

PARECER N.º 05/AMT/2020
SUPERVISÃO/AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E
MONITORIZAÇÃO SETORIAL

I – DO OBJETO

1. Foi rececionada na Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT) uma comunicação do Gabinete de S. Exa o Vereador Miguel Bandeira da Câmara Municipal de Braga (email de 02-12-2019) para os devidos efeitos do cumprimento da alínea b) do n.º 2 do artigo 34.º do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, que estabelece que compete à AMT *“emitir parecer prévio vinculativo sobre peças de procedimento de formação dos contratos de concessão ou de prestação de serviços públicos nos setores regulados, ou sobre alterações promovidas aos contratos em vigor”*.
2. A referida comunicação, a propósito da celebração de Contrato de concessão de serviço público de transporte rodoviário de passageiros no Município de Braga, foi acompanhada do projeto de contrato e respetiva fundamentação de âmbito jurídico, económico e financeiro¹, fazendo parte do contrato os seguintes anexos e respetivos apêndices²:
 - Anexo 1 – Mapa da Concessão.
 - Anexo 2 – Matriz de riscos da Concessão.
 - Anexo 3 – Modelo Financeiro da Operação.
 - Anexo 4 – Frota.
 - Anexo 5 – Serviço Base.
 - Anexo 6 – Sistema de Bilhética, SAE, Website, APP e Plataforma.
 - Anexo 7 – Títulos e Tarifas.
 - Anexo 8 – Compensações por Obrigações de Serviço Público
 - Anexo 9 – Reporte.
 - Anexo 10 – Objetivos e Requisitos de Qualidade e Desempenho; Falhas de Desempenho.

¹ Foram solicitados esclarecimentos a 14-12-2019, que foram respondidos a 20-12-2019 e 10-01-2020.

² Que aqui se dão por integralmente reproduzidos.

- Anexo 11 – Paragens.
 - Anexo 12 – Manutenção e limpeza.
 - Anexo 13 – Auditoria externa anual.
 - Anexo 14 – Infraestruturas, Sistemas Técnicos, Material Circulante, Parques e Oficinas
 - Anexo 15 – Normas de configuração gráfica
3. O presente parecer inscreve-se no cumprimento da missão da AMT enquanto regulador económico independente, nos termos dos seus estatutos, anexos ao Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio (Estatutos), e de acordo com as exigências que emanam da Lei-Quadro das Entidades Reguladoras independentes, aprovada pela Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto.
4. A sua emissão fundamenta-se, assim, nas atribuições da AMT, previstas no n.º 1 do artigo 5.º dos Estatutos, designadamente, de zelar pelo cumprimento do enquadramento legal, nacional, internacional e da União Europeia, aplicável à regulação, supervisão, promoção e defesa da concorrência, visando o bem público, a defesa dos interesses dos cidadãos e dos operadores económicos, e de monitorização, acompanhamento e avaliação das atividades e políticas do *Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes*, e, mais especificamente, na atribuição concreta estabelecida na alínea b) do n.º 2 do artigo 34.º dos Estatutos.
5. Acrescem ainda nas atribuições da AMT:
- Definir as regras e os princípios gerais aplicáveis às obrigações de serviço público no setor regulado, com respeito do princípio da igualdade, da transparência e da proporcionalidade das compensações financeiras, bem como quanto ao estabelecimento dos níveis de serviço³;
 - 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;⁴
 - Proceder ao controlo anual das compensações concedidas às entidades que asseguram os serviços de interesse económico geral nos setores regulados;⁵

³ 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.

⁴ 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.

⁵ Alínea c) do n.º 3 do artigo 34.º dos Estatutos.

- Promover a defesa dos direitos e interesses dos consumidores e utentes em relação aos preços, aos serviços e respetiva qualidade.⁶
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), bem como do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007⁷ (Regulamento), relativo aos serviços públicos de transporte de passageiros, e que é claramente uma reforma de enorme envergadura, designadamente pelas exigências relativas à necessidade de contratualização da prestação daqueles serviços até 3 de dezembro de 2019.
 7. Nesta análise, procurar-se-á aprofundar e avaliar não apenas as diversas questões regulatórias subjacentes ao pedido de parecer, como também o que respeita aos instrumentos contratuais e legais enquadramentos.
 8. Em primeiro lugar, o enquadramento e a *compliance* com o estabelecido no Regulamento, no RJSPTP, no Código dos Contratos Públicos (CCP) e na demais legislação aplicável à descentralização administrativa e subvenções públicas, designadamente, no Decreto-Lei n.º 167/2008, de 26 de agosto,
 9. Em segundo lugar, pretende-se contribuir para o suprimento de falhas de mercado, sem gerar falhas de Estado ou de entidades e/ou atos normativos que, de algum modo, o representam e construir um paradigma de concorrência não falseada, sem restrições ou distorções, protegendo o bem público da mobilidade eficiente e sustentável, promovendo ainda a confluência dos paradigmas sociais subjacentes a diferentes racionalidades: a dos investidores; a dos profissionais/ utilizadores/ utentes/ consumidores e/ou cidadãos; e a dos contribuintes.

II – DO ENQUADRAMENTO

10. O Município apresentou um documento designado de “Estudo da Contratualização do Serviço Público de Transporte Rodoviário de Passageiros no Município de Braga” e com o objetivo de “(i) apresentar a Visão Estratégica do Município de Braga para a Mobilidade, em particular no que concerne às competências da Autoridade Municipal de Transportes, para o período do contrato; (ii) apresentar uma caracterização sumária da situação atual relativa ao transporte público de passageiros, (iii) estudar as principais hipóteses de estruturação da referida contratualização, bem como apresentar os fundamentos subjacentes às opções tomadas, (iv) analisar a viabilidade económico-

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

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

financeira da contratualização, (v) estimar os principais custos e benefícios da contratualização, (vi) analisar o regime de partilha de risco.

11. Desde logo é destacado o facto de Braga ser um caso específico e distinto das restantes autoridades de transportes da região, uma vez que o operador de transportes coletivos de passageiros de todo o concelho - TUB - Transportes Urbanos de Braga, E.M - é uma empresa pública municipal, detida a 100% pela Câmara Municipal, constituída em 1999 mas tendo por génese os Transportes Coletivos de Braga criados em 1882.
12. Atualmente garante a cobertura das 37 freguesias do Concelho de Braga, constando com mais de 114 linhas e, em 2018, efetuou mais 6 milhões de quilómetros percorridos, transportando aproximadamente 12 milhões de passageiros.
13. Pretende o Município introduzir:
 - A melhoria e otimização da rede transportes públicos, através do aumento da frequência, garantir a cobertura de zonas urbanas e limítrofes e introduzir transportes flexíveis em zonas menos densamente povoadas.
 - Implementação de corredores dedicados ao transporte público nos eixos de maior procura e em canais interconcelhios;
 - Reduzir a idade média da frota, tendo já integrados na sua frota cerca de seis viaturas 100% elétricas, pretendendo renovar a sua frota com mais 32 autocarros: 7 elétricos e 25 a gás natural;
 - Sistema de Informação em tempo real nas paragens e frota;
 - Melhorar as condições de conforto, acessibilidade e informação em toda a rede;
 - Integração tarifária com outros modos;
 - Implementação de sistema de bilhética integrada do denominado “Quadrilátero Urbano”, ou seja, - Braga, Guimarães, Barcelos e Vila Nova de Famalicão - mas que também possa ser alargado a todo o território das Comunidades Intermunicipais do Ave e do Cávado;
 - Integração de App/Website TUB com App de Cidade;
 - Criar condições de integração da bicicleta e dos sistemas de micromobilidade;
 - Criar condições de intermodalidade com parques dissuasores;
14. O Município refere que “tem contacto direto com os problemas de gestão de serviços de transporte *público de passageiros, bem como com as oportunidades e desafios que essa gestão coloca, sendo detentor, por isso, de conhecimento técnico e de gestão suficiente sobre o tipo, modalidade, frequência, equipamentos, linhas, redes, paragens, serviços mínimo, SAE, sistemas de bilhética, compensações financeiras, que serão desejáveis para o Município de Braga, pois trata-se de conhecimento que se adquire*

certamente com estudo, mas sobretudo com experiência de saber-fazer. Esse conhecimento está particularmente centralizado na Empresa Municipal de Transportes Coletivo de Passageiros - TUB, E.M, constituída em 1999, enquanto empresa municipal e desde 1982, como serviço municipalizado de transporte de passageiros, já com uma experiência e know how de cerca de 40 anos ao serviço contínuo do município”.

15. De qualquer modo procedeu à avaliação dos riscos associados a duas modalidades de contratualização permitidas pela lei (a concessão e a prestação de serviços), bem como através do recurso a um operador interno, tendo constatado que os TUB apresentam um nível de riscos baixo, e como tal aceitáveis, e mais baixos que um operador externo. Considera o Município que a transferência do risco de exploração e de investimento da frota para um operador privado, ficando com o risco comercial não redundando em qualquer incentivo ao operador quanto à busca de procura ou promover a mobilidade sustentável.
16. Numa abordagem comparativa, do ponto de vista económico-financeiro, todos os modelos de contratualização e remuneração do serviço público de transportes, apontam para o modelo de operador interno pois os TUB têm *“know how e experiência acumulado, há já várias décadas que lhe permite dispor de um serviço público com um elevado nível de maturidade e ajustado às necessidades dos munícipes”* além de que *“configuram-se como a única empresa pública de transporte coletivo de passageiros que registou, nos últimos cinco anos, uma melhoria contínua dos seus resultados, evidenciando não só o seu crescimento como também uma maior sustentabilidade do seu negócio. Neste contexto, importa salientar que nos últimos 5 anos de atividade, e sem qualquer aumento tarifário, se configuram como a única empresa pública de transporte coletivo de passageiros que registou um aumento do número de passageiros transportados, em 16%, e uma melhoria dos seus resultados, com um aumento do volume de negócios de 14%.”*
17. Por outro lado, detém já: *“(i) Capacidade económica e financeira, e de uma equipa de recursos humanos, para realizar este investimento e a sua posterior operação; (ii) Uma frota de autocarros, designadamente autocarros elétricos; (iii) Terrenos onde estão instalados parques e oficinas; (iv) Instalações e equipamentos oficinais, de lavagem de veículos e de abastecimento de combustíveis”*. Por outro lado, o Município *“dispõe de competências técnicas e de capacidade financeira para, em tempo compatível com o cumprimento da legislação vigente, manter o seu Operador Interno e realizar o investimento necessário para assegurar a prestação dos serviços de transporte público de passageiros no seu território”*.

18. O município entende que a concessão de serviço público, por ser compatível com o seu atual estado de capacitação e com os recursos necessários à fiscalização e monitorização do futuro contrato e tendo em conta a qualidade da informação existente sobre as condições financeiras da atual exploração do serviço, é a mais segura.
19. Ademais, tendo em conta o n.º 1 do artigo 410.º do CCP e o n.º 3 do artigo 4.º do Regulamento, bem como a necessidade de dar estabilidade contratual, considerando o investimento em renovação de frota e melhorias no serviço, considera-se que o prazo da concessão dever ser de 10 anos, conforme suportado no Modelo Financeiro da Operação.
20. Uma vez que o Município pretende manter a atual rede, mas complementando com a rede necessária ao cumprimento dos requisitos mínimos, foram analisados os indicadores de exploração atuais, considerando-se que rede base deve ser remunerada pela receita tarifária e a restante terá necessidade de financiamento por parte da autoridade – através de compensação por obrigação de serviço público⁸ nos seguintes valores:

Ano	Compensações Financeiras
2020	5 416 891,89 €
2021	5 558 440,24 €
2022	5 695 859,17 €
2023	5 833 278,09 €
2024	5 970 697,02 €
2025	6 108 115,95 €
2026	6 245 534,87 €
2027	6 382 953,80 €
2028	6 520 372,72 €
2029	6 657 791,65 €
Valor das compensações financeiras	60 389 935,40 €

21. Refere o Município que “o valor apresentado compreende a qualidade e a quantidade do serviço que se pretende alcançar, representando a relação entre o custo e o valor associado ao modelo contratual escolhido, de modo a assegurar o “value for money” na aplicação do RJSPTP” e resultam da aplicação da seguinte fórmula: *Tipo de passe, tipo de coroa * valor do tarifário * nº de passes vendidos + linhas deficitárias.*

⁸ A Cláusula 82.ª estabelece que valor do contrato é de 136 522 578,88€, incluindo as receitas e as compensações atribuídas via Orçamento do Estado.

