condições de utilização. Não obstante, sem que todas as regras operador-passageiros estejam adequadamente previstas em documento único, não existe garantia de que a informação em sítio da internet não possa ser modificada ou que seja considerada vinculativa, em caso de conflito.

Racionalidades basilares da regulação económica independente

283. No passado 13 de outubro de 2017, a AMT entendeu relevante informar os *stakeholders*¹⁰⁷ de forma sumária, indicativa e preliminar e sem prejuízo da análise de cada caso concreto, o que está subjacente à emissão do parecer prévio vinculativo, permitindo antecipar eventuais questões e permitindo auxiliar as entidades públicas competentes na preparação dos procedimentos administrativos.

¹⁰⁶ Tal como consta do relatório da AMT sobre este mesmo assunto: <http://www.amt-autoridade.pt/noticias-e-comunicados/comunicados>
¹⁰⁷ http://www.amt-autoridade.pt/media/1505/site_informação_stakeholders.pdf

284. Além do cumprimento da legislação mencionada, foi referido que AMT tem em conta diversos imperativos, tais como:

- Respeito do princípio da igualdade, da objetividade, da transparência e da proporcionalidade das compensações financeiras, no quadro da legislação nacional e da legislação e jurisprudência da União Europeia aplicáveis, designadamente no que se refere a auxílios de Estado;
- Promoção do equilíbrio das racionalidades referidas;
- Promoção e defesa da concorrência, designadamente através da não discriminação e tratamento equitativo entre operadores;
- Promoção do desenvolvimento sustentável, da utilização eficiente dos recursos e de padrões adequados de qualidade dos serviços prestados aos consumidores/utilizadores e aos cidadãos em geral;
- Promoção da coesão territorial, social e económica, tendo em conta tipologia de território e perfis socioeconómicos;
- Promoção da acessibilidade e inclusividade do sistema de transportes;
- Incentivo ao investimento, qualidade, procura, emprego, eficiência, inovação (bilhética e sistemas de transportes inteligentes), intermodalidade e interoperabilidade;
- Promoção da sustentabilidade económico-financeira da prestação dos serviços públicos de transporte de passageiros; e
- Promoção do desenvolvimento sustentável, nas suas múltiplas vertentes (ambientais, climáticas, sociais, energéticas, etc.) e a utilização eficiente dos recursos.

285. Sem prejuízo dos elementos que se verifiquem necessários, para aferir do cumprimento daqueles objetivos, foi indicado que deveria ser apresentada, pelo menos, a seguinte documentação:

- Fundamentação jurídica, económica e financeira da operação proposta;
- Peças procedimentais ou contratuais a serem analisadas;
- Contratos de concessão, prestação de serviços e/ou de serviço público em vigor;
- Instrumentos de planeamento do território e da mobilidade que tenham sido tidos em conta na elaboração dos procedimentos (planos ou inquéritos de mobilidade, por exemplo).

286. Acrescentou-se ainda que, na generalidade, de forma indicativa e de acordo com as diversas especificidades de cada caso concreto, a fundamentação da operação proposta deveria abordar diversas questões, tais como:

- A enunciação clara dos objetivos do projeto;
- A especificação da adequação do proposto às normas legais e demais instrumentos normativos aplicáveis, incluindo regimes legais aplicáveis a autarquias locais;
- A indicação dos pressupostos específicos tidos em conta no apuramento do preço base do procedimento concursal/contratual, incluindo as compensações financeiras e/ou preço contratual, por obrigações de serviço público e/ou contratuais;
- A adequação do prazo de vigência às circunstâncias e características específicas de cada projeto, designadamente, investimento;
- A fundamentação das principais opções tomadas nas peças procedimentais ou contratuais apresentadas, designadamente os pressupostos subjacentes à definição da oferta; das obrigações contratuais e de serviço público; da realização de investimentos; do modelo de remuneração; do esquema de penalidades e/ou incentivos; do reporte de informação e fiscalização e supervisão do cumprimento do contrato; da qualidade, etc;
- A fundamentação do racional subjacente ao modelo de exploração do serviço público adotado (atribuição por via de concurso público, exploração por operador interno/pela autoridade de transportes, ou outro), comparando-o com as formas alternativas de alcançar os mesmos fins, tendo em conta, designadamente, o nível de risco incorrido e partilhado e o *value for money* para o erário público.
- Fundamentação da sustentabilidade e equilíbrio económico-financeiro da operação (bem como da comportabilidade orçamental da despesa associada), eventualmente incluindo análises de sensibilidade;
- A especificação os resultados pretendidos e as vantagens daí decorrentes, numa perspetiva de análise custo-benefício (quanto ao projeto em si mas também quanto à organização institucional);
- Caracterização da procura e da oferta e das condições da prestação dos serviços de transporte de passageiros;
- Outra documentação/estudos técnicos (económico, financeiro, jurídico) de fundamentação das opções propostas, considerados relevantes, incluindo a garantia de cumprimento de legislação e regulamentação laboral (incluindo

