

PARECER N.º 67/2019

SUPERVISÃO/AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E MONITORIZAÇÃO SETORIAL

I – DO OBJETO

1. Foi rececionada na Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT) uma comunicação da Câmara Municipal do Porto (CM) (carta datada de 27 de novembro de 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 terceira adenda ao Contrato de Serviço Público de Transporte de Passageiros entre o Estado Português e a Sociedade de Transportes Coletivos do Porto, S.A (STCP) foi acompanhada dos seguintes documentos¹:
 - Enquadramento;
 - Memorando de Entendimento sobre a Intermunicipalização da STCP;
 - Aditamento ao Contrato de Concessão de Serviço Público de Transporte Rodoviário de Passageiros explorado pela STCP e respetivos anexos:
 - Anexo A - Bases financeiras;
 - Anexo B - Descrição da rede do Sistema da STCP;
 - Anexo C - Tarifário e Bilhética;
 - Anexo D – Oferta;
 - Anexo E - Linhas de Acesso Fácil;
 - Anexo F - Contrato Interadministrativo de delegação e partilha de competências de Autoridade de Transportes relativas ao serviço público de transporte intermunicipal de passageiros explorado pela STCP

¹ Foram solicitados esclarecimentos a 05-15-2019 e 13-12-2019 via email, tendo sido respondidos a 11-12-2019 e 16-12-2019.

- Anexo 1 - Apuramento das Compensações por Obrigações de Serviço Público - relatório sobre os pressupostos e resultados para o período 2020 - 2024
 - Anexo 2 - Alterações definitivas à rede STCP.
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 serviço²;
 - 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;³
 - Proceder ao controlo anual das compensações concedidas às entidades que asseguram os serviços de interesse económico geral nos setores regulados;⁴
 - Promover a defesa dos direitos e interesses dos consumidores e utentes em relação aos preços, aos serviços e respetiva qualidade.⁵

² 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.

³ 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.

⁴ Alínea c) do n.º 3 do artigo 34.º dos Estatutos.

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

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),⁶ 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 adequada contratualização da prestação daqueles serviços na União Europeia.
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 enquadradores.
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

Introdução

10. A AMT emitiu anteriormente o Parecer n.º 6/2016⁸, no contexto da alteração ao Contrato de Serviço Público celebrado entre o Estado Português e a STCP sobre o aditamento ao contrato de serviço público referido, datado de 22 de dezembro de 2016, e considerando o Decreto-Lei n.º 82/2016, de 28 de novembro que:

⁶ Alterado pelo Decreto-Lei n.º 86-D/2016, de 30 de dezembro, e pelo Decreto-Lei n.º 58/2019, de 30 de abril, pelo Decreto-Lei n.º 151/2019, de 11 de outubro e pelo Decreto-Lei n.º 169-A/2019 de 29 de novembro.

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

⁸ Disponível em: http://www.amt-autoridade.pt/media/1826/parecer_6_2016_amt.pdf

- Delegou na Área Metropolitana do Porto (AMP) as competências do Estado enquanto Autoridade de Transportes competente no que respeita ao serviço de transporte público de passageiros explorado pela STCP, por um período máximo de sete anos;
- Habilitou legalmente a AMP e os municípios de Porto, Vila Nova de Gaia, Matosinhos, Maia, Gondomar e Valongo a constituírem uma unidade técnica de suporte, não dotada de personalidade jurídica própria, mas dispondo de autonomia funcional, exercendo as competências de Autoridade de Transportes relativas ao serviço operado pela STCP;
- Atribuiu o efetivo exercício de poderes de gestão operacional da operadora STCP pela AMP, de forma articulada com os poderes que assistiam ao Estado enquanto acionista único, mediante a celebração de um contrato de gestão operacional da STCP, entre o Estado e AMP.

11. Posteriormente:

- Em 2 de janeiro de 2017 foi assinado um Contrato Interadministrativo de Constituição da “Unidade Técnica de Serviço” e de Delegação de Competências entre a AMP e os Municípios do Porto, Vila Nova de Gaia, Matosinhos, Maia, Gondomar e Valongo, no qual se estabeleceram os termos em que a AMP exerce as competências de autoridade de transporte respeitantes ao Serviço Público de transportes de passageiros explorados pela STCP na área geográfica dos municípios, a criação de uma unidade técnica de apoio à gestão e as regras de repartição, entre os Municípios outorgantes, dos encargos associados ao pagamento das compensações financeiras devidas por obrigações de serviço público;
- Em 28 de julho de 2017, o Estado e a AMP celebraram com a STCP um Segundo Aditamento ao Contrato de Serviço Público tendo por base a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 82/2016, de 28 de novembro. Através deste segundo aditamento, a AMP assumiu todas as posições jurídicas, direitos e obrigações de que o Estado é titular no contrato de serviço público;
- O Segundo Aditamento ao Contrato de Serviço Público foi visado pelo Tribunal de Contas em 21 de agosto de 2017.

12. Ulteriormente, e após 2 anos de execução contratual, foi publicado o Decreto-Lei n.º 151/2019, de 11 de outubro, que operou a intermunicipalização da STCP e que considera no seu preâmbulo:

- *“O serviço público de transporte de passageiros na área da cidade do Porto é, na sua génese, uma tarefa de âmbito municipal, tendo o Município do Porto decidido desempenhar essas funções através de um operador privado, a Companhia Carril Americano do Porto, mediante concessão municipal outorgada em 1872. Sem abandonar a esfera municipal, o modo de exploração do serviço público foi substancialmente alterado em 1946, ano em que, através do Decreto-Lei n.º 3517 de 24 de junho de 1946, se consumou o resgate da concessão deliberado pela Câmara Municipal do Porto, em 22 de dezembro de 1941.*
- *A exploração e operação do serviço público de transporte de passageiros é então confiado a um serviço municipalizado do Município do Porto, designado «Serviços de Transporte Colectivo do Porto», criado especialmente para o efeito através do Decreto-Lei n.º 38144, de 30 de dezembro de 1950. O cariz fundamental da prestação desse serviço no contexto da mobilidade urbana da Área Metropolitana no Porto foi reforçado com a atribuição aos Serviços de Transporte Colectivo do Porto do direito exclusivo de operação no concelho do Porto e concelhos fronteiriços, pelo Decreto-Lei n.º 40 744, de 27 de agosto de 1956.*
- *O serviço público de transporte de passageiros no Município do Porto e os Serviços de Transporte Colectivo do Porto viveram depois, entre 1974 e 2015, segundo um modelo de estatização. Numa primeira fase, o Estado começou por intervir na nomeação do conselho de administração dos Serviços de Transporte Colectivo do Porto, tendo depois determinado a sua conversão em sociedade anónima de capitais exclusivamente públicos da titularidade do Estado, a atual STCP - Sociedade de Transportes Coletivos do Porto, S. A. (STCP), criada pelo decreto-Lei n.º 202/94, de 23 de julho. O Estado assumiu, assim, a responsabilidade pela prestação do serviço público, por intermédio da STCP, mediante um direito concessório ope legis, que assentou nos Decretos-Leis n.º 202/94 de 23 de julho, e 7179/98, de 27 de novembro, e que incluía*

ainda o direito ao exclusivo da exploração de qualquer tipo de transporte público coletivo na área da cidade do Porto.

- *A estatização da prestação do serviço público de transporte rodoviário de passageiros na Área Metropolitana do Porto, mediante relação concessória, foi mantida e complementada pelo contrato de serviço público, celebrado em 8 de agosto de 2014, entre o Estado e a STCP, tendo por objeto a exploração do serviço público de transporte de passageiros por autocarro no território de seis municípios integrantes da Área Metropolitana do Porto (AMP), em concreto, Porto, Vila Nova de Gaia, Matosinhos, Maia, Gondomar e Valongo.*
- *Com a entrada em vigor do Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros, aprovado pela Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, na sua redação atual (RJSPTP), decorrente da aplicação do regime previsto no Regulamento (CE) 1370/2007, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007, na sua redação atual (Regulamento n.º 1370/2007), o serviço público de transporte rodoviário de passageiros no concelho do Porto e nos outros concelhos da AMP entrou numa nova fase - a fase da descentralização.*
- *Esse novo regime aponta a passagem das funções operacionais do Estado no transporte municipal e intermunicipal de passageiros para os municípios e entidades intermunicipais, estabelecendo, como regra geral, que as autoridades de transporte são os municípios, relativamente ao transporte público municipal, e as comunidades intermunicipais, relativamente ao transporte público intermunicipal. Todavia, no que concerne em concreto à STCP e ao transporte público de passageiros na cidade do Porto, o Estado reservou-se a título excecional e transitório o estatuto de autoridade de transporte.*
- *O impulso descentralizador chegou finalmente à STCP com a aprovação do Decreto-Lei n.º 82/2016, de 28 de novembro, materializado no segundo aditamento, celebrado em 2017, ao contrato de serviço público, de 2014, e em outros instrumentos contratuais previstos nesse decreto-lei, tendo o Estado delegado as suas competências de Autoridade de Transportes respeitantes à STCP a favor da AMP. Trata-se de uma solução transitória, pensada para um horizonte máximo de sete anos, já que o legislador reconheceu tratar-se*

apenas de uma antecâmara da desejada futura e definitiva descentralização da direção, gestão e exploração do serviço público de transporte por autocarro hoje operado pela STCP, a favor dos municípios por ele servidos. O objetivo final, partilhado pelo Estado e pelos municípios, sempre foi, portanto, o da transferência definitiva das competências de Autoridade de Transportes que atualmente pertencem ao Estado e, bem assim, a integração da STCP no setor empresarial local.

- *Neste sentido, o XXI Governo Constitucional decidiu, em articulação com os seis municípios envolvidos, reconhecer a gestão conjunta da STCP, celebrando, para o efeito, o instrumento de delegação de competências necessário, conforme previsto no artigo 10.º do RJSPTP.*
- *Esse reconhecimento é acompanhado da «municipalização» da empresa pública STCP, transferindo para aquelas autarquias a titularidade do respetivo capital social, de acordo com um critério de repartição que segue a proporção de veículos*km/ano servidos pela empresa a cada município ao abrigo do contrato de serviço público, em vigor até ao ano de 2024.*
- *O presente decreto-lei concretiza igualmente, em conformidade com as regras constitucionais e europeias aplicáveis, a transmissão para os Municípios de Gondomar, Maia, Matosinhos, Porto, Valongo e Vila Nova de Gaia da posição jurídica do Estado no contrato de concessão de serviço público atualmente vigente, cada qual relativamente ao âmbito de serviço público que lhe respeita.*
- *A STCP continuará, assim, a qualificar-se como operador interno, agora dos Municípios de Gondomar, Maia, Matosinhos, Porto, Valongo e Vila Nova de Gaia, passando estes a exercer sobre a STCP um controlo análogo ao que exercem sobre os seus próprios serviços, nos termos e para os efeitos previstos no Regulamento n.º 1370/2007. Os municípios assumirão os resultados de exploração da empresa e, bem assim, a obrigação de pagamento à STCP das compensações por obrigações de serviço público a que haja lugar, em cumprimento das exigências previstas naquele regulamento, sem prejuízo do acesso da STCP às demais compensações financeiras que, nos termos da lei, lhe sejam devidas, nomeadamente associadas à disponibilização de títulos de transporte intermodais e de passes sociais.*

- *Por sua vez, e sem prejuízo do acima referido, o Estado assumirá previamente*
 - i) a dívida financeira da STCP, por cuja criação foi responsável, enquanto acionista e Autoridade de Transportes, designadamente pelas omissões na atribuição à STCP das indemnizações compensatórias pela prestação de serviço público devidas à empresa;*
 - ii) o pagamento de custos relativos à renovação da frota e outros já aprovados em 2017, 2018 e 2019;*
 - iii) as responsabilidades formadas e em formação relativamente a complementos de pensões dos trabalhadores da STCP aposentados em 31 de dezembro de 2019, bem como contratados até essa data, nos termos dos acordos de empresa vigentes nessa data;*
 - e iv) as responsabilidades contingentes da execução contratual ou judicial de operações de derivados financeiros contratadas pela STCP até 31 de dezembro de 2019.*
- *No que se refere às obrigações do Estado relativas às responsabilidades formadas ou em formação relativas a complementos de pensões de reforma ou invalidez dos pensionistas e trabalhadores da STCP, importa assegurar que o presente diploma estabelece, desde logo, os mecanismos e a regulamentação específica necessária à concretização desta questão que envolve, designadamente, a transferência do encargo financeiro com os complementos de pensão dos pensionistas e trabalhadores da STCP para a Caixa Geral de Aposentações, I. P., incumbindo-se o Instituto da Segurança Social, I. P., do pagamento dos mesmos aos respetivos beneficiários.*
- *Impõe-se, igualmente, sem prejuízo da integração da STCP no setor empresarial local, mas atendendo às suas concretas circunstâncias e vicissitudes históricas, designadamente a sua integração há mais de 40 anos no setor empresarial do Estado, manter inalterados os termos da sua governação e, bem assim, os quadros estatutário e laboral dos seus gestores e dos trabalhadores, respetivamente.*
- *O novo modelo de gestão visa a elevação dos atuais patamares de eficiência e sustentabilidade no desenvolvimento do serviço público de transporte de passageiros e pretende reforçar a promoção de políticas de sustentabilidade ambiental e de redução da emissão de poluentes, designadamente através da renovação da frota de autocarros da STCP com veículos movidos a gás natural,*

energia elétrica ou outras formas de energia passíveis de gerar ganhos ambientais.