22. Segundo o Município, *“as compensações por obrigação de serviço público são justificadas pela disponibilização de transporte, em condições de preço equiparáveis às praticadas nas demais situações, em zonas de baixa densidade populacional e/ou em horários de fraca afluência de utentes, bem como pela prática de preços reduzidos por razões sociais, consubstanciada no estabelecimento dos preços dos títulos de assinatura de transporte (passes) com vários níveis de descontos, moldados segundo as diversas categorias de utentes. Assume-se a prática de preços abaixo do preço de mercado nos casos em que tal propósito decorra da política social definida pelo Município e nas respetivas condições, bem como a disponibilizar carreiras em linhas intrinsecamente deficitárias em razão dos objetivos de servir zonas de habitação dispersa e afastada da cidade com adequada cobertura dos horários adequados às necessidades dos utentes”*.
23. Os pressupostos de entrada do modelo financeiro (Anexo 3) da operação para o período compreendido entre 2020 a 2029 foram os seguintes:
- *“Foram considerados os valores dos últimos 4 exercícios contabilísticos (2016 a 2019) para a elaboração do modelo e das projeções financeiras até ao ano de 2029;*
 - *Para a elaboração das projeções financeiras adotou-se uma política conservadora, considerando uma taxa de crescimento de passageiros transportados de 3% ao ano;*
 - *Para as “Receitas Diretas” (receita da venda de títulos sem desconto e serviços de aluguer) considerou-se uma taxa de crescimento de 3%, tendo em conta a mesma política conservadora anterior;*
 - *A “Compensação tarifaria” futura foi calculada com base no algoritmo de previsão do “ETS Excel” tendo em conta os últimos cinco exercícios contabilísticos. E o mesmo, foi considerado para os “Gastos de Manutenção” e para os “Consumos de Energia / Combustíveis”;*
 - *Em relação à rubrica de “Fornecimentos e Serviços Externos” considerou-se o ano base de 2020 e na projeção apresentada considera-se uma taxa de economia de custos de 2% até 2029;*
 - *Nos “Gastos com o Pessoal” foi estimado nas projeções uma taxa de incremento anual de 1% tendo por ano base 2020;*
 - *Foi considerada na projeção até 2029, na rubrica de “Outros Gastos” uma taxa de incremento anual de 2% tendo por ano base de 2020;*
 - *A rubrica de “Juros Suportados” está calculada tendo por base o financiamento para a aquisição de material circulante novo, a substituição regular da frota*

atual (envelhecida) e o incremento da oferta do Serviço de Transporte Público Prestado;

- *A rubrica de “Outras Receitas” está diretamente ligada com o reconhecimento dos subsídios a fundo perdido na proporção do reconhecimento do gasto das depreciações que estão incluídas nas duas candidaturas a Fundos Comunitários ao abrigo do POSEUR - Programa Operacional de Sustentabilidade e Eficiência no Uso dos Recursos;*
- *Em relação à rubrica “Imposto Sobre o Rendimento” (IRC) que incide sobre os lucros, neste estudo, apenas foi considerado o pagamento de tributações autónomas uma vez que a empresa tem direito ao benefício fiscal previsto no artigo 70.º do Estatuto dos Benefícios fiscais. Sendo assim, a empresa não irá ter tributação em sede de IRC ao longo dos anos em análise.”*

24. Do modelo constam também dados sobre:

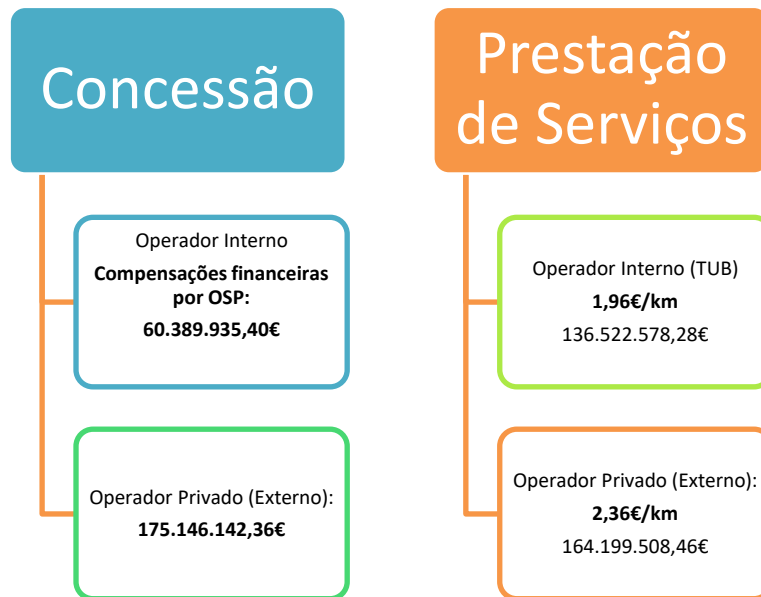
- Evolução prevista de passageiros transportados de 2020 a 2029, por linha e por ano;
- Evolução prevista de kms percorridos, com base no histórico dos anos anteriores, tendo-se estimado um crescimento anual de 2% ao ano;
- Listagem das linhas consideradas como de obrigação de serviço público;
- Quadro de pessoal afeto à operação, incluindo os valores salariais;
- Tipologia e idade da frota⁹;
- Estrutura de investimento na frota, com valores de aquisição, financiamento e serviço da dívida¹⁰;
- Estrutura de receitas previsional, por ano, desagregando vendas e serviços prestados, estacionamento e compensações por OSP;
- Estrutura previsional de gastos;
- Estrutura de CMVMC previsional, tendo por base o peso de cada rubrica do histórico existente, desagregando por ano e por componentes;
- Estrutura de fornecimento e serviços externos previsional, por anos e por componente;
- Estrutura dos gastos com o pessoal afeto à operação, desagregando por componentes remuneratórias;

⁹ A frota será a estipulada no contrato de concessão do serviço público de transporte, de acordo com o ponto 2.6, com uma idade média máxima de 15 anos, pressupondo uma renovação de 28% da frota em 2020 com 32 novas viaturas e uma renovação anual que permita manter a idade média da frota abaixo dos 15 anos. De acordo com este cenário, é expectável que no final da concessão cerca de 57% da frota seja renovada

¹⁰ Pressupostos: (i) Renovação de 28% da frota em 2020 com 32 novas viaturas; (ii) Renovação anual de 4% da frota permitindo a manutenção de uma idade média abaixo dos 15 anos; (iii) Idade média máxima da frota: 15 anos.

- Estrutura previsional de depreciações e amortizações, tendo por base as depreciações do ano de 2019, acrescido da aquisição de viaturas ao longo dos 10 anos;
 - Estrutura dos gastos de financiamento afetos à operação;
 - Demonstração de resultados previsional para o período da concessão¹¹
25. Também se procedeu a uma projeção anual em que se pretende demonstrar o lucro razoável da operação ano a ano. Considerando o investimento no material circulante previsto, com maior incidência no ano de 2020 e os investimentos previstos para os anos seguintes, bem como os *cash flows* líquidos gerados por este cenário, o Município projeta uma TIR de 4,88%, como a necessária para compensar o operador interno pelos custos de exploração resultantes da prestação de serviços de interesse geral e na justa medida do risco associado ao modelo de contratualização por concessão do serviço público de transporte rodoviário de passageiros no concelho de Braga.
26. Também foi efetuada uma análise de sensibilidade que prevê dois cenários: (i) Crescimento das receitas em 4%, aumento de passageiros de 4% e Km percorridos de acordo com o cenário base, apontando para uma TIR de 7,85%, (ii) Crescimento das receitas em 6%, aumento de passageiros em 6% e Km percorridos de acordo com o cenário base, o que geraria uma TIR de 13,01%.
27. Finalmente, numa tentativa de demonstração comparativa entre um modelo de contratualização do Operador Interno/Concessão vs Operador Privado/Prestação de Serviço, comprovando-se que o modelo escolhido aquele que apresenta o melhor custo benefício para o Município (ver quando infra).

¹¹ Refere ainda o Município que: (i) No ano 2020 prevê-se que o valor das receitas diretas seja de 6.641M€ e em 2029 de 8.665M€ da atividade dos TUB, (+ 30%); (ii) O arranque da concessão da gestão e fiscalização do estacionamento de veículos nas vias sob jurisdição do Município de Braga aos TUB, irá representar um valor de negócio de 692 M€ em 2020, para em 2029, representar 849 M€, (+ 23%); (iii) O incremento da atividade da empresa, permitirá uma redução do peso das obrigações de serviço público (comparticipação da Câmara Municipal de Braga) ao longo do período de 43% em 2020 para 41% em 2029. (iv) O plano de investimento na renovação da frota irá permitir uma otimização nos custos, pelo que, no prazo de 10 anos (2029), o peso da rubrica CMVMC apenas aumente 4,5% face ao ano de 2020.



Fonte: Município de Braga

III – DO CONTRATO DE SERVIÇO PÚBLICO

28. De acordo com as Cláusulas 4.^a, 5.^a e 6.^a é atribuído aos TUB o direito de explorar o serviço de transporte público de passageiros por autocarro, de âmbito municipal na área geográfica do Município, exceto no que diz respeito a (i) serviços públicos de transporte rodoviário de passageiros de âmbito Intermunicipal com origem e/ou destino no Município; (ii) Serviços públicos de transporte rodoviário de passageiros de âmbito Inter-Regional, (iii) serviços públicos de transporte rodoviário de passageiros de carácter social (sem custos para os utilizadores) eventualmente explorado pelo Município, (iv) serviços públicos de transporte rodoviário de passageiros de carácter ocasional e/ou especializado, explorados por terceiros.
29. Os TUB podem ainda realizar atividades acessórias, como sejam serviços especializados e/ou de aluguer fixo ou ocasional de viaturas e serviços de transporte expressos, podendo utilizar os recursos que integram o Estabelecimento da Concessão.
30. Nos termos das Cláusula 7.^a, 8.^a e 10.^a a concessionária assume integral responsabilidade pela concessão e por todos os riscos inerentes à sua exploração, ainda que recorra a outras entidades por si contratadas, exceto quando o contrário resulte expressamente do contrato ou da lei, sendo responsável por obter e manter válidas e atualizadas todas as licenças, alvarás, certificações, credenciações e autorizações necessárias ao exercício da atividade, aplicando-se-lhe o disposto no Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local e das Participações Locais, aprovado pela Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto,

31. A Cláusula 9.^a estabelece o prazo de 10 anos para a concessão, prevendo também um período de transição final e nos termos da Cláusula 11.^a constituem obrigações genéricas de serviço público designadamente, as seguintes:

- Executar a operação, incluindo os equipamentos, instalações fixas e material circulante, ao longo de toda a sua rede, bem como todos os sistemas técnicos necessários à boa prossecução das atividades incluídas na concessão, de forma regular e contínua, de modo a assegurar um serviço de transporte de qualidade, rápido, seguro e eficiente, usando para o efeito as melhores práticas, nomeadamente de gestão de circulação, fazendo-o com o zelo e diligência adequados e necessários.
- O cumprimento do Plano de Operação:
- Assegurar um serviço de transporte rodoviário de passageiros de qualidade, segurança, fiabilidade e pontualidade, sem qualquer interrupção ou quebra, todos os dias do ano;
- A prestação do serviço público a todos os utilizadores, sem qualquer discriminação nas condições de acesso;
- A exploração e adaptação do serviço público por forma a satisfazer as necessidades de mobilidade e acessibilidade das populações de forma adequada e eficiente, promovendo o aumento da procura e a transferência modal do transporte individual para o transporte público, contribuindo para a coesão e equidade social e territorial;
- A disponibilização e manutenção dos meios de exploração necessários e adequados para a exploração do serviço público;
- A prestação do serviço público com condições de comodidade e conforto para os passageiros, designadamente no que concerte à limpeza e conservação dos veículos, equipamentos e instalações;
- A emissão, comercialização e divulgação de títulos de transporte, bem como o controlo de acessos aos veículos;
- A gestão dos recursos humanos;
- A gestão, aquisição e manutenção de frota, instalações, sistemas e equipamentos;
- A gestão e monitorização da circulação e a implementação de um sistema de apoio à exploração;

- A prestação de informação e de apoio aos passageiros, incluindo aqueles com necessidades de assistência ou com mobilidade reduzida;
 - A disponibilização de livros de reclamações e o tratamento das reclamações recebidas;
 - O cumprimento das obrigações de serviço público constantes do Contrato;
 - Cumprimento dos indicadores de desempenho constantes do Anexo 10 (Objetivos e Requisitos de Qualidade e Desempenho; Falhas de Desempenho).
32. De acordo com a Cláusula 12.^a, pode ser determinada a realização de obrigações de serviço públicos adicionais às previstas no contrato, nos termos estabelecidos no artigo 23.º do RJSPTP, implicando uma alteração ao Contrato se tal implica um pagamento e estando sujeita aos limites previstos no artigo 420.º-A do CCP.
33. A Cláusula 13.^a determina ainda outras obrigações, como a submissão a ações de fiscalização e dispor de contabilidade e registos organizados e demais documentos devidamente auditados nos termos exigidos pela legislação comercial, com a finalidade de garantir o adequado exercício da fiscalização e controlo à atividade que prossegue e por forma a permitir aferir se a remuneração obtida pela prestação do serviço público que lhe é conferida ao abrigo do contrato respeita as regras constantes da legislação aplicável.
34. A Cláusula 14.^a estabelece que a oferta deve assegurar a satisfação da procura, em especial no que concerne às deslocações do tipo casa-trabalho-casa e casa-escola-casa, e a capacidade de transporte de todos os passageiros, através de serviços regulares e flexíveis, de acordo com o Plano de Operação anual¹² mas sem prejuízo da alocação de meios necessários a acorrer a variações na oferta.
35. A Cláusula 15.^a estabelece os mecanismos de elaboração do Plano de Operação, cuja proposta ou alteração não deve resultar numa degradação do nível de serviço global prestado às populações, resultar num saldo global de veículos.km anuais inferior e subtrair dias de exploração, devendo ainda ter em conta os planos de transporte.
36. De qualquer modo, podem sempre ser impostos serviços adicionais, aplicando-se o disposto nos artigos 23.º e 24.º do RJSPTP e o artigo 420-A.º do CCP no que se refere ao pagamento de compensações.
37. Na mesma cláusula, também se estabelece a obrigação de cumprimento do dever de informação do artigo 22.º do RJSPTP.