transmissão de empresa, estabelecimento e pessoal) bem como das necessárias e diversas autorizações e licenças aplicáveis à atividade.

287. Tal documento foi enviado após o início do pedido de parecer prévio vinculativo. De qualquer forma, considera-se que, dos elementos recebidos, afigura-se que a alteração ao contrato de serviço público entre a CML e a Carris, 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 e Decreto-Lei n.º 86-D/2016, de 30 de dezembro¹⁰⁸, e demais enquadramento legal, dando suficientes garantias da sua correta aplicação, tendo em conta também os alertas e recomendações efetuadas¹⁰⁹ e sem prejuízo do necessário acompanhamento da efetiva execução contratual.
288. Também se considera que a alteração contratual apresenta, globalmente, vantagens e dá resposta favorável às racionalidades basilares e estruturantes da metodologia de regulação económica independente da AMT (investidores; a dos profissionais/utilizadores/utentes/consumidores e/ou cidadãos; e a dos contribuintes), também sem prejuízo do reforço deste quadro através das recomendações feitas pela AMT no presente parecer e da verificação da implementação e manutenção destes benefícios através do necessário acompanhamento da execução contratual.
289. Quanto a 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 cidade de Lisboa e na AML, 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.
290. 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, confere um quadro de transparência, estabilidade e previsibilidade, estando assegurado o adequado relacionamento com outros operadores de transportes no mesmo mercado, o efetivo cumprimento regras contratuais e legais, nacionais e europeias, e viabilizado um exercício de regulação, supervisão e organização de sistema atento a eventuais distorções concorrenciais.
291. Quanto a contribuintes, no que concerne à resiliência da sociedade e da economia face à carga fiscal, a correlação entre a dívida pública e a carga fiscal é perceptível, embora exista encargo financeiro para a Concedente (que viabiliza a manutenção e

¹⁰⁸ E Lei n.º 107/2017, de 10 de novembro.

¹⁰⁹ Entre outros, os pontos 131, 153, 159, 200, 225, 231, 234, 250, 251, 260, 267, 278, 279.

desenvolvimento do serviço público aos passageiros, bem como o investimento na empresa), tal poderá não acarretar – não existem evidências de tal - consequências negativas ou que agravem a situação atual da concessionária. Na verdade, esta operação exhibe instrumentos que podem potenciar o crescimento do transporte de passageiros e estimular o desenvolvimento da produção de valor acrescentado, o que poderá repercutir-se num eventual aumento da receita fiscal, sem aumento dos impostos.

292. Por sua vez, as contrapartidas públicas, consubstanciadas na atribuição do direito exclusivo de exploração e de indemnizações compensatórias, a título de pagamento das OSP, viabilizam a concretização do interesse público na efetivação do transporte de passageiros, por forma a assegurar a satisfação permanente dos padrões de continuidade, regularidade, qualidade, quantidade e tarifas do serviço de transporte.
293. O reforço e aplicação rigoroso dos mecanismos de apuramento de compensações e de aplicação de penalidades devem servir para dissuadir o incumprimento dos requisitos contratuais, e evitar que se traduzam numa eventual deterioração da qualidade do serviço prestado aos consumidores.
294. Refere-se ainda que o modelo contratual tem como pressupostos essenciais mecanismos de monitorização dos custos e das receitas da concessão, de modo a garantir a inexistência de sobrecompensações, de forma a acautelar o desperdício de recursos financeiros do Estado. Neste contexto, acresce salientar a especial relevância que as entidades fiscalizadoras assumem no controlo *ex-post* da boa execução do contrato de concessão e da gestão eficiente da despesa pública.
295. Em conclusão, a aplicação da racionalidade ancorada nos contribuintes conduz à perceção de que os balanços finais, em termos dos benefícios líquidos globais para os contribuintes, se mantêm positivos.
296. No que tange a utilizadores/utentes/ consumidores e/ou cidadãos, o facto de o sistema passar a ser gerido por uma entidade 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. Complementarmente, importa fazer uso do máximo das potencialidades, dos sistemas de gestão existentes na empresa e na autarquia (gestão do território e gestão da operação) .