- *Por último, o presente decreto-lei surge na sequência da aprovação, no dia 28 de agosto de 2019, de um «Memorando de Entendimento sobre a Intermunicipalização da STCP», entre o Estado Português, a STCP, a AMP e os Municípios de Gondomar, Maia, Matosinhos, Porto, Valongo e Vila Nova de Gaia.»*

13. Assim, o decreto-lei estabeleceu:

- A transmissão da totalidade das ações representativas do capital social da STCP do Estado para os Municípios de Gondomar, Maia, Matosinhos, Porto, Valongo e Vila Nova de Gaia⁹ 10;
- A sucessão do Município do Porto nas posições jurídicas do Estado e da AMP como autoridades de transportes para os efeitos do RJSPTP, e, bem assim, na posição contratual do Estado no contrato de serviço público, no que respeita ao transporte municipal de passageiros prestado pela STCP na cidade do Porto;
- A sucessão dos Municípios referidos nas posições jurídicas do Estado e da AMP como autoridades de transportes para os efeitos do RJSPTP e, do mesmo passo, na posição contratual do Estado no contrato de serviço público, no que respeita ao transporte intermunicipal de passageiros prestado pela STCP nas respetivas áreas geográficas¹¹;

⁹ Segundo o diploma, transfere-se do Estado para os municípios 60 507 813 ações nominativas de 5 euros cada, na seguinte proporção: a) Município de Gondomar - 4 404 969 ações, correspondentes a 7,28 %; b) Município da Maia - 5 814 801 ações, correspondentes a 9,61 %; c) Município de Matosinhos - 7 248 836 ações, correspondentes a 11,98 %; d) Município do Porto - 32 486 644 ações, correspondentes a 53,69 %; e) Município de Valongo - 3 267 422 ações, correspondentes a 5,40 %; f) Município de Vila Nova de Gaia - 7 285 141 ações, correspondentes a 12,04 %.

¹⁰ Segundo o diploma “os imóveis que são propriedade da STCP em 31 de dezembro de 2019 mantêm-se na sua titularidade, no âmbito e para efeitos do contrato de concessão de serviço público, enquanto estejam afetos, direta ou indiretamente, ao desenvolvimento das atividades concedidas à STCP, sem prejuízo da possibilidade da sua valorização e aproveitamento das suas partes indissociáveis que estejam transitariamente desocupadas através da permissão do seu uso, a título oneroso, por terceiros”. Cessando as destinações, os imóveis em causa consideram-se transmitidos para o Estado. Os imóveis identificados no anexo i do decreto-lei, transmitem-se para o Estado, por efeitos do presente decreto-lei, bem como a posição contratual nos contratos de arrendamento que sobre eles incidam.

¹¹ Estabelece também o diploma que “O contrato interadministrativo referido no número anterior pode ser celebrado por um período máximo equivalente ao da vigência do contrato de concessão de serviço público e deve prever os mecanismos de coordenação do exercício de competências de autoridade de transportes entre os seis municípios no que respeita às linhas intermunicipais servidas pela STCP, sendo que, relativamente a cada linha intermunicipal, as competências são exercidas pelos municípios cuja área geográfica é atravessada.”

- A cessação do regime transitório determinado pelo RJSPTP, no que se refere ao serviço público de transporte de passageiros explorado na AMP, ao abrigo da relação concessória entre o Estado, a AMP e o operador interno STCP;
- A salvaguarda dos direitos dos trabalhadores da STCP e das suas participadas;
- As obrigações financeiras do Estado e dos Municípios referidos;
- Transferência para o Estado das responsabilidades formadas ou em formação relativas a complementos de pensões de reforma ou invalidez dos pensionistas e trabalhadores da STCP.

14. Acrescenta o referido decreto-lei que os poderes e as obrigações inerentes à posição de concedente no contrato de concessão de serviço público são exercidos:

- Exclusivamente pelo Município do Porto, no que respeita ao serviço público de transporte rodoviário de passageiros de âmbito municipal, que se desenvolve maioritariamente na cidade do Porto, concretizado nas linhas de âmbito municipal exploradas pela STCP;
- Conjuntamente pelos Municípios referidos, no que respeita ao serviço público de transporte rodoviário de passageiros de âmbito intermunicipal explorado pela STCP ao abrigo do contrato de concessão de serviço público;
- Os poderes e obrigações decorrentes da posição jurídica de concedente no contrato de concessão de serviço público, no que respeita ao serviço público de transporte rodoviário de passageiros de âmbito intermunicipal, são exercidos, relativamente a cada linha intermunicipal, conjuntamente e de forma exclusiva pelos municípios cuja área geográfica seja atravessada pela mesma, sem que tal possa afetar a manutenção do equilíbrio económico-financeiro do contrato de concessão no seu todo ou a sustentabilidade financeira da STCP e da sua operação, nem perturbar a prestação do serviço público em outras linhas, conforme determinado no contrato de concessão de serviço público e pelas autoridades de transportes competentes;

- O Estado, a AMP e os Municípios exercem de forma articulada as suas competências de Autoridade de Transportes ¹², designadamente com vista a garantir a concertação das decisões de planeamento estratégico e de investimentos nas redes de transporte da STCP e demais operadores na AMP, da oferta de transporte, da integração dos sistemas de bilhética e de informação ao público e, bem assim, com vista a garantir a utilização preferencial de tarifários intermodais.
15. Estabelece também o decreto-lei que o Estado assume “as obrigações inerentes às seguintes matérias: a) *À dívida financeira da STCP, enquanto dívida acumulada reconhecida no balanço da STCP, em 31 de dezembro de 2019, bem como os encargos financeiros resultantes da referida dívida que se possam vencer após aquela data;* b) *Ao pagamento dos custos relativos à renovação da frota e outros já aprovados nos anos de 2017, 2018 e 2019 que se encontram atualmente em curso e de acordo com o previsto nos planos de atividades e orçamento da STCP, sendo o seu montante definido através de portaria dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e do ambiente e transição energética;* c) *Às responsabilidades formadas ou em formação relativas a complementos de pensões de reforma ou de invalidez dos trabalhadores da STCP reformados em 31 de dezembro de 2019, bem como dos trabalhadores em funções na STCP nessa data, tal como previstas no âmbito dos acordos de empresa reguladores das relações laborais existentes entre a STCP e os trabalhadores ao seu serviço, na redação em vigor em 31 de dezembro de 2019, a assumir pela Caixa Geral de Aposentações, I. P. (CGA, I. P.), nos termos definidos no capítulo ii do presente decreto-lei;* d) *A quaisquer eventuais responsabilidades que venham a ser apuradas, em termos definitivos, incluindo despesas, honorários de advogados e custas, em decorrência da celebração pela STCP, até 31 de dezembro de 2019, de contratos de derivados financeiros com instituições financeiras, seja por via de execução ou liquidação contratual, seja por via judicial ou arbitral;* e) *A quaisquer responsabilidades apuradas ou que venham eventualmente a ser apuradas, em termos definitivos, designadamente por sentença judicial ou acórdão arbitral transitados em julgado, incluindo despesas, honorários de advogados e custas, desde que a STCP não tenha deixado de atuar, na direção dos correspondentes processos, como um gestor diligente, criterioso e ordenado, em prol do interesse da empresa, relativamente a factos formados*

¹² Ao abrigo do disposto no n.º 2 do artigo 10.º do RJSPTP.

até 31 de dezembro de 2019 ou, caso se trate de responsabilidades relativas a factos que, tendo tido início até essa data, se formaram posteriormente, e, em qualquer dos casos, desde que as mesmas não estejam reveladas no balanço da STCP referente ao ano de 2019.”

16. Segundo dispõe ainda o diploma, *“os municípios acionistas assumem a responsabilidade pelo financiamento das obrigações de serviço público impostas à STCP enquanto seu operador interno, nos termos fixados no contrato de serviço público, bem como a responsabilidade pelos respetivos resultados de exploração, sem prejuízo de poderem beneficiar dos instrumentos de financiamento por parte do Estado nos termos do artigo anterior [obrigações do Estado] e dos instrumentos legais em vigor”* sendo que *“a modificação do contrato de concessão de serviço público em vigor (...) igualmente à adaptação e à concretização do modelo de financiamento das obrigações de serviço público impostas à STCP”*.¹³
17. Nos termos do consignado no artigo 12.º procede-se à transferência¹⁴ ¹⁵de *“a) Das responsabilidades formadas¹⁶ relativas a complementos de pensão de reforma ou invalidez dos trabalhadores da STCP reformados até 31 de dezembro de 2019, tal como previstas no âmbito dos acordos de empresa reguladores das relações laborais existentes entre a empresa e os trabalhadores ao seu serviço, na redação em vigor em 31 de dezembro de 2019; b)¹⁷ Das responsabilidades em formação relativas a complementos de pensões de reforma ou invalidez¹⁸ dos trabalhadores da STCP em funções na empresa em 31 de dezembro de 2019, tal como previstas no âmbito dos*

¹³ O diploma também estabelece que os municípios podem criar fundos municipais ou intermunicipais destinados a auxiliar o financiamento das políticas de mobilidade urbana e, nomeadamente, das obrigações de serviço público impostas à STCP, designadamente, entre outras, através da afetação do produto das receitas a que se refere o artigo 11.º do RJSPTP, nos termos estabelecidos no decreto-lei e em regulamento municipal a aprovar pelos órgãos competentes das autarquias.

¹⁴ Segundo o artigo 17.º *“para cobertura dos encargos financeiros resultantes da assunção das responsabilidades previstas no artigo 12.º, a entidade gestora do fundo de pensões denominado «Fundo de Pensões Aberto BPI - Valorização/Adesão 24 - STCP - Sociedade de Transportes Coletivos do Porto, S. A.» procede à sua liquidação, entregando à CGA, I. P., no prazo máximo de 15 dias a contar da data da entrada em vigor deste decreto-lei, em numerário ou em títulos de dívida pública portuguesa, a totalidade do património do mencionado Fundo, avaliado pelo respetivo valor de mercado no último dia do mês imediatamente anterior à entrada em vigor do presente decreto-lei”*.

¹⁵ Segundo o artigo 19.º *“o disposto no presente capítulo tem natureza imperativa, prevalecendo sobre todas as normas legais ou convencionais em contrário, no âmbito das responsabilidades do Estado previstas neste diploma, sem prejuízo da plena observância dos instrumentos de regulamentação coletiva de trabalho aplicáveis.”*

¹⁶ Entende-se por «Responsabilidades formadas relativas a complementos de pensões de reforma ou invalidez», a que se refere a alínea a) do n.º 1, os direitos adquiridos pelos trabalhadores da STCP reformados em 31 de dezembro de 2019.

¹⁷ «Responsabilidades em formação relativas a complementos de pensões de reforma ou invalidez», a que se refere à alínea b) do n.º 1, os direitos dos trabalhadores em funções da STCP;

¹⁸ Segundo o diploma, «Complemento de pensão de reforma ou de invalidez», a que se refere a alínea a) do n.º 1, a prestação pecuniária vitalícia atribuída ao trabalhador da STCP reformado por velhice ou por invalidez no regime geral de segurança social, respetivamente, calculada pela aplicação da fórmula: $(1,5 \times N \times V)/100$ sendo N o número de anos de antiguidade do trabalhador na STCP e V o montante da sua retribuição à data da passagem à situação de reforma, não podendo nunca a soma deste complemento com a pensão de reforma ser superior a (euro) 650, qualquer que seja o vencimento do trabalhador.

acordos de empresa reguladores das relações laborais¹⁹ existentes entre a empresa e os trabalhadores ao seu serviço, na redação em vigor em 31 de dezembro de 2019” e ainda à transferência da responsabilidade pelo financiamento das prestações complementares de subsídio por morte, conforme disposto no n.º 7 do artigo 14.º do decreto-lei, devidas aos trabalhadores da STCP que foram abrangidos pela ex-Caixa de Previdência do Pessoal dos STCP, nos termos do Decreto-Lei n.º 317/72, de 18 de agosto²⁰.