¹² De acordo com a Cláusula 12.^a, a proposta deve cumprir com os parâmetros definidos no Anexo 5 (Serviço Base),

38. As Cláusulas 16.^o e 17.^a estabelecem a possibilidade de realização de serviços de transporte flexível para o cumprimento de Níveis Mínimos de Serviço, nos casos em que seja reduzido volume de procura, cumprindo o disposto no Decreto Lei n.º 60/2016, de 8 de agosto e dispondo de um sistema de gestão de reservas.
39. A Cláusula 18.^a estabelece que a frota identificada deve estar preparada para acessibilidade e transporte de um passageiro em cadeira de rodas em cada veículo, utilizando-se um sistema de pré-reserva pelos passageiros e sem sobretaxas.
40. A Cláusula 19.^a obriga a concessionária a assegurar a pontualidade das circulações, devendo para o efeito nas seguintes condições:
- 75% das circulações têm hora de chegada à paragem de término com um atraso não superior a:
 - 5 minutos, para circulações com um tempo de percurso comercial total, previsto no respetivo horário, até 1 hora.
 - 10 minutos, para circulações com tempo de percurso comercial total, previsto no respetivo horário, superior a 1 hora.
 - 95% das circulações têm hora de chegada à paragem de término com um atraso não superior a:
 - 10 minutos, para circulações com um tempo de percurso comercial total, previsto no respetivo horário, até 1 hora.
 - 15 minutos, para circulações com tempo de percurso comercial total, previsto no respetivo horário, superior a 1 hora.
 - 100% das circulações têm hora de partida de todas as paragens não anterior ao horário estabelecido no Plano de Operação em vigor.
41. A Cláusula 20.^a obriga a que, em caso de interrupção ou suspensão do serviço, seja dado conhecimento ao Município e aos passageiros e que sejam mobilidade os meios necessários a minimizar os impactos.
42. As Cláusulas 21.^a, 22.^a e 23.^a dispõem sobre a adequada comunicação e informação ao público quanto a todos os aspetos do serviço, devendo dispor de rede de vendas, e de serviço de atendimento telefónico, via internet e aplicação móvel. Os meios digitais devem cumprir as funcionalidades previstas no Anexo 6 (Sistema de Bilhética, SAE, Website/App e Plataforma) sem prejuízo da assistência permanente aos passageiros, nos termos do Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro, e no Regulamento (UE) n.º 181/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro de 2011 e da

- existência de um sistema informático de Gestão de Reclamações, acessível aos reclamantes através do Website¹³ e ao Município.
43. Nos termos da Cláusula 24.^a, a concessionária obriga-se a colaborar com o Município no planeamento e organização dos transportes escolares, designadamente através da introdução das adaptações ao Plano de Operação que se revelarem adequadas.
 44. Nos termos da Cláusula 26.^a a concessionária pode subcontratar, nos termos legais, da exploração de até um terço do número anual global de veículos.km comerciais de serviço público e tendo conta o disposto no n.º 7 do artigo 4.º do Regulamento, pode solicitar, de forma fundamentada, ao Município, autorização para subcontratar mais de um terço do número anual global de veículos.km comerciais.
 45. Nos termos da Cláusula 27.^a a concessão integra o Estabelecimento da Concessão, que compreende os bens móveis e imóveis afetos à sua exploração incluindo, designadamente, os bens, instalações ou equipamentos a criar, construir, adquirir, substituir, instalar ou utilizar, bem como a frota, as relações laborais, e os sistemas informáticos, devendo existir um inventário devidamente certificado pelo Revisor Oficial de Contas.
 46. Segundo a Cláusula 28.^a os veículos devem ser adequados à exploração do serviço público, cumprindo os requisitos constantes do Anexo 4 (Frota), incluindo os respeitantes a idade média.
 47. As Cláusulas 30.^a e 31.^a obriga à manutenção de todos os bens utilizados nas atividades concessionadas em bom estado de funcionamento e conservação, por forma a garantir a sua operacionalidade, fiabilidade e segurança, bem como o conforto dos passageiros e de acordo com um plano de manutenção dos bens integrantes do Estabelecimento e de limpeza e higienização da frota, das instalações e dos equipamentos a utilizar pelo público que cumpra o disposto no Anexo 12 (Manutenção e limpeza)¹⁴.
 48. De acordo com a Cláusula 34.^a a concessionária obriga-se a estabelecer uma estrutura de recursos humanos adequada e com nível de qualificações, habilitações e certificações nos termos legais, experiência profissional e planos de formação

¹³ Todas as queixas, reclamações e requerimentos registados no Sistema de Gestão de Reclamações deverão ser catalogadas identificando, quando aplicável, a Linha em causa e uma das seguintes categorias: (i) Circulações não realizadas, (ii) Atraso nas Circulações, (iii) Incapacidade de transportar todos os passageiros, (iv) Conforto e limpeza dos veículos, (v) Conforto e limpeza das paragens, (vi) atendimento e relacionamento com os passageiros, (vii) Informação disponibilizada aos passageiros, (viii) Títulos e Tarifas, (ix) Horários e frequências das Linhas, (x) Percursos e paragens das Linhas.

¹⁴ Segundo a Cláusula 34.^a devem ser elaborados (i) Procedimentos de prevenção e segurança e plano de emergência, (ii) Procedimentos de higiene, segurança e saúde no trabalho, (iii) Plano de manutenção dos bens integrantes do Estabelecimento da Concessão, (iv) Planos de limpeza e higienização da frota, das instalações e dos equipamentos a utilizar pelo público, (v) Manual de motorista e fardamento e (vi) Manual de normas gráficas.

apropriados para o cumprimento dos procedimentos, exigências e finalidades do contrato, e comprometendo-se com o integral cumprimento da legislação laboral, prestando toda a informação que seja necessária, e se solicitada, à Autoridade para as Condições do Trabalho.

49. De acordo com a Cláusula 37.^a deve ser implementado em toda a frota um Sistema de Apoio à Exploração com as características estabelecidas no Anexo 6 (Sistema de Bihética, SAE, Website/App e Plataforma) e uma central de comando de tráfego responsável pela gestão integrada do serviço público, que acompanhe o estado dos serviços prestados em tempo real. O Sistema de Apoio à Exploração deverá permitir a recolha dos dados e produção de todas as estatísticas relativas ao controlo da prestação do Serviço Público previstas no Contrato, designadamente as previstas no Anexo 9 (Reporte).
50. De acordo com a Cláusula 40.^a, devem ser disponibilizados os Títulos e Tarifas constantes do Anexo 7 (Títulos e Tarifas), sendo atualizados nos termos previstos nos artigos 6.º e 8.º da Portaria n.º 298/2018, de 19 de novembro, através de uma taxa de atualização média anual dada pela fórmula seguinte:

$$Atualização_n = AtualizaçãoRegular_n + AtualizaçãoExtraordinária_n$$

51. Em que a atualização regular é igual àquela que é divulgada pela AMT e a atualização extraordinária tendo, em conta imperativos de sustentabilidade económico-financeira da Exploração, nos termos da alínea a) do n.º 1 do artigo 8.º da Portaria n.º 298/2018, de 19 de novembro, traduz a diferença ponderada entre a taxa de atualização de cada componente de custos da exploração e o valor da atualização regular, sendo calculada através da fórmula seguinte:

$$AtualizaçãoExtraordinária_n = (C_n - TAT_n) \times 30\% + (S_n - TAT_n) \times 35\% + (A_n - TAT_n) \times 10\%^{15}$$

¹⁵ Em que:

- C_n corresponde à taxa variação do preço médio mensal de referência do gasóleo rodoviário para o continente, nos 12 meses que decorrem entre outubro do ano "n-2" e setembro do ano "n-1", publicado pela Entidade Nacional para o Mercado de Combustíveis. Em caso de indisponibilidade do preço médio mensal de referência, usar-se-á a taxa de variação do preço médio diário de referência entre o primeiro dia disponível de outubro do ano "n-2" e o último dia disponível de setembro do ano "n-1".
- S_n corresponde à taxa estimada de variação dos custos com pessoal, dada pela média entre a taxa de variação do índice de preços ao consumidor para o continente, sem habitação, entre outubro do ano "n-2" e setembro do ano "n-1", publicado mensalmente pelo Instituto Nacional de Estatística (INE), e a taxa de variação do salário mínimo nacional, entre o ano "n-2" e o ano "n-1".
- A_n corresponde à taxa de variação das amortizações. Toma o valor de 0 (zero), uma vez que a amortização de um dado ativo é, por norma, constante ao longo do seu período de via útil.
- TAT_n corresponde à Taxa de Atualização Tarifária aprovada pela Autoridade da Mobilidade e dos Transportes para aplicação ao primeiro dia de cada ano civil "n".

52. A atualização das tarifas deverá ainda respeitar o disposto no Regulamento n.º 430/2019, de 16 de maio, sobre Regras Tarifárias e Procedimentos de Recolha de Informação, aprovado pela AMT.
53. De acordo com as Cláusula 41.^a e 42.^a deve ser implementado um Sistema de Bilhética que cumpra os requisitos identificados no Anexo 6 (Sistema de Bilhética, SAE, Website/App e Plataforma), sobre o qual o operador é responsável, bem como sobre o controlo de acessos de todos os passageiros.
54. De acordo com a Cláusula 44.^a todos os proveitos relativos às atividades objeto da concessão, nomeadamente as receitas resultantes da cobrança dos tarifários, reverterem a favor da concessionária, sendo igualmente remunerada por proveitos das atividades acessórias e compensações por obrigações de serviço público.
55. As compensações, de acordo com a Cláusula 45.^a cumprem o RJSPTP e os critérios do Anexo 8 (Compensações por Obrigações de Serviço Público), sem prejuízo de ajustamento em função da evolução dos fatores que contribuem para a quantificação das obrigações de serviço público, assumindo o Município, em qualquer caso, a possibilidade de ter de suportar o agravamento de tal valor até ao limite de 10%.
56. De acordo com a Cláusula 49.^a o Município tem direito a uma partilha de 50% dos benefícios financeiros anormais e imprevisíveis ocorridos para a concessionária que não resultem da sua eficiente gestão e das oportunidades por si criadas, e tem ainda direito a uma partilha de 50% dos benefícios nos termos do artigo 30.º do RJSPTP.
57. Segundo a Cláusula 50.^a, há direito à reposição do equilíbrio financeiro da concessão, se, em resultado direto e acumulado de um ou vários eventos resultar, comprovadamente, uma diminuição das receitas ou aumento dos custos resultantes da execução do contrato que provoque uma variação do VAL Acionista superior a 100.000€, desde a data em que ocorreu o evento.
58. Nos termos da Cláusula 56.^a a atividade da concessionária está sujeita à fiscalização e monitorização do Município, mas também da Inspeção Geral de Finanças, Instituto da Mobilidade e dos Transportes, AMT e Tribunal de Contas e nos termos da Cláusula 57.^a a concessionária deverá contratar a realização anual de uma auditoria externa anual nos termos previstos no Anexo 13 (Auditoria externa anual), realizada por uma entidade independente e com reconhecida idoneidade, sem prejuízo da realização de ações adicionais.
59. Segundo as Cláusulas 57.^a e 58.^a, a concessionária obriga-se a fornecer a qualquer entidade com funções de fiscalização ou auditoria todas as informações que lhe sejam

solicitadas relacionadas com o cumprimento das obrigações objeto do contrato, devendo dispor de um Sistema Informático de Gestão que inclua faturação e clientes, produtos e serviços, compras e fornecedores, contabilidade e tesouraria, contas correntes, SAFT-PT, impostos e gestão documental, bem como contabilidade analítica por centros de resultados, devidamente auditada ou certificados nos termos exigidos pela legislação comercial, de forma a evidenciar, separadamente, as contas de exploração relativas ao serviço público face a outras atividades desenvolvidas, devendo a concessionária fundamentar os critérios utilizados para imputação dos custos comuns.

60. De acordo com a Cláusula 59.^a a concessionária remeterá anualmente ao Município, em suporte informático, uma versão do modelo financeiro atualizado com base em toda a informação histórica, certificada pelo Revisor Oficial de Contas, relativa à condição económica e financeira da concessão desde o início da vigência do contrato até 31 de dezembro do ano anterior e contendo ainda a projeção atualizada dos parâmetros económicos, financeiros e operacionais aplicáveis desde essa data até ao termo da concessão, acompanhado da respetiva fundamentação, bem como a atualização de diversos indicadores respeitantes a todo o período contratual¹⁶.
61. Nos termos da Cláusula 60.^o a concessionária deve manter um sistema de monitorização e reporte, trimestral e anual, do seu próprio desempenho, bem como do desempenho das entidades subcontratadas, que atuem sob sua conta ou sob sua orientação, e deve incidir, no mínimo, sobre os indicadores estabelecidos no Anexo 9 (Reporte), tendo em vista o apuramento e registo de falhas de desempenho e tendo em conta o Sistema de Apoio à Exploração, Sistema de Bilhética do Operador, Sistema de Gestão de Reclamações, Sistema de Gestão de Reservas e Sistema Informático de Gestão.
62. A Cláusula 62.^a estipula que sem prejuízo das situações de incumprimento que podem dar origem a sequestro ou resolução do contrato, pelo incumprimento de quaisquer obrigações assumidas no contrato, ou de determinações do Município emitidas no âmbito da lei ou do contrato, poderão ser aplicadas sanções pecuniárias e ou sanções não pecuniárias pelo incumprimento, mora ou cumprimento defeituoso, sem prejuízo de outras, como sejam o sequestro e a resolução.

¹⁶ Inclui: (i) Free Cash Flow to Equity, (ii) VAL Acionista (calculado com base no *Free Cash Flow to Equity*, com base no Custo de Capital Acionista, (iii) TIR Acionista (calculada com base no *Free Cash Flow to Equity*), (iv) Free Cash Flow to the Firm, (v) Custo médio ponderado do capital (WACC), (vi) VAL do Projeto (calculado com base no *Free Cash Flow to the Firm*, à taxa de desconto do WACC), (vii) TIR do Projeto (calculada com base no *Free Cash Flow to the Firm*), (viii) Valor Atual Líquido do Saldo da Concessão (segundo uma taxa de desconto de 4%), (ix) Rácio anual de Liquidez geral, (x) Rácio anual de Autonomia financeira.