297. Ademais, o exercício dos poderes regulatórios da AMT em articulação com os poderes organizacionais da CML, poderá promover, 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.
298. 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 população.
299. Atenta a realidade deste caso específico, poder-se-á inferir que o segmento mais interessado, em primeira linha, num contexto global desta racionalidade, são os consumidores, sendo que a imposição de OSP permite garantir níveis de continuidade, regularidade, pontualidade e acesso ao transporte a preços acessíveis que não seriam alcançáveis, caso os investidores privados atendessem apenas ao seu interesse comercial.
300. Realça-se a atribuição de bonificações tarifárias em prol dos passageiros, em geral, e dos residentes e estudantes, em particular, o que representa uma poupança de custos para os consumidores face a outros modos de transporte alternativos.
301. Na perspetiva dos profissionais, também apresenta resultados positivos, na medida em que é promotora da manutenção e criação de emprego de forma sustentada e no que concerne ao cidadão em geral, será de assinalar os reflexos positivos no reforço dos seus direitos de Cidadania e da coesão social, designadamente das populações locais.

III – DAS CONCLUSÕES

302. Assim, e em conclusão, o parecer da AMT é favorável, tendo em conta as diversas recomendações efetuadas, nos seguintes termos:
- a) No que concerne ao objeto específico deste parecer, afigura-se que, à partida, a Segunda Alteração ao Contrato de Serviço Público entre a CML e a Carris, 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 e demais legislação e jurisprudência nacional e europeia referenciada;

- 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 OSP, na aplicação de critério e cálculo anual de compensações financeiras pelo cumprimento de tais obrigações, na salvaguarda, de uma gestão do sistema que salvaguarde condições concorrenciais equitativas para todos os operadores que prestem serviços de transportes e no cumprimento estrito de todas as obrigações legais, decorrentes designadamente no Regulamento e no 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 europeias, bem como das disposições contratuais;
- d) Assim, sem prejuízo das atribuições e competências próprias da AMT, enquanto regulador económico independente, bem como da Autoridade da Concorrência, cabe à CML criar e implementar as condições legais e contratuais de base que permitam a disponibilização de serviços de transportes enquadradas em termos equitativos em termos concorrenciais e organizativos.
- e) Tais imperativos de transparência e equidade assumem uma maior relevância quanto à CML, tendo em conta que, além de autoridade de transportes com jurisdição no seu território, é também gestora/detentora de um operador que opera, ainda que residualmente, em mercado concorrencial,
- f) Nesta linha, importa garantir que a execução do contrato de serviço público celebrado com a Carris, 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 de critérios e indicadores) da aplicação dos critérios de cálculo de compensações financeiras relativas a todas as

linhas, sobretudo nos serviços de transporte de passageiros disponibilizados pela Carris em territórios e percursos onde também operem outros operadores

- h) Por outro lado, a CML e o Estado, bem como a AML, 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 CML (entidade competente para a elaboração de relatório global circunstanciado relativo a este contrato de serviço público, nos termos do Regulamento), designadamente através de uma adequada transmissão de informação circunstanciada e relevante, pela CML à AMT, 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 daquelas que assumem impacto concorrencial;
- j) Tal transmissão de informação viabilizará à AMT a efetivação dos seus mecanismos de supervisão, inspeção, auditoria e fiscalização, quanto aos dados apresentados no âmbito deste procedimento como quanto á execução contratual.

137. 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 interregional;

- 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, a manutenção da 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 da 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 a CML a ser responsável, o que poderá implicar que os recursos necessários são os existentes e não adicionais. Dos documentos apresentados 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.

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 CML, cada um naturalmente no exercício da Missão específica e diferenciada que a Lei lhes consagra. 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.

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 Portuguesa.

Lisboa, em 13 de novembro de 2017.

O Presidente do Conselho de Administração,

João Carvalho



Direção de Supervisão dos Mercados da Mobilidade (DSMM)

Divisão de Acompanhamento das Políticas Públicas sobre Preços e Coesão Territorial e Social (DPPC)