18. O artigo 13.º²¹ estabelece ainda o âmbito subjetivo daquelas transferências, e, segundo o artigo 14.º, é estabelecido que *“a CGA, I. P., assume o encargo financeiro com as responsabilidades transferidas nos termos definidos no artigo 12.º deste decreto-lei”* e que o *“Instituto da Segurança Social, I. P. (ISS, I. P.), é responsável pelo reconhecimento do direito aos complementos de pensão, bem como pelo seu cálculo, atualização, pagamento, suspensão e cessação”*.
19. Proceder-se ainda à alteração do artigo 5.º do RJSPTP, deixando o Estado de ser Autoridade de Transportes quanto à STCP, e o artigo 21.º determina que o Estado, a AMP e os Municípios celebrem o contrato a que se refere o n.º 6 do artigo 10.º do RJSPTP (contrato interadministrativo) no prazo de 60 dias após a entrada em vigor do decreto-lei.

Fundamentação

20. Com base neste diploma vem a CM reforçar que o Segundo Aditamento de 2017 ao Contrato de Serviço Público da STCP pretendeu efetuar a sua atualização ao disposto no RJSPTP e no Regulamento (CE) n.º 1370/2007, sendo um passo intermédio em

¹⁹ Segundo o diploma, «Acordos de empresa reguladores das relações laborais existentes entre a STCP e os trabalhadores ao seu serviço» os seguintes, na redação em vigor na data da entrada em vigor do decreto-lei: i) Acordo de empresa celebrado com a Federação dos Sindicatos de Transportes e Comunicações - FECTRANS e outros, publicado no Boletim do Trabalho e Emprego (BTE), n.º 43, de 22 de novembro de 1984, com texto consolidado publicado no BTE, n.º 46, de 15 de dezembro de 2018; ii) Acordo de empresa celebrado com o Sindicato Português dos Engenheiros Graduados na União Europeia - SPEUE (quadros técnicos), publicado no BTE, n.º 16, de 29 de abril de 1985; iii) Acordo de empresa celebrado com o Sindicato dos Trabalhadores dos Transportes da Área Metropolitana do Porto - STTAMP, publicado no BTE, n.º 38, de 15 de outubro de 2007.

²⁰ Segundo o diploma, «Complementos de subsídio por morte» os previstos no Decreto-Lei n.º 317/72, de 18 de agosto.

²¹ São abrangidos: a) *Os beneficiários de complementos de pensão de reforma ou invalidez devidos pela STCP à data de 31 de dezembro de 2019;* b) *Os trabalhadores da STCP à data de 31 de dezembro de 2019 que venham a adquirir o direito a um complemento de pensão de reforma ou invalidez após aquela data, em resultado da reforma por velhice ou invalidez ao seu serviço, de acordo com as condições e nos termos previstos nos acordos de empresa que lhes são especialmente aplicáveis;* c) *Os trabalhadores da STCP à data de 31 de dezembro de 2019 abrangidos pelo acordo de empresa referido na subalínea iii) da alínea d) do n.º 3 do artigo anterior admitidos na STCP até 15 de outubro de 2007, que venham a adquirir o direito a um complemento de pensão de reforma ou invalidez após aquela data, em resultado da reforma por velhice ou invalidez ao seu serviço, de acordo com as condições e nos termos previstos no acordo de empresa” e “os pensionistas oriundos da STCP em 31 de dezembro de 2019 e os trabalhadores ao serviço da empresa que foram abrangidos pela ex-Caixa de Previdência do Pessoal dos Serviços de Transportes Coletivos do Porto”.*

direção à pretendida municipalização definitiva da empresa e do serviço público por ela prestado.

21. Considera a CM que os dois anos da execução desse modelo permitiu concluir pela antecipação do prazo máximo de sete anos para cumprir aquele objetivo final, e por esse motivo, o Estado, os seis Municípios e a AMP concordaram em antecipar a municipalização definitiva da STCP, tendo celebrado em 28 de agosto de 2019 um *Memorando de Entendimento para a Intermunicipalização da STCP*, fixando as linhas programáticas e operacionais para a implementação desse modelo até 1 de janeiro de 2020, o qual consagra que a STCP prestará o serviço público de transporte de passageiros *“fortemente vinculada e direcionada pelo quadro legal existente”*.
22. Uma vez que o serviço público assegurado pela STCP abrange o transporte de passageiros por autocarro no território de seis municípios, mas sendo a exploração de qualquer tipo de transporte público coletivo na área da cidade do Porto realizada em regime de exclusivo e considerando que no cômputo global da rede operada pela STCP, o transporte municipal de passageiros relativo à cidade do Porto assume acentuada preponderância, foi entendimento que as autarquias deveriam assumir um papel mais preponderante na gestão da empresa, e, em especial, o Município do Porto.
23. Tal refere-se não só à qualidade de Autoridade de Transportes, mas também para efeitos de preenchimento da qualificação de “operador interno” pelo RJSPTP e sujeito ao Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local, aprovado pela Lei n.º 50/2012, de 30 de agosto, tendo em conta que os Municípios, além de autoridades, passam também a ser acionistas.
24. Desta forma, considera a CM que se potencia o *“equilíbrio financeiro dos Municípios, da AMP e da STCP, equacionando os mecanismos legais ou contratuais que permitam compensar os efeitos financeiros de políticas, objetivos e ações norteados por uma lógica de serviço público e dos interesses dos cidadãos”* e a *“elevação dos atuais patamares de eficiência e sustentabilidade no desenvolvimento do serviço prestado pela STCP, ao nível da universalidade, acessibilidade e qualidade”*.
25. Mais informa a CM que:
 - A transmissão para os municípios da titularidade do capital social da STCP, foi efetuada de acordo com um critério de repartição que segue a proporção de Veículos*Km/ano servidos pela empresa a cada município ao abrigo do Contrato de Serviço Público em vigor até ao ano de 2023;

- A definição de um regime especial para a empresa, pretendeu que, sem prejuízo da integração da STCP no setor empresarial local, se mantenham inalterados os termos da sua governação, os quadros estatutário e laboral dos seus gestores e dos trabalhadores e, ainda, o regime de constituição, aquisição e alienação de participações sociais e o regime da cisão, fusão e dissolução;
 - A alteração do Contrato de Serviço Público em vigor, através de aditamento a celebrar entre os Municípios e a STCP, prevê a revisão do montante de compensações por obrigações de serviço público a pagar à STCP, assumindo os Municípios os resultados de exploração da empresa e, bem assim, a obrigação de pagamento à STCP das compensações por obrigações de serviço público a que haja lugar, em cumprimento das exigências previstas no Regulamento;
 - Cria-se uma nova Unidade Técnica de Serviço sobre a STCP, no seio da AMP, onde os Municípios possam realizar a coordenação do exercício das funções de concedente sobre as linhas intermunicipais e, bem assim, a avaliação do novo modelo a implementar e a preparação do quadro contratual subsequente a 2024.
26. A CM sublinha que *“atento o elevado grau de heterovinculação legal que decorre do Decreto-Lei n.º 151/2019, quanto à definição dos parâmetros competências, governativos, operacionais e financeiros do Novo Modelo, resta pouco campo de liberdade contratual para as partes envolvidas”* pelo que os atos contratuais a produzir na sequência do Decreto-Lei n.º 151/2019 pelos Municípios, pela STCP e pela AMP têm um *“cariz assumidamente executório e vinculado, de reduzido espaço de liberdade conformadora da vontade”*.
27. Por isso, segundo a CM, o terceiro aditamento celebrado pelos Municípios limita-se essencialmente:
- A alterar, juntamente com o novo Contrato Interadministrativo celebrado entre os Municípios, a AMP e a STCP, que passa a ser seu Anexo F, as regras segundo as quais são exercidos os poderes de concedente;
 - A alterar a metodologia de cálculo dos valores de compensações por obrigações de serviço público a suportar pelos Municípios, conforme o novo Anexo A – Bases Financeiras, de acordo com o Estudo de suporte;

- A espelhar no Anexo respeitante à Rede as alterações que foram aprovadas pelo concedente e implementadas pela STCP entre o início de produção de efeitos do Segundo Aditamento.
28. O aditamento não introduz, assim, qualquer modificação à relação contratual pré-existente no que concerne a: (i) obrigações de Serviço Público; (ii) metodologia de repartição entre os Municípios dos montantes de compensações por obrigações de serviço público; (iii) prazo da concessão; (iv) estrutura de procura, nomeadamente na definição da rede ou definição de serviços mínimos; (v) regime tarifário ou bilhética; (vi) investimento em redes, equipamentos e infraestruturas, designadamente frota; (vii) recursos humanos, materiais e tecnológicos.
29. Consta do documento *“Apuramento de Compensações por Obrigações de Serviço Público – Relatório sobre os pressupostos e resultados para o período 2020-2024”*²² que o apuramento da comparticipação por obrigações de serviço público no contrato em vigor se encontrava limitado ao défice operacional, sendo por isso mais restritivo face ao previsto no Regulamento, pelo que se aprovou uma nova metodologia, considerando a alteração legal referida, e resultando num montante superior de compensações anuais.
30. Considera o documento que não foi adequadamente tido em conta o nível de remuneração do capital num contrato de serviço público, designadamente, considerando a taxa interna de rendibilidade (TIR), em relação ao capital investido, obtido pela empresa ao longo do ciclo de vida do projeto, ou seja, a TIR dos fluxos de caixa decorrentes do contrato.
31. Considerou também ser necessário ter em conta o Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local²³ que obriga a que a empresa não possa apresentar, por mais de dois anos consecutivos, resultados líquidos negativos.
32. Nesse sentido, foi desenvolvido *“um modelo de avaliação do mérito económico da concessão, assumindo-se um período de 5 anos, a vigorar de 1 de janeiro de 2020 a 31 de dezembro de 2024, o qual incorpora todas dimensões económicas e financeiras associadas à exploração do serviço público de transporte coletivo de superfície atribuída à STCP”*.
33. [confidencial]

²² Elaborado pela Universidade Católica.

²³ N.º 1 do artigo 62.º do Decreto-Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto.

34. [confidencial]
35. [confidencial]
36. [confidencial]
37. [confidencial]
38. [confidencial]
39. [confidencial]
40. [confidencial]
41. [confidencial]
42. [confidencial]

Aditamento ao contrato

43. No que se refere à minuta de aditamento ao Contrato, a mesma introduz as seguintes modificações:
 - Cláusula 1.^a: novos conceitos, decorrentes do RJSPTP e do novo modelo de gestão e na 3.^a, 4.^a, 8.^a, 17.^a, 20.^a, 21.^a, 22.^a, 24.^a a alteração decorre de os Municípios assumirem a qualidade de Autoridade de Transportes;
 - Cláusula 2.^a: altera os anexos;
 - Cláusula 5.^a: estabelece os âmbitos municipais e intermunicipais da rede, remetendo para o Anexo B ao contrato, identificando o seu círculo de competências e dos Municípios competentes, em função dos quilómetros percorridos, designadamente para promover as alterações que se verificarem necessárias. Estabelece igualmente que a STCP goza do direito ao exclusivo da exploração de todas as necessidades de deslocação de passageiros dentro do Município do Porto, sejam elas satisfeitas através de linhas de âmbito Municipal, Intermunicipal ou Inter-regional;
 - Cláusula 6.^o: Faz menção ao Novo Modelo de Gestão previsto no Decreto-Lei n.º 151/2019, de 11 de outubro, e à produção de efeitos a partir da decisão ou não oposição do Tribunal de Contas;
 - Cláusula 7.^a: foi eliminada a obrigação e transmissão do posicionamento dos autocarros em operação por linha acrescentando que *“A STCP fica ainda obrigada a quaisquer outras obrigações relacionadas com a prestação do serviço público objeto do presente Contrato, de acordo com as imposições que*

os Municípios considerarem indispensáveis, sempre sem prejuízo do direito à respetiva compensação a apurar nos termos previstos no presente Contrato.”