63. Considera-se violação grave a violação de disposições do contrato, designadamente, (i) violação grave ou reiterada das normas ou regulamentos legais aplicáveis à segurança de pessoas e bens, (ii) incumprimento reiterado das condições contratuais, (iii) falta reiterada de capacidade de transporte de todos os passageiros, (iv) interrupção ou abandono da totalidade ou parte da exploração do serviço público ou apresentar um indicador de desempenho de cumprimento do número de circulações previstas inferior a 98,0 %, (v) verificação de decréscimo reiterado dos níveis de procura no serviço Público por causa imputável à concessionária, (vi) incumprimento reiterado das obrigações de prestação de informação, sendo que o período relevante para a aferição de incumprimentos é coincidente com o período de reporte e recolha de dados.
64. Nos termos da Cláusula 63.^a, o incumprimento, mora e/ou cumprimento defeituoso, imputável à concessionária, de quaisquer obrigações emergentes do contrato, pode ser sancionado, por decisão exclusiva deste, pela aplicação de sanções pecuniárias, cujo montante variará entre um mínimo de 500€ e um máximo de 100.000€ por cada situação de incumprimento, sem prejuízo das sanções previstas pelo não cumprimento dos indicadores de desempenho constantes do Anexo 10 (Objetivos e Requisitos de Qualidade e Desempenho; Falhas de Desempenho).
65. Segundo a Cláusula 66.^a, a concessão pode ser resgatada por razões de interesse público, decorrido um ano do prazo de vigência do contrato, sem prejuízo de indemnização correspondente aos danos emergentes e aos lucros cessantes, devendo, quanto a estes, deduzir-se o benefício que resulte da antecipação dos ganhos previstos.
66. Atenta a Cláusula 68.^a, em caso de incumprimento grave de obrigações contratuais haverá lugar a sequestro e segundo a Cláusula 69.^a o Município pode resolver o contrato, designadamente quando exista incumprimento grave e reiterado das obrigações legais, regulamentares ou contratuais ou aplicação do montante máximo de penalidades.
67. Segundo a Cláusula 71.^a os bens e direitos integrantes do Estabelecimento da Concessão, incluindo aqueles que venham a ser criados, construídos, adquiridos ou instalados pela concessionária em cumprimento do contrato reverterem gratuitamente a favor do Município no termo do Período de Exploração, ou no momento da extinção da concessão.
68. Os bens e direitos integrantes do Estabelecimento da Concessão devem ser entregues ao Município em bom estado de funcionamento e total operacionalidade, tendo em conta o desgaste normal decorrente de um uso prudente dos mesmos e o cumprimento do respetivo plano de manutenção estabelecido pelo fabricante. No termo da concessão,

não reverterem para o Município os bens e direitos integrantes do Estabelecimento da Concessão relativos a: (i) frota; (ii) recursos humanos; (iii) Terrenos da propriedade da concessionária, (iv) Instalações e equipamentos da propriedade da concessionária, ou arrendados a terceiros, que não se encontrem instalados em espaço público, utilizados pela Concessionária na exploração do serviço público.

69. Nos termos da Cláusula 73.^a a concessionária pode propor ao Município a exploração conjunta da totalidade ou de parte do serviço público por si explorado com outros operadores que se encontrem a explorar este serviço em zonas geográficas, percursos e/ou horários total ou parcialmente sobrepostos ou adjacentes.
70. A Cláusula 76.^a estabelece, nos termos do artigo 290.^o-A do CCP, a nomeação do Gestor do Contrato, bem como os respetivos poderes.

IV– DO PARECER

Autoridade de transportes

71. O artigo 3.^o do RJSPTP, em estrita consonância com o previsto no artigo 2.^o do Regulamento estabelece que:
- *«Autoridade de transportes», é uma qualquer autoridade pública com atribuições e competências em matéria de organização, exploração, atribuição, investimento, financiamento e fiscalização do serviço público de transporte de passageiros, bem como de determinação de obrigações de serviço público e de tarifários numa determinada zona geográfica de nível local, regional ou nacional, ou qualquer entidade pública por aquela investido dessas atribuições e competências, sendo que esta expressão pode também referir-se a um agrupamento de autoridades;*
 - *«Serviço público de transporte de passageiros intermunicipal», é o serviço público de transporte de passageiros que visa satisfazer as necessidades de deslocação entre diferentes municípios e que se desenvolve integral ou maioritariamente dentro da área geográfica de uma comunidade intermunicipal ou de uma área metropolitana, sem prejuízo da possibilidade de existirem linhas secundárias de interligação que entrem no território de comunidades intermunicipais ou áreas metropolitanas contíguas;*
 - *«Operador interno», é um qualquer operador de serviço público¹⁷ que constitui uma entidade juridicamente distinta da autoridade de transportes, sobre a qual a*

¹⁷ De acordo com o RJSPTP, «Operador de serviço público», é uma qualquer empresa ou agrupamento de empresas, públicas ou privadas, ou qualquer entidade pública que prestem determinado serviço público de transporte de passageiros”.

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.

72. Tendo em conta o já exposto, bem como o artigo 5.º do RJSPTP, conclui-se que o Município é a Autoridade de transportes¹⁸ competente quanto ao serviço público de transporte de passageiros explorado pelos TUB.
73. Aliás, encontra-se na disponibilidade dos Estados-membros da União Europeia optar pelos modelos de organização do *Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes*, seja ao nível institucional, seja quanto à forma de atribuição de prestação de serviços de transporte de passageiros, desde que cumpridos os requisitos legais nacionais e europeus.¹⁹
74. Contudo, haverá que ter em conta o artigo 13.º do RJSPTP que estabelece que o planeamento²⁰ e a coordenação do serviço público de transporte de passageiros, por cada autoridade de transportes, devem: (i) *“Ser articulados com o serviço público de transporte de passageiros existente ou planeado na respetiva área geográfica; (ii) “Pressupor a articulação e otimização da exploração, visando a eficiência e eficácia do serviço público de transporte de passageiros no seu conjunto, independentemente da sua finalidade, natureza ou tipo de exploração, considerando, designadamente: o serviço público de transporte de passageiros regular; ii) o serviço público de transporte de passageiros flexível; iii) o transporte em táxi; iv) os serviços de transporte escolar; v) outras soluções de mobilidade.*

¹⁸ 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.

¹⁹ Tal como refere o colação o “Guião para o período transitório do Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros e Linhas Orientadoras” do IMT (<http://www.imt.pt/sites/IMTT/Portugues/RJSPTP/Paginas/RJSPTP.aspx>), “Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros - A Definição da Competência Territorial e a Importância da Gestão em Rede” (que segue “As Orientações para a interpretação do Regulamento (CE) n.º 1370/2007), “no estudo de impacto do implementação do Regulamento n.º 1370/2007, o planeamento do território e da mobilidade é essencial em várias perspetivas, designadamente, apurar e definir o serviço que se pretende e a que custo, ou aquele que é possível suportar, bem como os prazos adequados, capacitação das autoridades de transportes, evitar sobrecompensação ou compensação insuficiente, promover intermodalidade, permitir uma efetiva monitorização e evitar a captura por operadores. Serve também para avaliar que tipo de contrato escolher e o balanceamento do risco, uma vez que a total transferência de riscos para a parte privada pode não ser, necessariamente, o mais vantajoso. Segundo a Comissão, esta é a forma de ultrapassar a falta de recursos públicos e as dificuldades de financiamento.”

²⁰ 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.

75. Segundo o artigo 7.º, sem prejuízo do disposto no artigo 5.º do RJSPTP, as Comunidades Intermunicipais são as autoridades de transportes competentes quanto aos serviços públicos de transporte de passageiros intermunicipais que se desenvolvam, integral ou maioritariamente, na respetiva área geográfica.
76. 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.
77. Cabe também às autoridades de transportes criar e implementar as condições legais e contratuais de base que permitam a disponibilização de serviços de transportes enquadradas em termos equitativos em termos concorrenciais e organizativos. Tais imperativos de transparência²¹ ²²e equidade assumem uma maior relevância quanto ao Município, tendo em conta que, além de autoridade de transportes, é também gestor/detentor de um operador que opera em mercado concorrencial (pelo menos potencialmente).
78. Decorre também dos artigos 38.º a 41.º do RJSPTP estabelece que as regras gerais relativas à criação e disponibilização de títulos de transporte, monomodais ou intermodais, bem como as relativas à fixação de valores máximos de preços e atualização das tarifas, e aos sistemas de transportes inteligentes são definidas por portaria dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e dos

²¹ 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.

²² De referir o artigo 31.º da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, que aprova o regime jurídico da atividade empresarial local e das participações locais, estabelece que a “a gestão das empresas locais deve articular -se com os objetivos prosseguidos pelas entidades públicas participantes no respetivo capital social, visando a satisfação das necessidades de interesse geral ou a promoção do desenvolvimento local e regional, assegurando a viabilidade económica e o equilíbrio financeiro.” Por seu lado, o n.º 1 do artigo 32.º estabelece que “a deliberação de constituição das empresas locais ou de aquisição de participações que confirmam uma influência dominante, nos termos da presente lei, deve ser sempre precedida dos necessários estudos técnicos, nomeadamente do plano do projeto, na ótica do investimento, da exploração e do financiamento, demonstrando -se a viabilidade e sustentabilidade económica e financeira das unidades, através da identificação dos ganhos de qualidade, e a racionalidade acrescentada decorrente do desenvolvimento da atividade através de uma entidade empresarial, sob pena de nulidade e de responsabilidade financeira”. Os n.º 3 e 4 da mesma disposição estabelece que a “atribuição de subsídios à exploração pelas entidades públicas participantes no capital social exige a celebração de um contrato-programa” e “no caso de a empresa local beneficiar de um direito especial ou exclusivo, nos termos definidos no artigo 3.º do Decreto -Lei n.º 148/2003, de 11 de julho, que «Transpõe para a ordem jurídica nacional a Diretiva n.º 2000/52/CE, da Comissão, de 26 de julho, que altera a Diretiva n.º 80/723/CEE, da Comissão, de 25 de junho, relativa à transparência das relações financeiras entre as entidades públicas dos Estados membros e as empresas públicas», alterado pelo Decreto-Lei n.º 120/2005, de 26 de julho, e pelo Decreto-Lei n.º 69/2007, de 26 de março, essa vantagem deve ser contabilizada para aferição da sua viabilidade financeira.” O n.º 6 da mesma disposição estabelece que “independentemente das obrigações de controlo e fiscalização previstas na presente lei e na lei comercial, o desempenho da empresa local deve ser objeto de avaliação anual pelos respetivos órgãos sociais, incluindo a elaboração de um relatório com a análise comparativa das projeções decorrentes dos estudos referidos nos n.os 1 e 2 e a efetiva situação económico -financeira da empresa local, o qual é obrigatoriamente comunicado à Inspeção -Geral de Finanças.”

transportes²³ ²⁴, sem prejuízo de regras específicas fixadas por autoridades de transportes locais ao abrigo daquelas regras gerais.

79. Por isso deve ser dada especial relevância à aferição da conformidade da aplicação dos critérios de pagamento de compensações financeiras e de repartição de receitas dos títulos intermodais²⁵, 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.

80. O Município esclareceu ainda que:

- *“Os operadores de outras Autoridades de Transportes de Âmbito Inter-Regional ou Intermunicipal podem efetuar tomada e largada de passageiros na área geográfica do Município de Braga, por forma a assegurar as ligações com áreas geográficas adjacentes”;*
- *A rede a contratar dá cumprimento aos serviços mínimos, consubstanciados e devidamente identificados no Anexo 5 – Serviço Base ao contrato.*

81. Tendo em conta o presente contrato bem como as peças procedimentais da Comunidade Intermunicipal do Cávado²⁶ considera-se estar assegurado, no presente e no futuro, o enquadramento da articulação do Município com a CIM.²⁷ ²⁸, sem prejuízo de se recomendar a celebração de contrato interadministrativo de articulação de competências com aquela CIM, reforçando o já inscrito em ambos os contratos.²⁹

²³ Articulada com o artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, que estabelece competir à AMT “definir regras e princípios gerais relativos à estrutura de custeio e formação de preços e tarifas nos setores regulados, emitindo parecer sobre as propostas de regulamentos de tarifas e outros instrumentos tarifários, designadamente quando estas se encontrem relacionadas com obrigações de serviço público”, o que se veio a verificar pelo Regulamento n.º 430/2019 publicado no Diário da República n.º 94/2019, Série II de 2019-05-16.

²⁴ Portaria n.º 298/2018, de 19 de novembro.

²⁵ 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”.

²⁶ Foi objeto de parecer positivo da AMT: http://www.amt-autoridade.pt/media/2245/ppv_stcp_cavado_faro_madeira.pdf

²⁷ Releva a Comissão que “o artigo 8.º do Regulamento estabelece, no seu n.º 2, que, sem prejuízo do disposto no seu n.º 3, «a adjudicação de contratos de serviço público de transporte ferroviário e rodoviário deve dar cumprimento ao disposto no artigo 5.º a partir de 3 de dezembro de 2019». Durante este período transitório, os Estados-Membros devem tomar medidas para dar gradualmente cumprimento ao disposto no artigo 5.º, a fim de evitar anomalias estruturais graves, nomeadamente relacionadas com a capacidade de transporte. (...). Tal como indica o considerando 31, o propósito das disposições transitórias é dar às autoridades competentes e aos operadores de serviços públicos tempo suficiente para se adaptarem às disposições do regulamento.”

²⁸ Sem prejuízo de atos administrativos, regulamentares e legais subsequentes que sejam necessários para aprofundar e concretizar diversas componentes da referida articulação.

²⁹ 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

Operador Interno

82. 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).
83. 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”).
84. Do artigo 5.º do Regulamento e do artigo 16.º do RJSPTP³⁰ resulta que o serviço público de transporte de passageiros, que pode abranger uma linha, um conjunto de linhas ou uma rede que abranja a área geográfica de uma ou mais autoridades de transportes competentes contíguas, pode ser explorado mediante atribuição, através da celebração de contrato de serviço público a operadores de serviço público, precedida dos procedimentos pré-contratuais estabelecidos no Regulamento, no CCP e no RJSPTP, decorrendo deste enquadramento legal uma regra geral de submissão à concorrência para novos serviços prestados por operadores que venham ser selecionados.

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. 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

³⁰ Artigo 16.º - Formas de exploração do serviço público de transporte de passageiros

1 — O serviço público de transporte de passageiros pode ser explorado: a) Diretamente pelas autoridades de transportes competentes, designadamente com recurso a meios próprios; b) Mediante atribuição, através da celebração de contrato de serviço público: i) A operadores internos; ii) A outros operadores de serviço público; c) Mediante autorização, no caso do serviço público de transporte de passageiros expresso, nos termos do artigo 33.º

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

85. Contudo, nos termos do n.º 2 do artigo 5.^o³¹ 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.
86. Como refere a Comissão Europeia³², *“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”*:
87. 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”*.
88. 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”*.
89. Refere a Comissão Europeia que *“No que respeita ao critério da propriedade, o Regulamento (CE) n.º 1370/2007 não obriga a que a autoridade competente detenha 100 % do capital do operador interno. Isto poderia ser importante no caso, por exemplo, das parcerias público-privadas. A este respeito, o Regulamento (CE) n.º 1370/2007*

31 *“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”*.

32 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.

interpreta a noção de operador in-house mais latamente que a jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia”.

90. 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”.
91. Atento o exposto, os TUB são controlados a 100% pelo Município, sendo da competência deste a nomeação dos órgãos de administração e aprovação de plano e decisões operacionais, táticas e estratégicas³³.
92. No entanto, caso se verifique alguma alteração de instrumentos legais, regulamentares e administrativos e/ou outros, que altere a influência dominante sobre a empresa, recomenda-se que seja dado conhecimento à AMT. Não estará em causa a livre disponibilidade do Município na sua decisão de organização do sistema de transportes ou das empresas de cujo capital é titular, mas sim a avaliação de eventuais impactos no contrato de serviço público e no enquadramento acabado de recensear e a sua conformidade com o enquadramento legal e jurisprudencial da União Europeia.
93. Estará também em causa avaliar, e numa perspetiva do impacto nas obrigações contratuais ou na sustentabilidade económica e financeira da concessão, se poderão ser atribuídas vantagens (económicas, financeiras ou outras) suscetíveis de favorecer a empresa beneficiária em relação às empresas concorrentes, na transmissão de ações e de património imobiliário do Município para outra autoridade de transportes e a assunção, pelo Município de obrigações inerentes a matérias como a dívida financeira das empresas ou outros encargos à luz quatro condições estabelecidas pelo Tribunal de Justiça da União Europeia no Acórdão Altmark³⁴.
94. De referir, que o Mercado Comum assenta no princípio da livre concorrência entre as empresas da União Europeia e a corroborar este princípio, o artigo 87.º do Tratado da

³³ 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.”

³⁴ 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).

União Europeia estabelece que são incompatíveis com o Mercado Comum os auxílios concedidos pelos Estados ou provenientes de recursos estatais, que confiram 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.

95. Ou seja, estão em causa, auxílios concedidos pelos Estados ou provenientes de recursos estatais (ou respetivas entidades competentes e respetivos recursos públicos), independentemente da forma que assumam e que favoreçam certas empresas ou certas produções, através de ato de carácter seletivo e que, independentemente do objetivo que prossegue, configurem uma vantagem para quem o recebe face aos demais concorrentes.
96. Haverá também que sublinhar que os TUB exploram uma rede de serviços de transporte rodoviário de passageiros que 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 CIM, pelo que importa garantir que as decisões tomadas nas diversas redes e serviços de transportes de diversos operadores sejam coerentes do ponto de vista do planeamento e do serviço disponibilizado aos cidadãos.
97. Por outro lado, os restantes operadores da CIM encontram-se a operar ao abrigo de autorizações provisórias, nos termos do RJSPTP³⁵, sem direitos exclusivos ou atribuição de compensações financeiras (com exceção, na generalidade, da atribuição de compensações tarifárias pela disponibilização bonificações tarifárias sociais) e até que o procedimento concursal conduzido pela CIM para toda a região seja adjudicado.
98. Ou seja, invariavelmente, e num período de transição de regimes, no que se refere à contratualização de serviços de transporte de passageiros, as condições concorrenciais entre os vários operadores serão diferenciadas, por natureza, pelo que, sem prejuízo das atribuições e competências próprias da AMT, enquanto regulador económico independente, cabe às autoridades de transportes criar e implementar as condições legais e contratuais de base que permitam a disponibilização de serviços de transportes enquadradas em termos equitativos em termos concorrenciais³⁶ e organizativos.
99. Da mesma forma, e de forma a mitigar quaisquer efeitos concorrenciais nefastos de linhas dos TUB que se sobreponham, total ou parcialmente, com outras linhas de outros

³⁵ Alterado pelo Decreto-Lei n.º 169-A/2019, de 20 de novembro.

³⁶ 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

operadores cuja atividade não se encontre ainda contratualizada, é de sublinhar uma efetiva e objetiva utilização das potencialidades da contabilidade analítica, com a separação e identificação das contas específicas destas linhas³⁷, pelos mesmos motivos, tal como estabelecido no Regulamento e no regime jurídico da atividade empresarial local

Obrigações de serviço público e respetivas compensações

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

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

101. O artigo 23.º do RJSPTP estabelece, por seu turno, que “as autoridades de transportes competentes podem impor obrigações de serviço público³⁸ ao operador de serviço

³⁷ 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”.

³⁸ 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

público, as quais devem ser formuladas de forma expressa e detalhada, por referência a elementos específicos, objetivos e quantificáveis³⁹.

102. 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.*
103. 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”.*
104. 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*

passageiros regem-se pelo Regulamento (CE) n.º 1370/2007. O artigo 1.º do regulamento estabelece que o objetivo deste é «definir o modo como, no respeito das regras do direito [da UE], as autoridades competentes podem intervir no domínio do transporte público de passageiros para assegurar a prestação de serviços de interesse geral que sejam, designadamente, mais numerosos, mais seguros, de melhor qualidade e mais baratos do que aqueles que seria possível prestar apenas com base nas leis do mercado.» Conforme definido no artigo 2.º, alínea e), do Regulamento, obrigações de serviço público são imposições destinadas a assegurar, no interesse geral, a prestação de serviços de transporte público de passageiros que um operador, pesando os seus interesses comerciais, não assumiria, pelo menos no mesmo grau e nas mesmas condições, sem contrapartidas. Assim, no quadro definido pelo regulamento (CE) n.º 1370/2007, os Estados-Membros beneficiam de uma ampla margem de discricionariedade na definição das obrigações de serviço público em sintonia com as necessidades dos utentes. De acordo com o artigo 4.º do Decreto-lei n.º 167/2008, de 26 de agosto, *“as obrigações específicas de serviço público inerentes aos serviços de interesse geral exigem que a provisão global dos mesmos tenha uma natureza universal, respeite os requisitos de continuidade, de sustentabilidade, de boa qualidade e de eficácia, garanta a sua acessibilidade em termos de preços à generalidade dos cidadãos, assegure a proteção do utilizador e do consumidor, promova a coesão económica, social ou territorial e respeite os princípios de não discriminação, de segurança, de transparência e de proteção do ambiente”.*

³⁹ 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”.*

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”.

105. *Estatui também o Regulamento que “as compensações ligadas a contratos de serviço público adjudicados por ajuste direto ao abrigo dos n.os 2, 4, 5 ou 6 do artigo 5.º ou ligadas a uma regra geral devem ser calculadas de acordo com as regras estabelecidas” no respetivo anexo, sendo que “a compensação não pode exceder um montante que corresponda ao efeito financeiro líquido decorrente da soma das incidências, positivas ou negativas, da execução da obrigação de serviço público sobre os custos e as receitas do operador de serviço público. As incidências devem ser avaliadas comparando a situação em que é executada a obrigação de serviço público com a situação que teria existido se a obrigação não tivesse sido executada.”*
106. *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 razoável⁴⁰, igual ao efeito financeiro líquido”.*
107. *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”.*
108. *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*

⁴⁰ 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”.

beneficiam de compensação e outras atividades, a contabilidade dos referidos serviços públicos deve ser separada, satisfazendo, no mínimo, as seguintes condições:

- as contas correspondentes a cada uma destas atividades de exploração devem ser separadas, e a parte dos ativos correspondentes e os custos fixos devem ser afetados segundo as normas contabilísticas e fiscais em vigor,*
- todos os custos variáveis, uma contribuição adequada para os custos fixos e um lucro razoável ligados a qualquer outra atividade do operador de serviço público não podem, em caso algum, ser imputados ao serviço público em causa,*
- os custos de serviço público devem ser equilibrados pelas receitas de exploração e pelos pagamentos das autoridades públicas, sem transferência possível das receitas para outro sector de atividade do operador de serviço público⁴¹”.*

109. 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”.*

110. De referir, no que diz respeito ao pagamento de compensações financeiras, a Comissão Europeia refere que ⁴², *“contrariamente ao que acontece noutros setores, à compensação por obrigações de serviço público no setor dos transportes terrestres aplica-se o artigo 93.º e não o artigo 106.º, n.º 2, do TFUE. Consequentemente, as regras da União relativas à compensação por serviços de interesse económico geral⁴³ que têm por base o artigo 106.º, n.º 2, do Tratado, não se aplicam aos transportes terrestres”.⁴⁴ (...) 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.”*

111. 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*

⁴¹ No mesmo sentido, as disposições já mencionadas na Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto.

⁴² Comunicação da Comissão Orientações para a interpretação do Regulamento, já mencionadas.

⁴³ 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).

⁴⁴ “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).

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^{45, 46}.

112. Face ao exposto, haverá que analisar, nestas matérias, o contrato de serviço público e os respetivos anexos.
113. Foram tidos em conta, de forma exaustiva, os gastos e os rendimentos associados à exploração do serviço de transporte de passageiros, nos níveis de serviços impostos pelo Município, desagregando cada uma daquelas componentes e estimando-se a sua evolução ao longo da concessão, concluindo-se pela existência de défice operacional.
114. O valor da compensação estimada parte desse défice operacional, acrescentando o lucro razoável^{47, 48}, que se considera efetuado em termos aceitáveis, nos termos expostos na fundamentação.

⁴⁵ 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).

⁴⁶ O TJUE 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.

⁴⁷ Conforme referido nas Orientações da Comissão Europeia: *“De acordo com o anexo, deve entender-se por «lucro razoável» uma taxa de remuneração do capital que seja habitual no setor num determinado Estado-Membro e que deve ter em conta o risco, ou a inexistência de risco, incorrido pelo operador do serviço público em resultado da intervenção da autoridade pública. Não são dadas, todavia, outras indicações sobre o nível correto de «remuneração do capital» ou de «lucro razoável». A comunicação da Comissão relativa à aplicação das regras em matéria de auxílios estatais da União Europeia à compensação concedida pela prestação de serviços de interesse económico geral (comunicação SIEG), embora assente numa base jurídica distinta da do regulamento (CE) n.º 1370/2007 e não se aplique, portanto, nos casos em que a compensação é paga por obrigações de serviço público no setor dos transportes terrestres, dá algumas indicações quanto à determinação do nível de lucro razoável, que podem servir de indicador para as autoridades competentes na adjudicação de contratos de serviço público ao abrigo do regulamento (CE) n.º 1370/2007. A comunicação explica que «sempre que existe uma remuneração de mercado geralmente aceite para um dado serviço, essa remuneração de mercado constitui a melhor referência para a compensação, na ausência de um convite a concorrer». Idealmente, esses referenciais seriam os contratos no mesmo setor de atividade, com características semelhantes e celebrados no mesmo Estado-Membro. O lucro razoável deve, portanto, ser compatível com as condições normais de mercado e não exceder o necessário para refletir o nível de risco do serviço prestado. Nem sempre existem, todavia, tais referenciais de mercado. Sendo esse o caso, o nível de lucro razoável poderá ser determinado comparando a margem de lucro exigida por uma empresa média bem gerida, com atividade no mesmo setor, para oferecer o serviço em causa. A forma típica de medir o nível de remuneração do capital num contrato de serviço público é considerar a taxa interna de rentabilidade (TIR), em relação ao capital investido, obtida pela empresa ao longo do ciclo de vida do projeto, ou seja, a TIR dos fluxos de caixa decorrentes do contrato. Podem todavia utilizar-se também métodos contabilísticos, como a rentabilidade do capital próprio ou a rentabilidade do capital investido, ou outros indicadores económicos geralmente aceites.”*

⁴⁸ Como refere a Comunicação da Comissão Europeia, *“o nível de lucro razoável deve ser avaliado, sempre que possível, ao longo do período de vigência do contrato”. No entanto, “Em qualquer caso, dependendo das circunstâncias específicas de cada contrato de serviço público, impõe-se uma avaliação casuística pela autoridade competente, para determinar o nível adequado de lucro razoável”, ou seja, tudo depende dos circunstancialismos concretos.*

115. Outrossim, para efeitos de avaliação e incidências positivas e negativas, designadamente as positivas resultantes de atribuição e compensação de bonificações tarifárias ou realização de investimentos, atentos dos gastos e rendimentos apurados, resulta claro que a realização daquelas obrigações de serviço público sem as compensações indicadas, resultariam em aumento do endividamento e dos gastos, não compensado pelo aumento de rendimentos de exploração, bem como impedindo o investimento adequado, o que, num cenário de exploração puramente comercial resultariam, pelo menos, na necessidade de redução da oferta ou da qualidade de serviço público, não se cumprindo o serviço de interesse económico geral e impossibilitando o cumprimento de um serviço público essencial ⁴⁹ ⁵⁰.
116. No ponto 3 da cláusula 44.^a refere-se que *“os proveitos a que se refere o número anterior e a remuneração devida à Concessionária ao abrigo da Cláusula seguinte cobrem todos os custos, serviços e obrigações que lhe cabe prestar no âmbito do Contrato, não sendo, como tal, devida à Concessionária qualquer remuneração adicional pela execução do Contrato”*, tendo a AMT transmitido que tal constatação não deve ser formal, mas objetiva e real, sujeita a verificação periódica e, no máximo, anualmente. Nesse sentido, o ponto 4 da cláusula 45.^a, ao referir que *“poderá”* existir um ajustamento impede tal verificação e pode fazer incumprir a *“estipulação formal”* supramencionada. Ou seja, deverá existir uma aferição periódica dos pressupostos, de forma a garantir, a todo o tempo, o cumprimento dos critérios legais de apuramento e pagamento de compensações.
117. O Município esclareceu que:
- *“O contrato estipula que o montante de compensação a pagar anualmente só é definido, em concreto, em cada ano e em função de valores reais. É o que resulta claramente do Anexo 8 (compensações por obrigações de serviço público), que estabelece o mecanismo, em abstrato, para apurar o valor concreto anual. Não há portanto, um montante concreto já pré-fixado no contrato.*

⁴⁹ A Lei n.º 51/2019, de 29 de julho, procedeu à alteração da Lei n.º 23/96, de 26 de julho, que cria no ordenamento jurídico alguns mecanismos destinados a proteger o utente de serviços públicos essenciais - passando a incluir no elenco de serviços públicos essenciais, o serviço de transporte de passageiros, o que aliás resulta de uma recomendação da AMT.