- Na Cláusula 9.^a: estabelece que *“de modo a adaptar-se à evolução das necessidades da procura, os níveis de oferta são revistos anualmente pelos Municípios, nos termos previstos na presente cláusula, sem necessidade de alteração do presente Contrato, eventualmente por iniciativa da STCP”*, devendo assegurar-se o cumprimento das obrigações de serviço público estabelecidas e que a empresa, até ao dia 30 de setembro de cada ano, elabora e apresenta para aprovação, uma proposta de revisão da oferta de Serviço Público;
- Cláusula 10.^a: estabelece-se que *“a STCP poderá submeter à aprovação dos Municípios o cumprimento da totalidade ou de parte das obrigações de serviço público a que está vinculada nos termos do presente Contrato em articulação com a Metro do Porto, S.A., bem como uma gestão articulada ou partilhada com aquela empresa dos montantes de compensação financeira inerentes. “;*
- Na cláusula 12.^o: Estabelece-se que *“a STCP deverá dar acesso a todos os dados necessários para efeitos do disposto no número anterior aos Municípios, na forma que venha a ser determinada como mais adequada”;*
- Na cláusula 14.^a: é assumido um compromisso das partes quanto a implementação de medidas de eficiência que assegurem o equilíbrio e a sustentabilidade económico-financeira da prestação dos serviços;
- A Cláusula 14.^a: estabelece que os critérios de da compensação financeira, montante anuais e revisão constam do Anexo A e que o valor daquelas poderá vir a ser ajustado²⁴ em função da evolução dos fatores que contribuem para a quantificação das obrigações de serviço público, assumindo os Municípios, em qualquer caso, a possibilidade de ter de suportar o agravamento de tal valor, bem como as suas eventuais atualizações. Também refere que aquele se regime se aplica a obrigações de serviço público adicionais que venham eventualmente a ser determinadas pelos Municípios, os quais suportam o respetivo custo;

²⁴ Segundo o Anexo A, a fixação do valor efetivo da compensação para cada ano civil é realizada, ano a ano e nas datas determinadas pelo contrato de concessão de serviço público, pela consideração dos valores registados no Balanço e na Demonstração de Resultados anuais da concessionária, permitindo o apuramento do valor anual do *cash flow* através da fórmula indicada.

- Cláusula 17.^a: estabelece que a *“a exploração pela STCP de todas as necessidades de deslocação de passageiros dentro do Município do Porto, sejam elas satisfeitas através das suas linhas de Âmbito Municipal, de Âmbito Intermunicipal ou, ainda, de Âmbito Inter-regional, é realizada em regime de exclusivo, nos termos do artigo 27.º do Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros. É vedado a qualquer outro operador de serviço público a exploração de quaisquer serviços em termos tais que tenha por resultado, direto ou indireto, mediato ou imediato, a satisfação dessas mesmas necessidades de deslocação, nomeadamente, mas não exclusivamente, através de linhas de Âmbito Intermunicipal ou Inter-regional sobrepostas ou com atravessamento da mesma área geográfica cuja exploração seja atribuída pelos Municípios ou por outras Autoridades de Transporte”* e que *“o regime de exclusivo a que se refere o número anterior integra a compensação a que os Municípios se obrigam a pagar, nos termos do presente Contrato, em contrapartida do cumprimento das Obrigações de Serviço Público pela STCP.”*;
- Cláusula 19.^a: estabelece *“sem prejuízo do previsto no número seguinte, a não realização, por parte da STCP, de quaisquer obrigações resultantes do presente Contrato, pode implicar a aplicação pelos Municípios de uma penalização por incumprimento contratual, calculada de forma justificada e proporcional à gravidade da infração, aplicando-se o procedimento previsto no artigo 44.º do Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiro, aprovado pela Lei n.º 52/2015, de 9 de junho”*;
- Cláusula 28.^a: passa a estabelecer, nos termos do artigo 290.º-A do Código dos Contratos Públicos, para efeitos de fiscalização e acompanhamento da execução do Contrato, que o Município do Porto nomeia o gestor do Contrato que representa todos os Municípios nos termos previstos no Contrato, assumindo as competências, entre outras indicadas no seu despacho de nomeação e no Contrato, de (i) verificar o cumprimento das obrigações principais, acessórias e complementares do Cocontratante; (ii) assegurar a ligação quotidiana entre a STCP e os Municípios; (iii) elaborar relatórios a remeter ao representado, com a periodicidade por este indicada, sobre o desempenho da contraparte; (iv) acompanhar a realização de inspeções e auditorias;

- Cláusula 29.^a estabelece que *“as Partes reconhecem e aceitam que o estudo económico elaborado com base nas projeções financeiras inseridas nos Instrumentos Previsionais de Gestão (IPG) 2020-2024 da STCP no qual se baseia o ANEXO A contém informação que constitui segredo de negócio da STCP, comprometendo-se por isso, nos termos da lei, a manter confidencial a informação como tal identificada”*;
- A Cláusula 27.^a estabelecem em que situações se processa o exercício exclusivo ou partilhado de poderes de autoridades de transportes.

Contrato interadministrativo

44. Por sua vez, o contrato interadministrativo de delegação e de partilha de competências, celebrado entre a AMP e os Municípios já referidos²⁵ tem por objeto a delegação pela AMP, nos Municípios, das suas competências de Autoridade de Transportes relacionadas com o serviço público de transporte intermunicipal de passageiros explorado pela STCP, que inclui as competências de (i) organização, planeamento, desenvolvimento e articulação das suas redes e linhas; (ii) promover a articulação dos serviços da sua competência com os serviços da competência de outras autoridades de transporte; (iii) realizar inquéritos à mobilidade; (iv) desenvolvimento e adoção de instrumentos de planeamento de transportes, (v) divulgação do serviço público de transporte de passageiros; (vi) exploração do serviço público de transporte intermunicipal de passageiros explorado pela STCP; (vii) determinar obrigações de serviço público adicionais à STCP; (viii) proceder ao financiamento do serviço público de transporte de passageiros (ix) competências da Portaria n.º 298/2018, de 19 de novembro e disponibilização de tarifários sociais bonificados, sem prejuízo de consulta prévia à AMP; (x) Fiscalização e monitorização; (xi) Aplicar procedimentos previstos no artigo 44.º e 45.º do RJSPTP (sanções contratuais).
45. O contrato também procede à definição de
- Metodologia de coordenação entre os Municípios do exercício da sua função de Autoridade de Transportes e respetivas responsabilidades e de forma a garantir que não afete, em qualquer circunstância, o equilíbrio económico-financeiro do Contrato de Serviço Público²⁶ no seu todo ou a sustentabilidade

²⁵ Ao abrigo do disposto nos artigos 8.º, n.º 4, e 10.º do RJSPTP, dos artigos 2.º, n.º 3, e 22.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 151/2019, de 11 de outubro, e nos artigos 116.º a 123.º e 128.º a 130.º do Anexo I à Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro.

²⁶ Segundo a Cláusula 3.^a as partes comprometem-se a prosseguir objetivos de eficiência e gestão sustentável do serviço público de transporte de passageiros e promover a gestão e o uso eficiente dos recursos públicos, a promoção da universalidade do

- financeira da STCP e da sua operação, nem perturbar a prestação do serviço público em outras linhas;
- Metodologia de coordenação entre a AMP e os Municípios das suas funções de Autoridade de Transportes e respetivas responsabilidades;
 - Criação de uma unidade técnica de apoio à exploração do serviço público de transporte de passageiros pela STCP, entre a AMP e os Municípios.
46. Estabelece a Clausula 17.^a que as competências de Autoridade de Transportes delegadas que respeitem a matérias transversais ou comuns a todos os Municípios ou à operação da STCP como um todo são exercidas conjuntamente por todos os Municípios, sendo que as competências delegadas e os poderes emergentes da posição de concedente relativamente ao transporte intermunicipal são exercidas conjunta e exclusivamente no que belisca a cada linha intermunicipal de transporte de passageiros pelos Municípios cuja área geográfica seja atravessada pela mesma.
47. De acordo com esta cláusula 17.^a e com a 18.^a, o exercício comum, conjunto e/ou exclusivo, realiza-se através de uma unidade técnica de coordenação da exploração do serviço público de transporte de passageiros pela STCP, entre a AMP e os Municípios, compostas pelos membros executivos de cada uma das partes, que reúne mensalmente, não tendo personalidade jurídica, nem serviços ou departamentos internos, nem funcionários, sendo dotada de autonomia técnica e funcional.
48. De acordo com a Cláusula 20.^a carecem igualmente de aprovação dos demais Municípios as decisões que gerarem o pagamento de compensações adicionais por obrigações de serviço público, bem como as que afetem, em quaisquer circunstâncias, o equilíbrio económico-financeiro do Contrato de Serviço Público no seu todo ou a sustentabilidade financeira da STCP e da sua operação, exceto se os Municípios cuja área geográfica seja atravessada pela linha intermunicipal em causa assumirem integralmente os impactos financeiros negativos decorrente da mesma ou, quando os impactos financeiros forem positivos, aceitem a sua integração nos resultados operacionais da rede total.
49. De acordo com a Cláusula 21.^a as partes acordam que as compensações por obrigações de serviço público previstas, ou que venham a ser impostas, são pagas, exclusivamente, pelos Municípios na proporção fixada no Contrato de Serviço Público.

acesso e da qualidade dos serviços, a coesão económica, social e territorial, o desenvolvimento equilibrado do setor dos transportes e a articulação intermodal.

50. De acordo com a Cláusula 22.^a o representante do Município do Porto na Unidade Técnica exerce as funções de seu representante comum e único junto da STCP, sendo que os atos relativos ao exercício de funções de Autoridade de Transportes que sejam tomados pelos Municípios são transmitidos à STCP pelo representante do Município do Porto, que também atua como representante comum das funções de concedente e cabendo-lhe designar o gestor do contrato.
51. A Cláusula 23.^a estabelece que os poderes de Autoridade de Transportes e de concedente quanto ao serviço público de transporte municipal de passageiros na cidade do Porto são exercidos exclusivamente pelo Município do Porto, devendo também assegurar equilíbrio económico-financeiro do Contrato, devendo informar e estabelecer mecanismos de cooperação com os demais Municípios.
52. A Cláusula 24.^a estabelece que a AMP deve assegurar a articulação com os Municípios quanto a outros serviços públicos de transporte municipal ou intermunicipal de passageiros explorados por qualquer outro operador na área geográfica da AMP, devendo garantir que outro operador não perturbe a gestão dos serviços realizados em exclusivo no Municípios do Porto. A mesma cláusula estabelece que *“tendo em conta o interesse na consolidação global do sistema de transportes públicos na área geográfica da Área Metropolitana do Porto, os Municípios outorgantes comprometem-se a garantir a manutenção do serviço público explorado pela STCP confinado ao âmbito geográfico definido no Contrato de Serviço Público”*.
53. Finalmente, no documento relativo a *“Análise e Enquadramento e Demonstração dos Requisitos Necessários para uma Gestão Intermunicipal dos Transportes Públicos”* refere-se que serão afetados *“recursos financeiros previstos na cláusula 12.^a do Contrato Interadministrativo para proceder ao financiamento do serviço público de transporte de passageiros, bem como financiamento das obrigações de serviço público e das compensações pela disponibilização de tarifários sociais bonificados determinados pela Autoridade de Transportes ”* e que *“o financiamento das OSP está dependente da concretização de taxas previstas na alínea d) do número 1 do artigo 11º do RJSPTP, ou seja, dependentes da aprovação de cada um dos municípios”*.