⁵⁰ Como refere a Comunicação da Comissão Europeia *“a prestação de serviços de transporte público de passageiros, no âmbito de um contrato de serviço público, por uma empresa que também exerce atividades de transporte comercial pode induzir efeitos de rede positivos. Por exemplo, ao servir, no âmbito de um contrato de serviço público, uma determinada rede que assegura ligações a itinerários explorados em condições comerciais, o operador poderá alargar a sua clientela. A Comissão vê com bons olhos os efeitos de rede induzidos, como os resultantes da bilhética e horários integrados, desde que beneficiem os passageiros. Está ciente, também, da dificuldade prática de os quantificar.”*

- *O Anexo 8 estipula também um teto máximo de compensações a pagar, de acordo com as estimativas.*
 - *Isso não é alterado pelo n.º 4 da cláusula 45.ª. Esse n.º 4 apenas pretende estipular que o montante de compensação em concreto poderá ser até 10% superior ao referido teto máximo – no fundo, um segundo teto máximo –, sem prejuízo de o valor em concreto ter de ser apurado nos termos do mesmo mecanismo anual e tendo em conta os valores reais medidos.*
 - *Assim sendo, considera-se que a cláusula 45.ª está conforme ao RJSPTP e ao Regulamento.”*
118. Quanto à cláusula 47.ª, ao estabelecer que as OSP adicionais “*serão objeto de pagamento de compensações, nos termos e montantes a fixar no instrumento contratual que as determine, obedecendo ao disposto no artigo 24.º do Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros*”, foi solicitada informação sobre o racional de não serem compensadas nos mesmos termos que o previsto na cláusula 45.ª. Tendo em conta que cláusula 45.ª remete para o Regulamento e para o RJSPTP e a cláusula 47.ª para o RJSPTP, foi solicitada informação sobre que diferenças estariam em causa no pagamento das obrigações de serviço público.
119. Em resposta, o Município esclareceu que “*o que a cláusula 47.ª estipula é que, em harmonia com a cláusula 12.ª, qualquer OSP adicional terá sempre de ser objeto de um ato contratual autónomo se carecer de compensação própria, pelo que não pode ser realizada (nem compensada) em execução e nos termos previstos no presente contrato. Será esse ato contratual autónomo a estabelecer as respetivas compensações, e terá necessariamente de respeitar o artigo 24.º do RJSPTP, bem como quaisquer outras normas legais aplicáveis*”.
120. A AMT, constatando que no ponto 7 da fundamentação é apresentado o montante previsto de compensações para os anos de contrato, solicitou o historial recente para efeitos de comparação com os pressupostos e estimativas do modelo financeiro, designadamente: (i) Compensações atribuídas; (ii) Gastos e rendimentos; (iii) Passageiros transportados, tendo sido apresentada a seguinte informação:

Fonte: Município de Braga

121. Face ao exposto, considera-se que os valores apresentados são coerentes com as estimativas efetuadas para todo o período da concessão.

122. No que se refere ao Anexo 3 – Modelo Financeiro da Operação, quanto aos pressupostos num cenário de contrato de concessão do serviço público de transporte ao Operador Interno – TUB, foi solicitada a especificação dos seguintes dados: (i) Estrutura de passageiros transportados por título de transporte; (ii) Volume receita tarifária por título de transporte; (iii) Volume de receitas de serviços de aluguer, (iv) Evolução prevista dos Veículos Quilometro (VKm) – identificar VKm por linhas OSP, tendo sido apresentado o quadro seguinte:

Títulos de transporte	Receita tarifária por título de transporte (prevista 2019)	Estrutura de passageiros transportados por título de transporte	% Passageiros Transportados por Título de Transporte
Venda de títulos:	6 347 975,01 €	12 350 000	
Passes	3 730 674,17 €	9.962.745	80.67%
Pré-comprados	1 018 636,06 €	1.226.355	9.93%
Bilhetes a Bordo	1 598 664,78 €	1.160.900	9,40%

Volume de receitas de serviços de aluguer (2019)	599 608,28€
Contrato Programa CMB 2019	5 288 011,05€

A evolução prevista dos veículos quilómetro por linhas estão identificados no Apêndice A, em anexo.

123. Por outro lado, não tendo resultado claro: (i) No ponto 1.1 viii. – O efeito do “incremento da oferta do serviço de transporte público prestado” no cálculo da rubrica de juros suportados; (ii) No Quadro 5 – Valor global do investimento ao longo do período 2020-2029 e respetivas amortizações e depreciações, foi esclarecido pelo Município que:

- “Os valores mencionados nesta rubrica estão relacionados com a aquisição da nova frota de autocarros, investimentos estes a efetuar em 2020 e nos anos seguintes.
- Tendo em conta a preocupações da TUB em oferecer um serviço de transporte público de qualidade, só com a concretização destes investimentos o poderá continuar a assegurar tendo em conta os seguintes pontos chave: (i) Pelo imperativo de renovação da frota de autocarros dadas as limitações da antiguidade da frota atual; (ii) Preocupações em minimizar o impacto ambiental no território e pelo cumprimento dos objetivos para a descarbonização do ambiente urbano e consequentemente a melhoria da qualidade de vida da

comunidade; (iii) Sustentabilidade económica e financeira da empresa, pela opção de veículos economicamente mais vantajosos, quer em termos ambientais, de consumo e na sua manutenção.

- *Tal como referido no Anexo 3, ponto 1.1. viii “A rubrica de “Juros Suportados” está calculada tendo por base o financiamento para a aquisição de material circulante novo, a substituição regular da frota atual (envelhecida) e o incremento da oferta do Serviço de Transporte Público Prestado”. Estão também refletidos nesta rúbrica os juros suportados com o giro comercial.*
- *Na continuidade da explicação efetuada, no Anexo 3, do ponto 1.1. viii “A rubrica de “Juros Suportados” incorpora o financiamento para a aquisição de material circulante novo (nova frota de autocarros), pela substituição regular da frota atual (envelhecida), que irá permitir o incremento da oferta do Serviço de Transporte Público Prestado”. Estão também refletidos nesta rúbrica os juros suportados com o ciclo de exploração comercial”.*

124. Por outro lado, afigura-se-nos ser necessário um maior esclarecimento quanto ao racional subjacente aos valores apurados: (i) Quanto à evolução crescente ao longo do período do contrato, do lucro razoável, e apuramento numa TIR de 4,88%, (ii) Quanto ao referido no Anexo 8 “Os montantes anuais das compensações financeiras pela Autoridade Municipal de Transporte aos TUB pelo cumprimento da obrigação de serviço público são os que resultam da aplicação da fórmula constante do ponto 2 do Apêndice A”. Considerou a AMT que no esclarecimento a prestar deveria ser explicitado sobre de que forma se dá cumprimento ao previsto no Regulamento (CE) 1370/2007 (incluindo Anexo), em que o valor das compensações deve ter em conta os gastos e os rendimentos e deverá incluir o valor correspondente ao lucro razoável.

125. Em resposta, o Município considerou:

- *“O valor do investimento considerado foi de 12.238.936,29€ que resulta da aquisição de 32 autocarros novos a adquirir em 2020 e adicionalmente mais 5 viaturas por cada ano de concessão. Estes valores foram atualizados para o momento presente a uma taxa de atualização de 4%. Por fim foram calculados os cash flows líquidos de cada exercício e de seguida retirou-se os valores referentes ao investimento para se encontrar a TIR e o respetivo lucro razoável.*
- *Tal como foi demonstrado no Quadro 10, do Anexo 3, as compensações financeiras pagas pela Autoridade Municipal de Transporte aos TUB pelo cumprimento da obrigação de serviço público apenas regista “um aumento em termos absolutos desta rúbrica” motivado pelo incremento da própria atividade,*

permitindo dar cumprimento à obrigação de serviço público, como se pode constatar nas projeções da atividade planeada para os períodos de 2020 a 2029 da empresa, onde se verifica um aumento de passageiros e de clientes que beneficiam de descontos sociais. Contudo, este incremento, em termos relativos ao montante das compensações financeiras pagas pela Autoridade Municipal de Transporte aos TUB, apresenta uma redução do seu peso ao longo do período da concessão, nomeadamente de 43%, em 2020 e de 41%, em 2029.

- *Isto significa, apesar do valor das compensações por obrigação de serviço público aumentar em valor absolutos, em termos relativos, o seu peso em relação ao total das “vendas de títulos” irá diminuir ao longo do contrato da concessão. Isto é demonstrado no Quadro 10, demonstração de resultados previsionais para o período da concessão. Como se depreenderá, quanto maior for o número de passageiros com títulos de transporte nas condições dos descontos tarifários, exigidos pelo Município, maior será o valor a suportar. Apesar haver ganhos de eficiência, pois o peso das compensações por OSP diminuem ao longo do período de concessão, os mesmos não são suficientes para fazer face ao incremento de passageiros que beneficiam dos descontos sociais atribuídos pela Autoridade. Este fato, têm-se verificado ao longo do histórico dos TUB, onde os clientes beneficiários de descontos sociais nos títulos de transportes têm tido um peso relevante na estrutura da atividade da empresa, permitindo assegurar o “princípio do cumprimento à obrigação de serviço público”.*
- *Também é de evidenciar, que a Autoridade de Transporte é a acionista única do Operador Interno, sendo que os ganhos de eficiência gerados na operação ao longo da concessão são a favor da Autoridade e revertem em benefício desta entidade.*
- *No ponto 1.4 “Estudo do Lucro Razoável da Operação, é demonstrado que o valor da compensação financeiras por OSP reflete os gastos e os rendimentos, bem como, os investimentos previstos ao longo da concessão. Nas quais, estão incluídas as compensações de OSP, sendo estas necessárias de modo a compensar o operador interno pelos custos de exploração resultantes da prestação de serviços de interesse geral e na justa medida do risco associado ao modelo de contratualização por concessão do serviço público de transporte rodoviário de passageiros no concelho de Braga. Daqui, resultou, um uma TIR de 4,88% para o nível de lucro razoável.”*

126. Quanto à Cláusula 15.^a, que estabelece os mecanismos de elaboração do Plano de Operação, cuja proposta ou alteração não deve resultar numa degradação do nível de serviço global prestado às populações, foi solicitada informação sobre se o ponto 12 daquela cláusula está sujeito a limitações (volume de produção), tendo sido esclarecido que *“essa disposição está indexada à obrigação constante do n.º 1 da Cláusula 14.^a. Ou seja, a obrigação da Concessionária é a de prestar uma oferta de Serviço Público que assegure a satisfação da procura, em especial no que concerne às deslocações do tipo casa-trabalho-casa e casa-escola-casa, e a capacidade de transporte de todos os passageiros. Assim sendo, o volume de produção poderá ser incrementado relativamente ao previsto no Plano, para cumprir a sua obrigação contratual, na medida do que seja necessário. Não está, contudo, em causa a imposição de oferta adicional, caso em que se aplica a Cláusula 19.^a, apenas estão em causa adequações pontuais à procura”*.
127. Por outro lado, o n.º 2 da Cláusula 26.^a prevê a possibilidade de subcontratação de serviços por parte do operador Interno. Para o efeito deverá ser tido em conta que o Regulamento estabelece que: *“Um contrato de serviço público que abranja simultaneamente a concepção, o estabelecimento e a exploração de serviços públicos de transporte de passageiros pode autorizar a subcontratação total para efeitos da exploração daqueles serviços. Os contratos de serviço público devem determinar, de acordo com o direito nacional e comunitário, as condições aplicáveis à subcontratação.”* Por outro lado, as Orientações da Comissão estabelecem *“Sem prejuízo de uma análise casuística, é razoável considerar que a subcontratação de mais de um terço dos serviços de transporte público teria de se justificar por motivos fortes, particularmente à luz dos objetivos subjacentes ao artigo 5.º, n.º 2, alínea e). Normalmente, estes serviços de transporte são quantificados em termos de valor. Em qualquer caso, a subcontratação por operadores internos tem de observar a legislação aplicável em matéria de contratos públicos”*, ou seja, deverá ser uma decisão fundamentada e objetiva, por se constituir uma exceção, pelo que foi solicitada informação sobre como esta cláusula se compatibiliza com a cláusula 74.^a.
128. Em resposta, foi referido:
- *“As duas cláusulas são de aplicação cumulativa, o que significa que os acordos de exploração conjunta terão de subordinar-se sempre ao limite constante da cláusula 26.^a, n.º 1 (máximo de um terço da produção).*
 - *Note-se que a cláusula 74.^a admite a exploração conjunta, o que não significa necessariamente uma transferência integral do serviço para um terceiro. Além*

disso, o acordo de exploração conjunta pode aplicar-se à totalidade do serviço público em sobreposição ou adjacente – o que é um universo mais reduzido do que o serviço público total, que se sobrepõe. Mas está sempre debaixo do limite de 1/3 previsto na Clausula 26.^a e no Regulamento.

- *Em resumo, o acordo de exploração conjunta será possível incidir sobre serviço público em sobreposição ou adjacente que não represente mais de um terço da produção total de serviço público.*
- *Se a AMT entender necessário, a redação da cláusula 74.^a poderá ser revista de forma a clarificar esse entendimento”.*

129. Face ao exposto, considera-se que a Cláusula 74.^a deverá ser revista, de forma a tornar-se totalmente clara.

130. No que se refere à atualização tarifária, e por ter impactos financeiros, foi solicitada informação sobre, se a fórmula de atualização prevista na cláusula 40.^a fosse aplicada ao atual tarifário dos TUB, qual seria a taxa final, tendo o Município respondido que *“apesar de a AMT ter indicado o valor de 0.38% para a Taxa de Atualização Tarifária (TAT) para 2020, os Transportes Urbanos de Braga submeteram à Câmara Municipal de Braga uma proposta de Tarifário que não previa qualquer aumento. Essa proposta foi aprovada em sede de Executivo Municipal e pelo órgão deliberativo, a Assembleia Municipal”*⁵¹⁵²

131. De recordar que o n.º 5 do Anexo ao Regulamento estabelece que a contabilidade associada à prestação do serviço público de passageiros deve ser separada pelo tipo de serviço prestado⁵³ (como já abordado inicialmente), obrigação que é, aliás, acolhida

⁵¹ Refere-se a implementação de um sistema de bilhética integrada multimodal, tendo sido celebrado um protocolo de mobilidade entre o Quadrilátero Urbano - Braga, Guimarães, Barcelos e Vila Nova de Famalicão - CIM do Ave e CIM do Cávado, tendo sido solicitada informação sobre os possíveis impactos no presente contrato, tendo o Município esclarecido que *“Os estudos com vista à implementação de um sistema de bilhética integrada multimodal encontram-se neste momento a decorrer. De acordo com os pressupostos de base do estudo e as análises já efetuadas, a implementação de um sistema de bilhética integrada multimodal terá um impacto neutro nas contas dos operadores. A operacionalização do sistema de bilhética deverá ser acordada com os operadores e caso resultem alterações tarifárias elas serão devidamente avaliadas, competindo às Autoridades de Transporte a compensação dos operadores por eventuais obrigações tarifárias que resultem da operacionalização do sistema, usando para tal os mecanismos previstos na legislação.”*

⁵² Por outro lado, foi sugerida, no ponto 14 da cláusula 40.^a, a eliminação da referência ao Passe Social +, uma vez que o mesmo se aplica apenas às áreas metropolitanas. Caso seja efetuada uma alteração regulamentar no futuro, a bonificação estará abrangida pela referência *“outras bonificações e/ou descontos tarifários que venham a ser determinados pelo Estado”*. De qualquer modo, a concessionária também estará obrigada a cumprir bonificações determinada pelo Município, nos termos legais e regulamentares. O Município concordou com o proposto tendo referido que a versão final do contrato seria alterada em conformidade.

⁵³ *“(…) satisfazendo, no mínimo, as seguintes condições:*

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

- na obrigação contratual de serviço público de manter contabilidade organizada nos termos da Lei⁵⁴.
132. De qualquer modo, uma vez que na alínea e) do ponto 2 da cláusula 58.^a refere-se a obrigação de *“Dispor de contabilidade analítica por centros de resultados, devidamente auditada ou certificados nos termos exigidos pela legislação comercial”*, foi sugerido o aditamento de *“e nos termos do Regulamento (CE) 1370/2007”* dado tratar-se de um operador interno, relevantemente mais estribado pelas regras daquele regulamento, tendo o Município concordado, referindo que a versão final do contrato será alterada.
133. Tal implementação revela-se assim da maior importância, não só para o correto e identificável dispêndio de dinheiros públicos na prossecução de OSP, mas também para a avaliação dos efeitos concorrenciais⁵⁵.
134. Por isso recomenda-se que seja dada atenção à verificação anual, objetiva e transparente (e eventual revisão/ajustamento) da aplicação dos critérios de cálculo de compensações financeiras relativas a todas as linhas, tendo por base os indicadores operacionais constantes da programação da oferta e operação ou outros instrumentos administrativos e contratuais⁵⁶.
135. Na verdade, podem ocorrer modificações⁵⁷, uma vez que as obrigações de serviço público (e/ou seus indicadores de base) poder-se-ão alterar, de ano para ano, seja quanto à incidência sobre mais ou menos linhas ou horários, quanto ao montante de

⁵⁴ 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.

⁵⁵ Como refere a Comunicação da Comissão *“Quando o prestador do serviço público exerce também atividades comerciais, é necessário assegurar que a compensação pública que ele recebe não é utilizada para reforçar a sua posição concorrencial nas atividades comerciais. O anexo do regulamento estabelece regras destinadas a prevenir a subsídio das atividades comerciais com as receitas das atividades de serviço público. Tais regras consistem essencialmente na separação das contas dos dois tipos de atividade (serviço público e serviço comercial) e num método sólido de repartição de custos que reflita os custos reais da prestação do serviço público”*. Acrescenta que os “n.ºs 1 e 2 do artigo 4.º do regulamento, em combinação com as regras estabelecidas no anexo, preveem a correta repartição, pelos dois tipos de atividade, dos custos e receitas associados respetivamente à prestação dos serviços no âmbito do contrato de serviço público e à atividade comercial, no intuito de possibilitar a monitorização eficaz da utilização dada à compensação pública e da eventual subsídio cruzada. (...)”. Por exemplo, quando o serviço público e a atividade comercial compartilham os meios de transporte (material circulante ou autocarros) ou outros ativos ou serviços necessários à prestação do serviço público (escritórios, pessoal ou estações), os custos conexos devem ser imputados aos dois tipos de atividade na proporção do seu peso relativo no total das prestações de transporte fornecidas pela empresa(...)”.

⁵⁶ 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 (...)”*

⁵⁷ 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”*.

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).⁵⁸

Obrigações Contratuais e indicadores

136. As obrigações de serviço público que se encontram estabelecidas no contrato estão focadas no nível de serviço a que a empresa está obrigada, até porque existe um nexo direto entre o desempenho operacional e financeiro da empresa e as variáveis utilizadas para o cálculo de compensações:
137. As obrigações de serviço público são objetivas e mensuráveis, com evidentes vantagens para a execução contratual, 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.
138. No que se refere a indicadores de oferta, são estabelecidos indicadores de regularidade, disponibilidade e de oferta, que serão utilizados para avaliar o desempenho do serviço prestado, com as consequentes penalizações, apuradas e aplicadas de forma trimestral, sublinhando-se que tal evita a diluição de incumprimentos efetivos em algumas linhas, caso se considerassem prazos mais alargados.
139. Nesse sentido, uma aferição periódica e sistemática de indicadores contratuais, permite 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 também comunicar com os passageiros de forma mais correta, clara e transparente, bem como permite desagregar, de forma objetiva, as medições anuais do cumprimento de horários e frequência e do desempenho, em geral.
140. 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*

⁵⁸ 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.”*

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.»⁵⁹

141. Quanto à cláusula 62.^a, e tendo em conta que o pagamento de obrigações de serviço público se justifica pela prática efetiva daquelas obrigações, devendo ser estabelecidos mecanismos vinculativos de eficiência e qualidade⁶⁰, foi solicitada informação sobre a razão de se prever que o concedente “poderá” aplicar à Concessionária sanções pecuniárias e ou sanções não pecuniárias pelo incumprimento, mora ou cumprimento defeituoso das obrigações e não que “aplicará” (até porque a cláusula 63.^a estipula limite mínimo e máximo de multas a aplicar aos incumprimentos).

142. Em resposta o Município referiu que:

- *“De um modo geral, sendo a norma jurídica composta de previsão e estatuição, e sendo a natureza da norma jurídica a de comando imperativo modelador de comportamentos (regra), não existe diferença entre pode aplicar / deve aplicar / aplica. Situando-se no plano do dever ser, todos os comandos normativos revestem-se de obrigatoriedade de conformação do comportamento concreto à previsão normativa, independentemente do elemento literal. Em suma, na hermenêutica do Direito, pode aplicar = aplica.*

⁵⁹ 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.”

⁶⁰ Conforme Regulamento e Orientações da Comissão.

- *Refira-se ainda que a norma se situa no plano contratual, onde impera o princípio da liberdade contratual e da auto-vinculação. Neste plano, a Autoridade de Transportes goza de liberdade de conformação contratual, claro que subordinada ao princípio da legalidade – mas não existe qualquer comando legal que indique que a aplicação de sanções contratuais é um ato vinculado (ou um automatismo) e não um ato discricionário próprio de uma relação contratual. Este conceito aplica-se para dar a oportunidade à autoridade de transportes de aplicar ou não a sanção, conforme o caso concreto em que os factos que possam dar origem à mesma se revelem. Quer dizer, não deve haver automatismos na aplicação de sanções, mas um espaço de discricionariedade que permita uma boa fundamentação da decisão”.*
143. Por outro lado, se estiver em causa o incumprimento de obrigações de regularidade e pontualidade ou outras (circulações, desvios, horários, etc.) com impactos diretos nos passageiros, afigurou-se que perderia efeito útil a fixação de *“prazo adicional para que a Concessionária cumpra a obrigação em causa”* ou a adoção de *“medidas necessárias à realização da prestação não cumprida”*, tendo o Município referido que *“Naturalmente e como decorre dos termos gerais do Direito (vide artigos 790.º e seguintes do Código Civil), a fixação pelo credor de prazo adicional para o cumprimento de uma obrigação em falta só é possível se não existir um incumprimento definitivo ou uma impossibilidade de cumprimento”*.
144. No ponto 8 da cláusula 62.^a estabelece-se que *“o período relevante para a aferição de incumprimentos é coincidente com o período de reporte e recolha de dados, independentemente de se fixar o momento da aplicação de sanções numa base anual, ou em período inferior, no sentido de evitar a diluição de quebras de serviços”*. No entanto, foi considerado que nem todas as obrigações contratuais terão estipulado um período de reporte definido ou com impacto em quebras de serviço, tendo o Município referido que *“essa estipulação se aplica aos casos em que o conteúdo da obrigação seja associado ao período de reporte, por respeitar ao desempenho do serviço público. Quando assim não o seja, não se aplica nessa modalidade - sublinha-se que nem todas as obrigações se revestem de conteúdo associável ao desempenho do serviço público”*.
145. A este propósito foi solicitada informação sobre o histórico recente do cumprimento de indicadores de regularidade, pontualidade, tendo o Município apresentado os seguintes dados:

Indicador	Ano	2015	2016	2017	2018
% Serviços efetuados		99,96	99,97	99,96	99,95
Média diária dos serviços não realizados		0,61	0,51	0,67	0,78
Serviços não realizados		236	188	244	284,5
Acertos de carreiras		309	336,5	233,5	215
Cumprimento de horários		0,96	0,96	0,97	0,96

Fonte: Município de Braga

146. Face ao exposto, considera-se que os indicadores estão em linha com os elevados níveis de desempenho que a empresa já apresentava.
147. Quanto à pontualidade e regularidade, foi solicitado esclarecimento sobre quais os critérios de apuramento dos indicadores constantes do quadro, relativos ao período 2015-2018 (período histórico) e como se coaduna com os indicadores futuros constantes da Cláusula 19.^a do draft de contrato de concessão, tendo sido respondido que os critérios de apuramento dos indicadores constantes do quadro apresentado no último esclarecimento prestado, encontram-se na tabela infra.

Indicador	Critérios de apuramento dos indicadores
% Serviços efetuados	$\left(1 - \frac{\sum(\text{Circulações não realizadas})}{N^{\circ} \text{ de circulações previstas}}\right) \times 100$
Média diária dos serviços não realizados	$\left(\frac{\sum \text{Serviços não realizados}}{N^{\circ} \text{ de dias de operação}}\right)$
Serviços não realizados	$\sum (\text{Circulações não realizadas})$
Acertos de carreiras	$\sum (\text{Acertos realizados})$
Cumprimento de horários	$\left(1 - \frac{\sum(\text{Circulações não realizadas por atrasos} + \text{acertos por atrasos})}{N^{\circ} \text{ de circulações previstas}}\right)$

148. Mais acrescentou quer “os indicadores futuros, constantes da Cláusula 19.^a do draft de contrato de concessão, são complementares aos indicadores apresentados, em particular ao indicador de cumprimento de horários. Deste modo, para além dos resultados obtidos no referido indicador, pretende-se atribuir critérios de aceitação por tipo de atrasos”.
149. Por outro lado, ainda que seja uma obrigação da autoridade de transportes, foi sugerida a inclusão de disposição que preveja a transmissão de dados necessários para a elaboração dos relatórios públicos previstos no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento (CE) 1370/2007, tendo o Município concordado com a sugestão, indicado que a versão final do contrato seria alterada em conformidade.
150. Para o efeito, recomenda-se:
- A utilização de todos indicadores de monitorização e supervisão e gestão contratual que consta, da Informação AMT de 27 de setembro de 2018⁶¹, os quais poderão auxiliar também na gestão operacional e planeamento estratégico (incluindo nos deveres especiais de informação já previstos);
 - Os dados previstos no Regulamento n.º 430/2019, publicado no Diário da República, 2.^a série, n.º 94, de 16 de maio de 2019 (matéria tarifária) em ordem a garantir uma adequada monitorização de todos os pressupostos e variáveis necessários ao cálculo de indicadores de performance⁶².
151. Tais indicadores poderão ser relevantes na gestão contratual e para os efeitos de elaboração de relatórios de gestão e outros instrumentos previsionais⁶³.
152. Isto porque, de acordo com o ponto 7 do Regulamento, o método da compensação deve incentivar a manutenção ou o desenvolvimento de uma gestão eficaz por parte do operador de serviço público, que possa ser apreciado objetivamente, e uma prestação de serviços de transporte de passageiros com um nível de qualidade suficientemente elevado, e de acordo com os dados disponíveis na fundamentação do contrato afigurava-se não ser possível monitorizar e aferir o seu cumprimento.

⁶¹ Disponível em: https://www.amt-autoridade.pt/media/1777/csite_indicadores_monitorizacao_supervisao_at.pdf

⁶² http://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes_amt_obrigacoes_reporte_relatorios_publicos.pdf

⁶³ De recordar que o artigo 2.º do Regulamento estabelece que a especificação das obrigações de serviço público, “devem ser coerentes com os objetivos estratégicos enunciados nos documentos sobre a política de transportes públicos nos Estados-Membros” e que aquelas e “a correspondente compensação do efeito financeiro líquido dessas obrigações devem: a) Realizar os objetivos da política de transportes públicos com uma boa relação custo-eficácia; e b) Sustentar financeiramente a prestação do transporte público de passageiros em conformidade com os requisitos previstos na política de transportes públicos a longo prazo”.