III – DO PARECER

Autoridade de Transportes

54. Tal como já decorria do Parecer 6/2016 da AMT quanto à segunda Adenda ao Contrato de Serviço Público da STCP, depois visada pelo Tribunal de Contas, encontra-se na disponibilidade dos Estados-membros da União Europeia optar pelos modelos de organização do *Ecossistema da Mobilidade e dos Transportes*, seja ao nível institucional, seja quanto à forma de atribuição de prestação de serviços de transporte de passageiros, desde que cumpridos os requisitos legais nacionais e europeus, sendo que esta estratégia de descentralização administrativa para Autoridades locais e/ou regionais está devidamente enquadrada nas orientações emitidas pela Comissão Europeia e pelo Parlamento Europeu, no âmbito da promoção de uma mobilidade urbana sustentável, as quais sustentam que o papel essencial na promoção da mobilidade urbana sustentável cabe às cidades e às regiões europeias, sobretudo na implementação de redes multimodais e a integração dos diferentes modos de transportes e serviços nas zonas urbanas e circundantes nos territórios que são responsáveis, em conformidade com o quadro nacional em vigor e a agenda urbana da União Europeia.²⁷
55. Além disso, tal está de acordo com o RJSPTP, no que se refere à liberdade dada ao Estado, Municípios e Áreas Metropolitanas na definição dos modelos de organização institucional do sistema de transportes públicos de passageiros, estando ainda devidamente enquadrado no Decreto-Lei n.º 151/2019, de 11 de outubro.
56. Se, num primeiro passo, pelo Decreto-Lei n.º 82/2016, de 28 de novembro, o Estado e a AMP²⁸ partilhavam as competências de Autoridade de Transportes, mantendo-se o

²⁷ Neste sentido a Resolução do Parlamento Europeu, de 2 de dezembro de 2015, sobre “mobilidade urbana sustentável” mas também a Comunicação da Comissão Europeia sobre o “Plano de ação da mobilidade urbana”, de 30 de setembro de 2009, e o Livro verde “Por uma nova cultura de mobilidade urbana”, de 25 de setembro de 2007, que defendem que as soluções para a mobilidade devem ser encontradas ao nível local, de acordo com as especificidades locais e em parcerias com as autoridades nacionais. Também no mesmo sentido a Comunicação da Comissão Europeia sobre “Avançar em conjunto para uma mobilidade urbana competitiva e eficiente na utilização de recursos” e o “Pacote da Mobilidade Urbana” de 2013, que defende que a Comissão e os Estados-Membros devem reforçar o seu apoio às autoridades locais para que todas as cidades da União possam operar uma mudança radical nos seus esforços com vista a uma mobilidade urbana mais competitiva e eficiente na utilização de recursos, devendo ser criadas condições de base adequadas para as autoridades locais definirem e executarem estratégias integradas e globais que promovam uma mobilidade urbana melhor e mais sustentável. No mesmo sentido a consulta pública sobre a dimensão urbana da política de transportes da União Europeia de 2013. http://ec.europa.eu/transport/themes/urban/studies/urban_en

²⁸ O Guião do IMT (https://qtatransportes.files.wordpress.com/2017/12/guiaorjsptp_01-04-20161.pdf) refere que “sobretudo nas áreas metropolitanas, é recomendável uma gestão do sistema de nível intermunicipal, sem prejuízo da possibilidade de existir coordenação reforçada e/ou gestão partilhada com municípios e da gestão, por estes, de serviços de transportes claramente considerados de âmbito meramente local.” Acrescenta que “tal resulta da necessidade de se atender à complexidade e densidade da rede, integração física, tarifária e lógica de vários modos de transporte, forte intermodalidade e pendularidade, continuidade urbana, existência de interfaces de âmbito regional e nacional e forte capacidade de atração intermunicipal e inter-regional, à semelhança do que acontece na generalidade das áreas metropolitanas europeias.” Tal articulação e visão conjunta do sistema e todos os seus serviços de transportes de passageiros: “Potencia os objetivos da política de transportes, a coordenação e a integração física, tarifária e lógica de todos os modos de transporte: (i) Potencia a segurança, a boa relação custo-eficácia e a qualidade elevada dos serviços de transporte de passageiros, bem como a sustentabilidade económica e financeira da prestação desses serviços; (ii) Permite a otimização dos aspetos económicos, propiciando a prestação economicamente eficiente dos serviços de transporte, graças ao financiamento cruzado entre os serviços rentáveis e os não rentáveis; (iii) Permite melhor identificação da totalidade do serviço público e do serviço comercial (sobretudo quando a rede de um operador ultrapassa limites administrativos de uma autoridade), potenciando uma melhor avaliação dos custos reais da prestação do serviço público; (iv)

Estado como acionista e concedente, com o Decreto-Lei n.º 151/2019, de 11 de outubro, os Municípios mencionados passam a ser acionistas, concedentes e autoridades de transportes, deixando a AMP e o Estado de exercer os papéis referidos.

57. Tal como exposto, o Decreto-Lei n.º 151/2019, de 11 de outubro, e o Contrato interadministrativo celebrado entre os Municípios e a AMP estabelecem diversos mecanismos de coordenação na tomada de decisões e de gestão e planeamento²⁹ do contrato, bem como para assegurar a sustentabilidade da operação.
58. Não obstante o modelo de organização estar na disponibilidade das autoridades de transportes, não se poderá deixar de suscitar alguma reserva quanto à eficácia do mesmo, uma vez que a STCP deixa de reportar à AMP, onde já tinham assento todas as autarquias da região, permitindo uma visão global e integrada do território onde vários operadores prestam serviço, incluindo a STCP, e no âmbito de uma unidade técnica com competências para a articulação diária com a empresa, passando-se para um modelo de gestão em que existem competências exclusivas e conjuntas de vários municípios (não sendo totalmente claras as fronteiras entre ambas), ainda que reportando a um único gestor do contrato, mas dependendo de múltiplas decisões de vários acionistas/autoridades de transportes.
59. Além da articulação institucional entre acionistas/autoridades de transportes se afigurar formalmente mais complexa, acrescerá a articulação com a AMP, o que poderá revelar-se ainda mais complexo, sobretudo na gestão diária de uma operação de transporte público de passageiros, que implica decisões imediatas e com efeito prático e célere nos interesses dos passageiros (não obstante a STCP dever deter alguma autonomia na gestão corrente, naturalmente).

Permite aumentar as economias de escala, incluindo a redução dos preços e dos custos das transações, e melhorar e profissionalizar a gestão dos contratos públicos; (v) Potencia a otimização dos custos administrativos necessários à “regulação” e gestão do sistema e diminui o risco de intervenção descoordenada, incoerente e impreparada no mercado”.

O mesmo guião também refere que, na definição do contrato de serviço público, importa ter em consideração o âmbito geográfico dos serviços de transporte, pois a dimensão e complexidade do serviço de transportes a contratar influencia: (i) *“A otimização dos aspetos económicos dos serviços de transporte, incluindo, os efeitos de rede; (ii) Uma prestação economicamente eficiente, graças ao financiamento cruzado entre os serviços rentáveis e os não-rentáveis; (iii) A concretização de objetivos de política de ordenamento do território, mobilidade e transportes e uma concorrência efetiva; (iv) A segurança, a boa relação custo-eficácia e a qualidade dos serviços de transporte de passageiros; (v) A sustentabilidade económica e financeira da prestação do serviço público de transporte de passageiros”.* Acrescenta ainda que *“a contratação dos serviços de transporte de forma agregada contribui, potencialmente, para a existência de economias de escala, a redução dos preços e custos das transações e a melhoria e profissionalização da gestão de contratos públicos”,* entendendo-se por *“economias de escala” “quando a organização do processo produtivo permite aumentar a quantidade produzida, de um produto ou serviço, sem aumentar o custo médio de produção. Potencialmente, o custo diminuirá com o aumento da produção.”*

²⁹ 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.

60. Por outro lado, poder-se-á revelar também mais complexo na estrita e exigente interpretação e aplicação do contrato, que permanece com diversas normas genéricas que poderiam ser especificadas.
61. Admitindo que a execução do anterior contrato, em 2 anos, possa ter revelado a ineficácia do modelo de gestão – pressupomos nós, tendo em conta o modelo ora proposto – mesmo que formalmente se revelasse mais simples, também não se afigura para já claro - atendendo ao texto legal e dos contratos ora presentes - como o novo modelo organizacional poderá induzir maior eficácia e eficiência à gestão e operação.
62. Contudo, será por isso de aguardar pela execução contratual de forma a aferir do seu funcionamento e se promove um adequado cumprimento das obrigações de serviço público, compensadas com recurso a esforço financeiro público, bem como dos ditames legais de índole económico-financeira. Sem prejuízo, como adiante se verá, a gestão e monitorização do contrato terá de ser mais exigente³⁰, face ao que se verificou nos primeiros anos de execução.
63. Quanto à qualificação de “operador interno”, nada haverá a acrescentar quanto ao anterior parecer, sendo tal admissível à luz do Regulamento, das Orientações da Comissão³¹, e do RJSPTP³², passando agora a enquadrar-se no setor empresarial local.
33.
64. Além disso, importa também sublinhar que a STCP explora uma rede de serviços de transporte rodoviário de passageiros que, com exceção da cidade do Porto, onde opera em exclusivo, interage e se sobrepõe com linhas de outros operadores de transporte, além de que a sua rede se perfila como um nó central de toda a rede de transportes da AMP, pelo que importa garantir que as decisões tomadas nas diversas redes e serviços

³⁰ Consideração efetuada exclusivamente para efeitos de aferição da conformidade com ditames legais quanto a contratualização e monitorização da prestação de serviços públicos.

³¹ 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.

³² “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”.

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.”

de transportes de diversos operadores sejam coerentes do ponto de vista do planeamento e do serviço disponibilizado aos cidadãos.

65. Por outro lado, os restantes operadores da AMP encontram-se a operar ao abrigo de autorizações provisórias, nos termos do RJSPTP³⁴, sem direitos exclusivos ou atribuição de compensações financeiras (com exceção, na generalidade, da atribuição de compensações tarifárias pela disponibilização de tarifários intermodais ou de bonificações tarifárias sociais) e até que o procedimento concursal conduzido pela AMP³⁵ para toda a região seja adjudicado.
66. 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 enquadrados em termos equitativos em termos concorrenciais³⁶ e organizativos.
67. Também, 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 intermodais³⁷, os quais deverão ser aplicados de forma equitativa a todos os operadores de transportes (públicos e privados) que os disponibilizem nos territórios em causa. Tal assume especial importância tendo em conta que, para alguns operadores, as compensações tarifárias constituem, por ora, a única forma de compensação financeira pelo cumprimento de uma obrigação de serviço público.
68. Da mesma forma, e em ordem a mitigar quaisquer efeitos concorrenciais nefastos de linhas da STCP que se sobreponham, total ou parcialmente, com outras linhas de outros operadores cuja atividade não se encontre ainda contratualizada, também se volta a recomendar a efetiva utilização das potencialidades da contabilidade analítica, com a

³⁴ Alterado pelo Decreto-Lei n.º 169-A/2019, de 20 de novembro.

³⁵ Presentemente em análise na AMT, para efeitos de emissão de parecer prévio vinculativo.

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

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

separação e identificação das contas específicas destas linhas³⁸, pelos mesmos motivos, tal como estabelecido no Regulamento e no regime jurídico da atividade empresarial local.

69. Com relevância para esta matéria, a AMT referiu à CM que o anterior contrato da STCP previa a exclusividade da operação da STCP no interior da cidade do Porto, sendo que o novo contrato STCP estabelece que: *«1. A exploração pela STCP de todas as necessidades de deslocação de passageiros dentro do Município do Porto, sejam elas satisfeitas através das suas linhas de Âmbito Municipal, de Âmbito Intermunicipal ou, ainda, de Âmbito Inter-regional, é realizada em regime de exclusivo, nos termos do artigo 27.º do Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros. É vedado a qualquer outro operador de serviço público a exploração de quaisquer serviços em termos tais que tenha por resultado, direto ou indireto, mediato ou imediato, a satisfação dessas mesmas necessidades de deslocação, nomeadamente, mas não exclusivamente, através de linhas de Âmbito Intermunicipal ou Inter-regional sobrepostas ou com atravessamento da mesma área geográfica cuja exploração seja atribuída pelos Municípios ou por outras Autoridades de Transporte.»* Por outro lado, o caderno de encargos do futuro procedimento concursal da AMP³⁹ estabelece que: *“O Cocontratante goza do direito de prestar o serviço objeto do Contrato em regime de exclusivo, nos termos previstos no artigo 27.º do RJSPTP, sem prejuízo da tomada e largada de passageiros pelo operador interno do Contraente Público, pelo(s) adjudicatário(s) dos demais lotes previstos no n.º 1, bem como pelos operadores das linhas inter-regionais não abrangidas na Rede e cuja gestão foi atribuída a outras autoridades de transportes.”*
70. Tendo em conta as pronúncias da AMT, no Parecer 6/2016 e no Parecer remetido à AMP em 19-03-2019, sobre a exclusividade aplicável à STCP, foram solicitados esclarecimentos sobre de que forma o contrato STCP se compatibiliza com as normas do concurso da AMP, ou seja, em que termos a empresa e os futuros operadores

³⁸ O artigo 47.º da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, que aprova o regime jurídico da atividade empresarial local e das participações locais estabelece que *“a prestação de serviços de interesse geral pelas empresas locais e os correspondentes subsídios à exploração dependem da prévia celebração de contratos -programa com as entidades públicas participantes”* e que aquele contratos *“devem definir detalhadamente o fundamento da necessidade do estabelecimento da relação contratual, a finalidade desta, os montantes dos subsídios à exploração, assim como a eficácia e a eficiência que se pretende atingir com a mesma, concretizando um conjunto de indicadores ou referenciais que permitam medir a realização dos objetivos setoriais.”* Acrescenta que *“o desenvolvimento de políticas de preços das quais decorram receitas operacionais anuais inferiores aos custos anuais é objetivamente justificado e depende da adoção de sistemas de contabilidade analítica onde se identifique a diferença entre o desenvolvimento da atividade a preços de mercado e o preço subsidiado na ótica do interesse geral”*.

³⁹ De momento em análise na AMT.

exercem, simultaneamente, direitos de exclusividade, existindo referências a exclusividade em serviços intermunicipais e inter-regionais.

71. Esclareceu a CM que:

- *“O atual aditamento não altera nem acrescenta qualquer aspeto do âmbito, nem do conteúdo do direito de exclusivo da STCP dentro da cidade do Porto, cuja definição é, e permanece, pré-existente a este ato contratual.*
- *O direito exclusivo de operação no concelho do Porto e concelhos fronteiriços foi atribuído ao «Serviço de Transportes Colectivos do Porto» pelo Decreto-Lei n.º 40744, de 27 de agosto de 1956. Esse direito de exclusivo foi reafirmado pelo artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 379/98, de 27 de novembro, que estabelece que a STCP «mantém o direito ao exclusivo da exploração de qualquer tipo de transporte público coletivo na área da cidade do Porto» [sublinhado nosso] – e recordemo-nos que a cidade do Porto equivale geograficamente ao Município do Porto.*
- *É desse direito exclusivo, com inequívocas intensidade e amplitude, que a STCP goza à data de hoje ao abrigo do Contrato de Concessão de Serviço Público celebrado em 2014 e aditado em 2017.*
- *O Decreto-Lei n.º 151/2019, de 11 de outubro, que procede à intermunicipalização da STCP, não procede à extinção nem à mutação desse direito de exclusivo, que, repete-se, está contratualmente consagrado no Contrato de Serviço Público de 2014. Apenas sucede que, ao revogar o Decreto-Lei n.º 379/98, de 27 de novembro, o fundamento legal desse direito de exclusivo passa a radicar agora no artigo 27.º do RJSPTP.*
- *Por isso, o terceiro aditamento ao Contrato de Concessão de Serviço Público apenas passa a expressar o direito de exclusivo atribuído à STCP em termos contratuais de forma referencial à terminologia adotada do RJSPTP, e já não à do Decreto-Lei n.º 379/98. Essa adaptação realiza-se esclarecendo que todo do transporte de âmbito municipal do Porto – i.e., as necessidades de deslocação dentro da cidade do Porto/ Município do Porto – é prestado exclusivamente pela STCP, não podendo qualquer outro operador proceder à prestação do mesmo serviço. Não é admitido que em linhas intermunicipais ou inter-regionais com atravessamento na cidade do Porto exploradas por outros operadores ocorra a tomada e largada de passageiros para satisfazer*

necessidades de deslocação municipais, porque essa atividade está vedada a outros operadores desde 1956, o que foi reafirmado legalmente em 1998 e contratualmente em 2014 e se mantém e confirma em 2019 através do terceiro aditamento.

- *O terceiro aditamento não é, portanto, de todo inovador em relação à situação contratual hoje existente, mas apenas de uma atualização do texto contratual forçada pelo ato legal habilitante.*
- *Pelo que atrás se disse, e passando agora em concreto à compatibilização do Contrato de Concessão de Serviço Público da STCP com o concurso lançado pela AMP, fica evidente que o exclusivo da STCP é um pressuposto desse concurso a lançar pela AMP e pelos respetivos contratos a celebrar – e não o contrário. Nesse sentido, entende-se que o processo apropriado para realizar essa verificação de compatibilidade é o do concurso da AMP, no sentido de confirmar que os contratos aí colocados no mercado respeitam o direito de exclusivo atribuído à STCP.*
- *Em qualquer caso, entende-se que esse concurso estará perfeitamente compatibilizado com o direito de exclusivo da STCP, na medida em que através da Cláusula 24.^a, n.º 2, do Contrato Interadministrativo («Cooperação institucional») a AMP compromete-se a garantir a que as linhas ou carreiras de Âmbito Intermunicipal ou Inter-regional operadas por terceiros operadores por si selecionados com percurso na área geográfica do Município do Porto não realizam, simultaneamente, serviços de Âmbito Municipal, sendo sua responsabilidade que nas mesmas não se proceda ao embarque de passageiros no Município do Porto que tenham por destino outro local no Município do Porto.*
- *A esse respeito, é importante ainda recordar que o Município do Porto não delegou na AMP as suas competências de Autoridade de Transportes respeitantes à exploração e/ou contratualização do seu transporte municipal rodoviário de passageiros, razão pela qual nenhum contrato celebrado pela AMP pode incluir qualquer serviço que tenha por resultado, direto ou indireto, mediato ou imediato, a satisfação dessas necessidades de deslocação.”.*

72. A AMT solicitou igualmente esclarecimentos à CM quanto a como o contrato da STCP, ainda antes da adjudicação do concurso AMP, se compatibiliza com as atuais

autorizações provisórias dos operadores privados na AMP (que as poderão manter até à adjudicação do futuro concurso⁴⁰): (i) no que se refere a linhas de operadores privados dentro da cidade do Porto e quanto a linhas fora da cidade do Porto (tendo em conta que, atualmente, nem a STCP, nem aquelas empresas, operam em exclusivo fora da cidade do Porto).

73. A CM esclareceu que:

- *A STCP não goza de qualquer direito de exclusivo fora da cidade do Porto, pelo que nessas linhas continuará a realizar a sua operação em regime de concorrência com os demais operadores titulares de autorizações provisórias emitidas ao abrigo do artigo 10.º da Lei n.º 52/2015;*
- *Quanto às linhas dentro da cidade do Porto, o quadro legal e contratual aplicável será exatamente igual ao existente hoje; ele é totalmente inalterado com o Decreto-Lei n.º 151/2019 e com a celebração do terceiro aditamento ao Contrato de Serviço Público – remetendo-se integralmente para a resposta à questão anterior;*
- *Assim sendo, tal como já sucede anteriormente, nos termos da lei esses terceiros operadores podiam, podem e poderão realizar operação na cidade do Porto na medida em que não violem o direito de exclusivo da STCP, isto é: - podem tomar passageiros dentro da cidade do Porto que tenham por destino paragens fora da cidade do Porto; - podem largar passageiros dentro da cidade do Porto que tenham sido tomados em paragens fora da cidade do Porto”.*

74. A AMT solicitou ainda informação sobre de que forma esta questão está acautelada no contrato interadministrativo entre a AMP os Municípios acionistas da STCP, tendo a CM esclarecido que “os mecanismos para assegurar o cumprimento do regime legal e contratual descrito nas respostas anteriores estão consagrados na Cláusula 24.ª do Contrato Interadministrativo («Co-operação institucional»). Assim, fica estabelecido entre as partes que:

- *Os Municípios e a AMP tomam o compromisso recíproco de exercer as respetivas competências respeitantes ao Serviço Público de transporte intermunicipal de passageiros explorado pela STCP na área geográfica dos Municípios em articulação técnica e administrativa com as respetivas*

⁴⁰ Decreto-Lei n.º 169-A/2019.

competências relativas a outros serviços públicos de transporte municipal ou intermunicipal de passageiros explorados por qualquer outro operador na área geográfica da AMP;

- *Em espelho com o direito de exclusivo previsto no Contrato de Concessão de Serviço Público, a AMP compromete-se a, no exercício das suas competências de Autoridade de Transportes, não permitir a qualquer operador a exploração de quaisquer serviços, linhas ou carreiras de âmbito Intermunicipal ou Inter-regional que tenham por resultado, direto ou indireto, mediato ou imediato, a satisfação das necessidades de deslocação exploradas pela STCP através do Serviço Público de Âmbito Municipal em regime de exclusivo;*
- *os Municípios comprometem-se a garantir a manutenção do serviço público explorado pela STCP confinado ao âmbito geográfico definido no Contrato de Concessão de Serviço Público.*

75. Do mesmo passo, a AMT solicitou esclarecimentos sobre que impactos existem na receita a receber pela STCP e pelos operadores privados tendo em conta a repartição efetuada pelo TIP quanto a compensações financeiras decorrentes dos descontos sociais concedidos, tendo a CM esclarecido que:

- *“O valor de receita de bilheteira estimada para o período do presente contrato inclui a totalidade da receita a auferir pela STCP, independentemente da origem da mesma, sendo as projeções de receita baseadas em informação histórica e previsão de evolução da receita, incluindo participações sociais. A receita estimada inclui a que tem origem no modo autocarro assim como no modo carro elétrico. De notar ainda que o processo de repartição da receita intermodal por parte do TIP resulta do acordo intermodal ao qual a STCP aderiu, não havendo qualquer alteração pelo facto de ser efetuado um novo aditamento ao Contrato de Serviço Público;*
- *Regista-se que esta mesma informação consta da página 20 do relatório elaborado pela Universidade Católica Portuguesa. É ainda possível aferir na Demonstração de Resultados (Tabela 10 do referido relatório) o valor da componente de compensações sociais e PART incluídos da Receita;*
- *De acordo com o procedimento existente o TIP informa mensalmente a STCP e os restantes operadores aderentes ao SIA – Sistema Intermodal Andante sobre a procura e a receita por tipo de título de transporte registada na respetiva rede.*

Para os títulos com descontos sociais concedidos, nomeadamente os títulos existentes ao abrigo do PART, o TIP informa ainda mensalmente a estimativa do montante da compensação financeira para cada o tipo de título de transporte em causa, de acordo com o estabelecido contratualmente e/ou na legislação em vigor.”.

76. Também haverá que referir que uma vez que a STCP detém participações sociais em entidades que desenvolvem atividades conexas, como seja o TIP⁴¹, e gerindo este o sistema tarifário em vários operadores, sujeitos a diversas autoridades de transportes competentes, entende-se que deverá existir contabilidade separada⁴² ⁴³quanto a todas as atividades prestadas pela STCP ou por participadas, de forma a evitar qualquer tipo de subsídio cruzada ou mesmo vantagens concorrenciais entre operadores, com reflexos em matéria tarifária ou compensações.

Obrigações de serviço público e respetivas compensações

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

- *«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;*

⁴¹ Entidade gestora de sistemas de bilhética ou de suporte à mobilidade, nos termos do RJSPTP e do Decreto-Lei n.º 60/2016, de 8 de setembro.

⁴² Tal como referido nas Orientações da Comissão: “Quando o prestador do serviço público exerce também atividades comerciais, é necessário assegurar que a compensação pública que ele recebe não é utilizada para reforçar a sua posição concorrencial nas atividades comerciais. O anexo do regulamento estabelece regras destinadas a prevenir a subsídio das atividades comerciais com as receitas das atividades de serviço público. Tais regras consistem essencialmente na separação das contas dos dois tipos de atividade (serviço público e serviço comercial) e num método sólido de repartição de custos que reflita os custos reais da prestação do serviço público.”

⁴³ O artigo 34.º da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, que aprova o regime jurídico da atividade empresarial local e das participações locais, estabelece que “as empresas locais, tanto nas relações com os sócios como com terceiros, estão sujeitas às regras gerais da concorrência, nacionais e comunitárias, e devem adotar mecanismos de contratação transparentes e não discriminatórios, assegurando igualdade de oportunidades aos interessados, nos termos legalmente previstos” e que “as empresas locais regem-se pelo princípio da transparência financeira e a sua contabilidade deve ser organizada de modo a permitir a identificação de quaisquer fluxos financeiros entre elas e as entidades participantes no capital social, garantindo o cumprimento das exigências nacionais e comunitárias em matéria de concorrência e auxílios públicos.”

- «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.