153. Tendo em conta que a Comissão Europeia sustenta⁶⁴ que um contrato de serviço público pode consistir num instrumento contratual, mas também numa decisão administrativa ou em instrumento legal e regulamentar, recomenda-se que as obrigações de transmissão de informação, ainda que previstas contratualmente, possam também ser melhor detalhadas em função do exercício de melhor especificação de indicadores estratégicos e operacionais, financeiros e económicos, e sobretudo da periodicidade da sua recolha, tratamento e análise, (além dos já previstos no contrato e em outros documentos como o Plano de Atividades), no sentido de lhes dar maior coerência e vinculatividade, mas também conferir-se a necessária sindicabilidade.
154. 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, também no garantir da sustentabilidade económico e financeira da empresa.

Direitos dos passageiros

155. Quanto às cláusulas 21.^a e 23.^a a AMT sublinhou que as as obrigações previstas são independentes da necessidade de detenção de livro de reclamações físico e eletrónico (desde que existam meios digitais, o livro eletrónico deve sempre existir) e de forma que não se confunda com os meios de reclamação próprios⁶⁵, tendo o Município manifestado concordância.
156. De referir, que o designado contrato de transporte (operador-passageiro) deve conter 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.
157. 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*. Pretende-se

⁶⁴ 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.”

⁶⁵ <http://www.amt-autoridade.pt/media/2162/disponibilizacaolre.pdf>

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.⁶⁶

Penalidades e outras matérias contratuais

158. Considera-se que existem, no presente contrato, obrigações contratuais que são essenciais para assegurar o cumprimento da legalidade, bem como da proteção de direitos e interesses dos passageiros e da correta prestação de um serviço de interesse económico geral, que também é essencial.
159. Contudo, não obstante o contrato garantir que o incumprimento de qualquer obrigação contratual é sancionado, seria recomendável que, por instrumento contratual, regulamentar ou administrativo do Município, 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.
160. Afigura-se que apenas desta forma existirá um verdadeiro incentivo ao cumprimento contratual, e 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.
161. Naturalmente, todas estas obrigações não assumem a mesma relevância, pelo que a previsão da gravidade e respetiva graduação, bem como a previsão de todas aquelas que poderão ser consideradas leves, graves ou muito graves seria relevante, ainda que se refiram expressamente aquelas que poderão levar à aplicação da mais grave – resolução.
162. Se por um lado um valor elevado de multas contratuais – tendo em conta também o benefício económico retirado do incumprimento - 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

⁶⁶ 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.

potenciar a não aplicação de qualquer sanção ou de sanções de valor reduzido e não dissuasor..

163. Considera-se que uma maior certeza e a transparência da gestão contratual sairiam reforçadas com critérios mais objetivos de balização da atuação de uma concessionária de serviço público.
164. 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.
165. 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.
166. Desta forma também se proporciona uma eficaz supervisão e fiscalização do serviço de transportes, designadamente pela AMT, no âmbito da alínea c) do n.º 3 do artigo 34.º do Decreto-Lei n.º 8/2014, de 14 de maio, no que se refere, a título de exemplo, ao controlo anual das compensações concedidas às entidades que asseguram os serviços de interesse económico geral nos setores regulados, na medida em que se os dados relativos à gestão contratual foram sempre sujeitos a imperativos de maior especificidade e certeza, também os dados que possam vir a ser transmitidos para a AMT estarão sujeitos a tais imperativos.
167. Finalmente, quanto à clausula 29ª – Paragens – que refere que para efeitos do disposto no número anterior, a Concessionária deverá assegurar que cada paragem se encontra devidamente identificada e contém, de forma permanentemente atualizada a informação ao público, nos termos do Anexo 10 (Objetivos e Requisitos de Qualidade e Desempenho; Falhas de Desempenho), 2 (dois) anos após o início Período de Exploração, foi solicitado esclarecimento sobre porque não desde o início da operação.
168. Respondeu o Município que *“atualmente no concelho existem 1850 paragens, sendo que no que diz respeito à identificação das paragens sem abrigo, na sua maioria, não contém a totalidade da informação pretendida, conforme identificado no Anexo 10 (Objetivos e Requisitos de Qualidade e Desempenho; Falhas de Desempenho), designadamente “identificação TUB; nome da paragem, identificação das linhas em que*

lá passam e identificação dos meios de contacto de apoio ao cliente”. A concessionária compromete-se no espaço de 2 anos a implementar, este requisito entendendo que este será o tempo necessário para a substituição da informação constante nos postaletes, cumprindo os requisitos anteriormente identificados”.

Avaliação

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

- Foram impostas obrigações de serviço público de forma expressa e detalhada, por referência a elementos específicos, objetivos e quantificáveis.
- Pelo seu cumprimento são atribuídas compensações, tendo em conta custos e receitas, bem como as incidências negativas e positivas bem como partindo da demonstração dos impactos na prossecução daquelas obrigações caso não sejam compensadas;
- São estabelecidos os parâmetros da compensação, de forma a evitar sobre compensação, também com base na contabilidade adequada dos serviços públicos e foi tido em, conta um lucro razoável;
- São estabelecidos incentivos para manutenção ou o desenvolvimento de uma gestão eficaz e que permitem a apreciação objetiva da prestação do serviço e com qualidade;
- 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 suscetível de favorecer a empresa beneficiária em relação a empresas concorrentes em igualdade de circunstâncias;

170. De sublinhar, de forma muito positiva, a apresentação de um modelo económico e financeiro exaustivo e estruturado, bem como a comparação e quantificação dos cenários possíveis de contratualização, ao abrigo do atual enquadramento legal, dando garantias sólidas de uma execução contratual exigente, transparente e objetiva.

171. Contudo, será de referir que, sem prejuízo das atribuições próprias dos Tribunais europeus e nacionais, os critérios enunciados apenas se consideram cumpridos, na perspetiva da temática das ajudas de Estado, se ao longo do tempo as empresas e o

Estado 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.

172. 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 ponto de vista formal, não se estende às regras específicas ou atos concretos necessários à sua execução, pelo que será recomendável a instituição de mecanismos de auditoria periódicos e sistemáticos, a nível contratual ou através de instrumentos regulamentares ou administrativos do Estado, sem prejuízo da intervenção de outras entidades públicas competentes.
173. 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 das empresa, que devem complementar o contrato de serviço público e com ele ser coerentes.
174. Nesse sentido, de forma a garantir a total aderência ao enquadramento legal e jurisprudencial, devem ser tidas em conta as determinações e recomendações identificadas no próximo capítulo, lidas em conjunto com as considerações constantes no presente parecer em relação às diversas matérias.

Racionalidades basilares da regulação económica independente

175. Efetuada a avaliação de *compliance*, considera-se que a operação apresenta, globalmente, vantagens e dá resposta favorável às racionalidades basilares e estruturantes da metodologia de regulação económica independente da AMT (investidores; a dos profissionais/utilizadores/utentes/consumidores e/ou cidadãos; e a dos contribuintes), também sem prejuízo do reforço deste quadro através das recomendações feitas pela AMT no presente parecer e da verificação da implementação e manutenção destes benefícios através do necessário acompanhamento da execução contratual.
176. Quanto a investidores, tendo em conta os elementos disponibilizados, afigura-se que cria as adequadas condições para o desenvolvimento do serviço de transporte de passageiros na cidade⁶⁷ e na região, tendo em conta que consolida o processo de

⁶⁷ http://www.amt-autoridade.pt/media/2093/prestacao_direta_servicos_transporte_pubpassageiros_at.pdf

implementação do Regulamento e do RJSPTP e cria as condições de estabilidade necessárias ao investimento na rede de transportes.

177. 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 de regras contratuais e legais, nacionais e europeias, e viabilizado um exercício de regulação, supervisão e organização de sistema atento a eventuais distorções concorrenciais.
178. Quanto a contribuintes, embora exista encargo financeiro para o Município (que viabiliza a manutenção e desenvolvimento do serviço público aos passageiros, bem como o investimento na empresa), tal poderá não acarretar – não existem evidências de tal - consequências negativas ou que agravem a situação atual da concessionária, pelo contrário. Na verdade, esta operação exhibe instrumentos que podem potenciar o crescimento do transporte de passageiros e estimular o desenvolvimento da produção de valor acrescentado, o que poderá repercutir-se num eventual aumento da receita fiscal, sem aumento dos impostos.
179. Por sua vez, as contrapartidas públicas, consubstanciadas na atribuição do direito exclusivo de exploração e de indemnizações compensatórias, a título de pagamento das obrigações de serviço público, viabilizam a concretização do interesse público na efetivação do transporte de passageiros, por forma a assegurar a satisfação permanente dos padrões de continuidade, regularidade, qualidade, quantidade e tarifas do serviço de transporte.
180. 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.
181. 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 públicos. Neste contexto, acresce salientar a especial relevância que as entidades fiscalizadoras assumem no controlo *ex-post* da boa execução do contrato de concessão e da gestão eficiente da despesa pública.
182. 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.

183. No que tange a utilizadores/utentes/ consumidores e/ou cidadãos, o facto de se assegurar a prestação de um serviço público, com base em regras transparentes e objetivos e criando condições de investimento, poderá potenciar a oferta de um melhor serviço, e poderá promover uma melhor promoção dos direitos e interesses dos consumidores, utilizadores do transporte público mas também, indiretamente, daqueles que possam beneficiar da existência de uma rede de transportes públicos eficiente na sua região.
184. Também no interesse daqueles, como dos contribuintes, a prestação do serviço público de transporte de passageiros, com base numa definição transparente e objetiva de obrigações de serviço público e suas compensações, e com imperativos de uma gestão sustentável e criteriosa, poderá potenciar uma melhor gestão dos dinheiros públicos e, conseqüentemente, assegura a sustentabilidade atual e futura da oferta de transportes à população.
185. Atenta a realidade deste caso específico, poder-se-á inferir que o segmento mais interessado, em primeira linha, num contexto global desta racionalidade, são os consumidores, sendo que a imposição de obrigações de serviço público permite garantir níveis de continuidade, regularidade, pontualidade e acesso ao transporte a preços acessíveis que não seriam alcançáveis, caso os investidores privados atendessem apenas ao seu interesse comercial.
186. Na perspetiva dos profissionais, também apresenta resultados positivos, na medida em que é promotora da manutenção e criação de emprego de forma sustentada e no que concerne ao cidadão em geral, será de assinalar os reflexos positivos no reforço dos seus direitos de cidadania e da coesão social, designadamente das populações de uma importante área urbana do País.

V – DAS DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES

187. Face ao exposto anteriormente, e de forma garantir, a todo o tempo, a *compliance* com o enquadramento legal e jurisprudencial, designadamente o Regulamento e o RJSPTP, considera-se ser de determinar, nos termos do consignado nas alíneas a), g), j) e k) do n.º 1 e alínea a) e f) do n.º 2, ambos do artigo 5.º, do artigo 8.º, da alínea b) do n.º 2 do artigo 34.º, alínea a), d), g) e h) do n.º 1 do artigo 40.º, e artigo 46.º, todos do anexo ao Decreto-Lei n.º 78/2014 de 14 de maio:
- Seja garantido o apuramento anual dos dados de base e pressupostos necessários ao cálculo do défice operacional, desagregando a prestação de serviços por linhas e outras atividades de forma a dar total cumprimento às

regras de cálculo das indemnizações compensatórias, em cumprimento do Anexo ao Regulamento⁶⁸;

- Seja garantido a obrigação de elaboração de relatórios públicos sobre o serviço público de transporte de passageiros, previstos no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento, incluindo os indicadores sugeridos pela AMT e os que constam do Regulamento n.º 430/2019;
- Seja garantida a disponibilidade de contabilidade analítica por centros de resultados, devidamente auditada ou certificada nos termos exigidos pela legislação comercial e nos termos do Regulamento;
- Seja garantido o cumprimento dos competentes requisitos de autorização e validação de despesa e garantia da sua comportabilidade, nos termos legais aplicáveis;

188. Mais se recomenda:

- A celebração de contratos interadministrativos de articulação com outras autoridades de transportes, sempre que os serviços públicos de transporte de passageiros sob a respetiva jurisdição interajam, por via tarifária ou de exploração;
- Garantir-se, em articulação com as restantes autoridades de transportes, condições concorrenciais equitativas entre os vários operadores da região, no que se refere a pagamento de compensações financeiras e de repartição de receitas tarifárias, ou na redefinição de modelos de exploração e oferta, cautelando efeitos negativos e injustificados na sustentabilidade das respetivas operações;
- Garantir o cumprimento dos requisitos relativos ao acesso equitativo e não discriminatório a interfaces e terminais de passageiros, designadamente para os efeitos do Decreto-Lei n.º 140/2019, de 18 de setembro, que regula as condições de acesso e de exploração de serviço público de transporte de passageiros expresso.

⁶⁸ Considera-se que na revisão anual do modelo financeiro e dos respetivos pressupostos, com base em dados reais da exploração, obtidos designadamente através de contabilidade analítica, devem ser adequadamente tidos em conta no cálculo das compensações, todas as vertentes económicas e financeiras, incluindo o valor da concessão.

VI – DAS CONCLUSÕES

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

- a) No que concerne ao objeto específico deste parecer, afigura-se que o(s) projeto(s) de contrato(s) de serviço público entre os TUB e o Município está em *compliance* com o Regulamento, o RJSPTP e demais enquadramento legal citado, estando o sentido positivo do parecer condicionado ao cumprimento das determinações efetuadas, sob pena de convolação em negativo;
- b) De referir, igualmente, que a referida conformidade se afere não apenas na definição inicial dos termos de instrumentos legais e contratuais mas também na sua efetiva execução, implementação e eventual revisão, designadamente, na monitorização do cumprimento de obrigações de serviço público, na aplicação de critério e cálculo anual de compensações financeiras pelo cumprimento de tais obrigações, e no cumprimento estrito de todas as obrigações legais;
- c) A AMT, no âmbito das atribuições e competências que lhe estão legalmente cometidas pelo Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, prosseguirá uma articulação expedita e eficiente com o Município, designadamente através de uma adequada transmissão de informação circunstanciada e relevante.

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

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

Lisboa, 16 de janeiro de 2020

O Presidente do Conselho de Administração,

João Carvalho