78. O artigo 23.º do RJSPTP estabelece, por seu turno, que “as autoridades de transportes competentes podem impor obrigações de serviço público⁴⁴ ao operador de serviço público, as quais devem ser formuladas de forma expressa e detalhada, por referência a elementos específicos, objetivos e quantificáveis⁴⁵” e o artigo 24.º 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.”.
79. 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

⁴⁴ Tal como referem as Orientações da Comissão “Conforme dispõe o artigo 14.º do TFUE, «a União e os seus Estados-Membros, dentro do limite das respetivas competências e no âmbito de aplicação dos Tratados, zelarão por que esses serviços [de interesse económico geral] funcionem com base em condições, nomeadamente económicas e financeiras, que lhes permitam cumprir as suas missões». De acordo com o Protocolo n.º 26, as autoridades nacionais, regionais e locais têm um papel essencial e gozam de um amplo poder de apreciação na prestação, execução e organização de serviços de interesse económico geral de uma forma que atenda tanto quanto possível às necessidades dos utilizadores. (...) A prestação, execução e organização de serviços de interesse económico geral pelos Estado-Membros no setor do transporte público ferroviário e rodoviário de passageiros regem-se pelo Regulamento (CE) n.º 1370/2007. O artigo 1.º do regulamento estabelece que o objetivo deste é «definir o modo como, no respeito das regras do direito [da UE], as autoridades competentes podem intervir no domínio do transporte público de passageiros para assegurar a prestação de serviços de interesse geral que sejam, designadamente, mais numerosos, mais seguros, de melhor qualidade e mais baratos do que aqueles que seria possível prestar apenas com base nas leis do mercado.» Conforme definido no artigo 2.º, alínea e), do Regulamento, obrigações de serviço público são imposições destinadas a assegurar, no interesse geral, a prestação de serviços de transporte público de passageiros que um operador, pesando os seus interesses comerciais, não assumiria, pelo menos no mesmo grau e nas mesmas condições, sem contrapartidas. Assim, no quadro definido pelo regulamento (CE) n.º 1370/2007, os Estados-Membros beneficiam de uma ampla margem de discricionariedade na definição das obrigações de serviço público em sintonia com as necessidades dos utentes. De acordo com o artigo 4.º do Decreto-lei n.º 167/2008, de 26 de agosto, “as obrigações específicas de serviço público inerentes aos serviços de interesse geral exigem que a provisão global dos mesmos tenha uma natureza universal, respeite os requisitos de continuidade, de sustentabilidade, de boa qualidade e de eficácia, garanta a sua acessibilidade em termos de preços à generalidade dos cidadãos, assegure a protecção 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 protecção do ambiente”.

⁴⁵ 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”.

serviço público e em que os serviços abrangidos são explorados em condições de mercado.”

80. O Regulamento estabelece ainda que devem ser definidas *“claramente as obrigações de serviço público que os operadores de serviço público devem cumprir e as zonas geográficas abrangidas”,* estabelecendo *“antecipadamente e de modo objetivo e transparente: i) os parâmetros com base nos quais deve ser calculada a compensação, se for caso disso, e ii) a natureza e a extensão dos direitos exclusivos eventualmente concedidos, por forma a evitar sobrecompensações (...)”* devendo aqueles parâmetros ser determinados *“(...) de modo a que cada compensação não possa, em caso algum, exceder o montante necessário para a cobertura do efeito financeiro líquido sobre os custos e as receitas decorrentes da execução das obrigações de serviço público, tendo em conta as respetivas receitas, conservadas pelo operador de serviço público, e um lucro razoável”*.⁴⁶
81. O n.º 3 do anexo ao Regulamento 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.”*
82. 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*

⁴⁶ 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.”* Na mesma esteira, dita o Anexo ao Regulamento que *“para calcular as incidências financeiras líquidas, a autoridade competente deve tomar como referencial as seguintes regras: custos incorridos em relação a uma obrigação de serviço público ou a um conjunto de obrigações de serviço público impostas pela autoridade ou autoridades competentes, incluídas num contrato de serviço público e/ou numa regra geral, menos as incidências financeiras positivas geradas na rede explorada ao abrigo da obrigação ou obrigações de serviço público em causa, menos as receitas decorrentes da aplicação do tarifário ou quaisquer outras receitas decorrentes do cumprimento da obrigação ou obrigações de serviço público em causa, mais um lucro razoável”*, igual ao efeito financeiro líquido”.

beneficiam de compensação e outras atividades, a contabilidade dos referidos serviços públicos deve ser separada.”⁴⁷⁴⁸

83. 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”*.
84. De referir, no que diz respeito ao pagamento de compensações financeiras, a Comissão Europeia refere que ⁴⁹, *“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 geral⁵⁰ que têm por base o artigo 106.º, n.º 2, do Tratado, não se aplicam aos transportes terrestres”.⁵¹ (...) 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.”*
85. Acrescenta ainda a Comissão que *“a presunção de compatibilidade e a exoneração a que faz referência o parágrafo anterior, não excluem a possibilidade de as compensações pela prestação de serviços de transporte público constituírem auxílio estatal. Para o não serem, as compensações terão de satisfazer as quatro condições estabelecidas pelo Tribunal de Justiça no acórdão Altmark”^{52 53}*

⁴⁷ Satisfazendo, no mínimo, as seguintes condições: (i) 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, (ii) 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, (iii) os custos de serviço público devem ser equilibrados pelas receitas de exploração e pelos pagamentos das autoridades públicas, sem transferência possível das receitas para outro sector de atividade do operador de serviço público.

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

⁴⁹ Comunicação da Comissão Orientações para a interpretação do Regulamento, já mencionadas.

⁵⁰ 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).

⁵¹ “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).

⁵² 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).

⁵³ O TJUE entende que: (i) Existe a necessidade de definir e atribuir de modo claro e transparente as obrigações de serviço público desde o início para que se possa deduzir com exatidão quais as obrigações de serviço público impostas às empresas (ii) Os parâmetros com base nos quais o montante exato de compensação é calculado, devem ser previamente estabelecidos, de forma objetiva e transparente, a fim de evitar que inclua uma vantagem económica suscetível de favorecer a empresa beneficiária

86. Face ao exposto, haverá que analisar, nestas matérias, o contrato de serviço público e os respetivos anexos.
87. [confidencial]
88. [confidencial]
89. [confidencial]
90. [confidencial]
91. [confidencial]
92. [confidencial]
93. [confidencial]
94. [confidencial]
95. [confidencial]
96. [confidencial]
97. [confidencial]
98. [confidencial]
99. [confidencial]
100. Ainda sobre compensações, a AMT referiu que do documento de fundamentação consta que é necessário um modelo que *“Considere a contribuição (positiva) do serviço de transportes não OSP e outras atividades não diretamente relacionados com o serviço de interesse económico geral, por forma a garantir subsidiação cruzada e evitar situações de sobrecompensação”*. Mais referiu que as Orientações da Comissão Europeia consideram que os efeitos de rede propiciam uma *“prestação economicamente eficiente dos serviços de transporte público, graças ao financiamento cruzado entre os serviços rentáveis e os não-rentáveis”*, e que o ponto 5 do Anexo ao Regulamento refere que *“A fim de aumentar a transparência e de evitar subvenções cruzadas, quando um operador de serviço público explora simultaneamente serviços sujeitos a obrigações de serviço público de transportes que beneficiam de*

em relação às empresas concorrentes; (iii) É necessário efetuar um juízo de proporcionalidade entre o montante da compensação atribuída e o custo suplementar suportado com o cumprimento das obrigações de serviço público com o intuito de evitar casos de compensação excessiva. Assim, a compensação não pode ultrapassar o que é necessário para cobrir total ou parcialmente os custos ocasionados pelo cumprimento das obrigações de serviço público, tendo em conta as receitas obtidas, assim como um lucro razoável pela execução destas obrigações. (iv) Como critério de eficiência deve existir um procedimento de contratação pública que possibilite selecionar o candidato que apresente as melhores condições para proceder ao fornecimento do serviço de interesse económico geral ao menor custo possível para a coletividade e, alternativamente, quando não seja empregue o procedimento de concurso público, o nível da compensação deve basear-se na análise dos custos que uma empresa média, bem gerida e adequadamente equipada em meios de transporte para poder satisfazer as exigências de serviço público requeridas teria suportado para cumprir estas obrigações, tendo em conta as respetivas receitas assim como um lucro razoável relativo à execução destas obrigações.

compensação e outras atividades, a contabilidade dos referidos serviços públicos deve ser separada, satisfazendo, no mínimo, as seguintes condições (...).

101. A AMT sublinhou ainda a necessidade de ter igualmente em atenção os pontos 2.4 e 2.4.4 das Orientações da Comissão Europeia, os quais referem que o “*anexo do regulamento estabelece regras destinadas a prevenir a subsidiação 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.*”.
102. Respondeu a CM que “*o modelo de avaliação subjacente ao apuramento das compensações por OSP, tal como se pode ler na página 14 do relatório elaborado pela Universidade Católica, “... contém a previsão do cash flow (ou fluxo de caixa) anual da STCP construído com base em pressupostos de oferta e respetivos gastos, procura e respetiva receita, investimento e respetivas depreciações. Assim, ao considerar todas as atividades desenvolvidas pela STCP, nomeadamente os cash flows associados a outras atividades não diretamente relacionados com o serviço de interesse económico geral, está a considerar a contribuição positiva do serviço de transportes não OSP, evitando-se, dessa forma, uma eventual subsidiação cruzada e consequentes situações de sobrecompensação – pelo que se corrige a expressão citada e que consta do documento de fundamentação, a qual se revela equívoca. Importa notar que estas atividades são todas rentáveis, pelo que a sua inclusão implica o apuramento de compensações por OSP inferiores aquelas que seriam obtidas com a sua exclusão.*”.
103. A AMT sublinhou também que o anterior contrato considerava que o valor das compensações se destinava às linhas deficitárias e que constituíam OSP, mas o novo modelo parece ter em conta a totalidade da operação (comercial) e OSP, não existindo também referência ao apuramento ou a dados relativos a cada linha/atividade. Mais se referiu que o relatório de gestão do ano de 2017 também não apresentava dados relativos aos gastos por linha/dia e por tipo, tendo a CM referido que:
- “*A STCP possui um sistema de contabilidade analítica, por centro de custo, o que permite o apuramento dos resultados por linha/ atividade.*
 - “*Para os anos de 2017 e 2018 foi efetuado o apuramento dos resultados por linha e por atividade. De referir, no entanto, que o segundo aditamento ao Contrato de Concessão de Serviço Público, celebrado entre o Estado*

Português, a Área Metropolitana do Porto e STCP, entrou em vigor a partir de 21 de agosto de 2017, após o visto do Tribunal de Contas, pelo que o ano de 2017 foi considerado um ano atípico, dado que o primeiro aditamento ao Contrato de Concessão de Serviço Público, em vigor na maior parte do ano, não previa qualquer compensação pelo cumprimento das obrigações de serviço público prestadas.

- *A metodologia de cálculo para o apuramento das OSP assenta agora num novo modelo, tendo as estimativas de apuramento sido efetuadas com base na totalidade dos gastos e rendimentos. No entanto, aquando do apuramento real, serão efetuados os respetivos apuramentos por linha e por atividade, à semelhança no efetuado nos anos anteriores, excluindo, numa fase inicial as compensações por OSP, com vista ao apuramento das rentabilidades das linhas / atividades.”.*

104. Adicionalmente, a AMT solicitou informação sobre de que forma se assegura que serviços comerciais possam induzir efeitos em serviços OSP e de que forma a subsídio dos serviços OSP não é utilizada para financiar serviços comerciais, tendo a CM informado que *“a fórmula de apuramento considera a operação da STCP na sua globalidade. Ora, é precisamente esta opção que permite assegurar que o eventual “lucro” gerado pelas atividades não diretamente relacionadas com o serviço de interesse geral contribuem para reduzir a necessidade de compensação pelas obrigações de serviço público, uma vez que as segundas seriam, necessariamente e se vistas de forma isolada, acrescidas do efeito positivo (de redução) que nelas resulta de se avaliar a STCP na sua globalidade. Por outras palavras, tal como já se referiu, a não inclusão destes serviços originaria um valor adicional para as compensações por OSP face ao apurado no estudo da Universidade Católica”.*
105. Por último, referindo a terceira adenda que *“2. O regime de exclusivo a que se refere o número anterior integra a compensação a que os Municípios se obrigam a pagar, nos termos do presente Contrato, em contrapartida do cumprimento das Obrigações de Serviço Público pela STCP.”*, foi questionado que componente das compensações refletem tal norma, tendo a CM referido que *“o direito ao exclusivo da exploração de qualquer tipo de transporte público coletivo na área da cidade do Porto e, necessariamente, o valor económico que daí advém, está refletido no modelo económico desenvolvido, uma vez que faz parte da realidade atual da empresa. Desta forma, as compensações refletem, também, este efeito. Se tal exclusividade não*

existisse, as receitas das várias linhas seriam, certamente, menores, sendo desconhecido o impacto em termos de custos de operação, assim como o valor que seria apurado para as compensações por OSP.”

106. Finalmente, foi referenciado pela AMT que na resposta enviada, mais concretamente no ponto 4, constava que a anterior fórmula de apuramento era *“mais restritiva do que a permitida pelo Regulamento da CE n.º 1370/2007, que prevê que “a forma típica de medir o nível de remuneração do capital num contrato de serviço público e considerar a taxa interna de rendibilidade (TIR), em relação ao capital investido, obtida pela empresa ao longo do ciclo de vida do projeto, ou seja, a TIR dos fluxos de caixa decorrentes do contrato”*. Mais adiante era referido que: *“A vida útil dos investimentos futuros, assim como dos ativos atualmente afetos à concessão, excede o prazo deste contrato”*. Uma vez que se afigura que foi considerado todo o valor do investimento neste período contratual, seria de esclarecer o racional de aquele mesmo investimento não ter sido considerado num período mais alargado. Ou seja, mesmo mantendo este prazo contratual, o valor residual seria contabilizado a final, afigurando-se que reduziria o valor das compensações no atual contrato. Nesse sentido, foi sublinhado que seria relevante obter o valor de compensações incluindo o valor residual.
107. [confidencial]
108. De referir que não estava subjacente à questão colocada pela AMT a possibilidade de liquidação da empresa, mas sim a adequada contabilização do valor da concessão, o que releva para o atual contrato, mas também para o futuro enquadramento.
109. Não obstante os esclarecimentos prestados, 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, sejam adequadamente tidas em conta no cálculo das compensações todas as vertentes económicas e financeiras, incluindo o valor da concessão, para o qual tem relevância o investimento efetuado e não amortizado.
110. Assim, e em suma, considera-se que, face à anterior Adenda e respetivos pressupostos, se especificou a metodologia de cálculo de gastos e os rendimentos associados à exploração do serviço de transporte de passageiros, desagregando cada uma daquelas componentes e estimando-se a sua evolução ao longo da concessão, concluindo-se pela existência de défice decorrente do cumprimento de obrigações de serviço público,

acrescendo o cálculo do lucro razoável^{54 55}, que se considera efetuado em termos aceitáveis e mais objetivos, nos termos expostos na fundamentação.

111. Nesta esteira, para efeitos de avaliação de incidências positivas e negativas, não se alteram as conclusões de que sem o pagamento das adequadas compensações ou do investimento adequado, não seria possível ou sustentável manter aquelas obrigações de serviço público, e menos num cenário de exploração puramente comercial em que o resultado seria, certamente, a redução da oferta ou da qualidade de serviço público.⁵⁶

57.

112. Do mesmo passo, foram ainda tidos em conta os efeitos das OSP tarifárias, tendo em consideração as receitas e compensações provenientes da disponibilização de títulos de transporte intermodais e com redução tarifária, bem como os seus efeitos na procura, tal como oportunamente recomendado pela Comissão Europeia.⁵⁸

54 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.”

55 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.

56 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.

57 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.”

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

113. Por outro lado, foi efetuado o cálculo do efeito financeiro líquido e considerada a taxa de lucro razoável⁵⁹ e tendo em conta taxa interna de rendibilidade⁶⁰ nominal dos fundos disponibilizados e do *cash-flow* durante o prazo da Concessão.
114. Acresce que decorre do contrato uma avaliação anual do modelo económico subjacente e de todas as suas variáveis, com base em dados reais, tal como recomendado pela Comissão Europeia.⁶¹
115. Desta forma, atentos os dados disponibilizados, à partida constata-se que o critério de cálculo das compensações tem aderência e se enquadra no RJSPTP, no regulamento e no regime aplicável ao setor empresarial local. Contudo, será de referir que, naturalmente sem prejuízo das atribuições próprias dos Tribunais europeus e nacionais, os critérios enunciados apenas se consideram cumpridos, na perspetiva da temática das ajudas de Estado, se, ao longo do tempo, a STCP e os Municípios aplicarem corretamente os critérios de apuramento, pagamento e revisão de compensações corretamente e esse facto é de verificação permanente e sistemática, designadamente pela AMT, ao abrigo do estatuído no Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio.
116. Sempre se dirá, a este propósito, que a aferição da legalidade/aceitabilidade de uma regra geral não se estende às regras específicas necessárias à sua execução e à própria execução.

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

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

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

117. De recordar, mais uma vez, 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 prestado (como já abordado inicialmente).
118. É certo que tal obrigação poderá subsumir-se na obrigação contratual de o serviço público manter contabilidade organizada nos termos da Lei⁶², mas considera-se ser de referir expressamente que a contabilidade deve cumprir o previsto no Regulamento e o regime do setor empresarial local, tendo em conta que, apesar da CM referir que a STCP detém tal sistema, não resultaram evidências dos instrumentos de gestão do serviço público, após 2 anos de execução contratual.
119. Tal recomendação revela-se assim da maior importância, não só para o correto e identificável dispêndio de dinheiros públicos na prossecução de OSP, mas também para a avaliação dos efeitos concorrenciais.
120. Por isso sublinha-se, mais uma vez, a necessidade de garantir a 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 contratuais^{63 64}, adequando as previsões à realidade dinâmica da exploração do serviço de transportes em causa.
121. Tendo em conta a implementação de contabilidade analítica nas empresas, considera-se ser possível, anualmente, atualizar o modelo financeiro, visando melhor avaliar a evolução previsional ao longo do período do contrato de prestação de serviço público e calcular a compensação a atribuir, podendo reunir os seguintes elementos (sem prejuízo de outros):

⁶² 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.

⁶³ 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 (...)”

⁶⁴ 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.”

- Pressupostos que suportam a evolução da atividade (oferta e procura) e respetivas receitas e custos de exploração do serviço público a prestar pela STCP, ao longo do período do contrato;
 - Evolução da oferta não só em termos de veículos e veículos quilómetro (V.Km), mas também do indicador lugares quilómetro oferecidos (LKm), fundamental para avaliar a adequação da oferta à procura, nomeadamente através da taxa de ocupação;
 - Evolução da procura (passageiros e passageiros quilómetro transportados), nomeadamente tendo em conta o impacto do PART e melhoria da qualidade de serviço a implementar nos próximos anos;
 - Caracterização da frota, de uma forma sintetizada, incluindo número de unidades, idade média, lotação oferecida, taxa de imobilização oficial;
 - A conta de exploração, tendo por base os indicadores físicos, quanto a oferta, procura, recursos humanos e materiais, plano de investimentos, tarifas (BTM) e custos unitários (custos/V.Km) para a avaliar e fundamentar a atribuição da compensação por obrigação de serviço público.
122. Deve do mesmo passo aquela verificação anual, objetiva e transparente da aplicação dos critérios de cálculo de compensações financeiras atender, especialmente, aos serviços de transporte de passageiros disponibilizados pela STCP em territórios e percursos onde também operem outros operadores⁶⁵, para garantir condições concorrenciais equitativas.

Enquadramento legal da operação

123. Em linha com estruturação vertida nos pontos precedentes, importa também analisar outros aspetos à luz das quatro condições estabelecidas pelo Tribunal de Justiça no Acórdão Altmark, designadamente aqueles que constam do Decreto-Lei n.º 151/2019, de 11 de outubro e que se reconduzem ao enquadramento da concretização da transferência da titularidade da STCP, do Estado para os Municípios.
124. Estará em causa avaliar, e numa perspetiva do impacto nas obrigações contratuais ou na sustentabilidade económica e financeira da concessão, se pode configurar uma

⁶⁵ 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 (...)”

vantagem económica suscetível de favorecer a empresa beneficiária em relação às empresas concorrentes, a transmissão de ações e de património imobiliário do Estado para os Municípios e a assunção, pelo Estado de obrigações financeiras, relativas complementos de pensões de reforma ou invalidez dos trabalhadores, e outras previstas naquele diploma.

125. Efetivamente, afigura-se que, tendo em conta a análise dos dados apresentados, que as compensações financeiras a pagar à STCP cumprem os normativos europeus e nacionais, tendo em conta a objetividade do apuramento dos dados de base, necessários para a sua fórmula de cálculo e o seu enquadramento contratual e institucional conforme.
126. Além disso, a STCP explora o seu serviço de transporte ao abrigo de exclusivo no Município do Porto, sendo que a concorrência direta de outros operadores, fora dos limites daquele Município, podem ser controladas e mitigadas com os adequados instrumentos contabilísticos de apuramento e separação de contas, de forma analítica, quanto aos diversos tipos de serviços prestados, numa gestão e monitorização que deve ser exigente por parte da AMP e dos Municípios, sobretudo enquanto o futuro contrato da AMP não for adjudicado após submissão à concorrência.
127. A assunção da titularidade da STCP, pelos Municípios, sem diversos custos associados, representa efetivamente um benefício para as autoridades de transportes, que assim se afigura ter mais garantias de sustentabilidade da concessão e de comportabilidade da despesa associada.
128. De referir igualmente que o Mercado Comum assenta no princípio da livre concorrência entre as empresas da União Europeia, e a corroborar este princípio, o artigo 87.º do Tratado da União Europeia estabelece que são incompatíveis com o Mercado Comum os auxílios concedidos pelos Estados ou provenientes de recursos estatais, que confirmam uma vantagem económica aos beneficiários, a qual deve ser concedida seletivamente, e a medida de auxílio deve ameaçar falsear a concorrência e as trocas comerciais entre os Estados-Membros.
129. Ou seja, estão em causa, auxílios concedidos pelos Estados ou provenientes de recursos estatais, independentemente da forma que assumam e que favoreçam certas empresas ou certas produções, através de ato de carácter seletivo e que, independentemente do objetivo que prossegue, configurem uma vantagem para quem o recebe face aos demais concorrentes.

130. À partida, a manutenção de determinadas responsabilidades na esfera da entidade que, de facto e de direito, lhes deu origem (Estado), através de atos próprios e que lhes são imputáveis, com a transferência da titularidade da empresa para outras entidades (também elas públicas), não configura, por si, uma vantagem económica que não seja aceitável à luz da legislação e jurisprudência nacional e europeia aplicáveis, podendo configurar, pelo contrário, a execução de opções que se encontram na disponibilidade dos Estados-membros e respetivas entidades públicas, na gestão de entidades a seu cargo.
131. Estando a STCP limitada, na sua ação, ao território das respetivas autoridades de transportes competente, as vantagens económicas que lhes possam ser concedidas não permitem, à partida e por si só, produzir iniciativas que a coloquem em vantagem concorrencial com outras empresas, desde que as autoridades de transportes municipais e a AMP exerçam o controlo adequado da gestão da STCP, pugnem por um sistema tarifário neutro e equitativo e evitem vantagens operacionais da STCP face a outros operadores, sobretudo em zonas de sobreposição ou complementaridade.
132. Contudo, as situações referidas no ponto anterior implicam uma avaliação sistemática e periódica e de acordo com o caso concreto, devendo tal ter maior acuidade, nas sobreposições entre as linhas da STCP com outros operadores, fora da cidade do Porto.
133. Para tal, é imperativa uma ação concertada dos Municípios e da AMP, não apenas na aplicação das disposições contratuais, mas também de regras tarifárias intermodais, que abranjam concorrentes diretos (rodoviários) e indiretos (ferroviários e outros). de forma a avaliar, a cada momento e sempre que necessário, o cumprimento das regras da concorrência com aqueles operadores ou que coloquem a STCP em vantagem económica indevida.
134. Naturalmente, tudo sem prejuízo da intervenção da AMT, bem como da intervenção da Autoridade da Concorrência, nos termos do plasmado na Lei n.º 19/2012, de 8 de maio. Não resultam, contudo, evidências que o ato legislativo (ou atos administrativos nele enquadrados) que enquadra esta operação possa configurar, por si só, alguma das infrações previstas e punidas naquele diploma.
135. De sublinhar que, de acordo com a legislação e jurisprudências europeias, só são incompatíveis com o mercado comum os atos que sejam considerados Auxílios de Estado e que afetem as trocas comerciais entre os Estados-membros e falseiem ou ameacem falsear a concorrência. No caso concreto, considera-se que, face ao

analisado, a operação em causa não se mostra, para já, incompatível com aquelas regras, por estar em causa uma finalidade de interesse comum, por existir um efeito de incentivo claro, por serem adequados e proporcionais, por serem concedidos em condições de transparência e sujeitos a mecanismos de controlo e avaliação regular e não afetarem negativamente as condições das trocas comerciais num sentido contrário ao interesse comum.

136. Pelo exposto, e salvo melhor opinião, a operação em apreço não estará coberta pela obrigação de notificação à Comissão Europeia. Sem prejuízo do antedito, e ainda que se perfilando não obrigatória, recomenda-se a notificação desta operação à Comissão Europeia, até porque a legislação aplicável⁶⁶ prevê a notificação de medidas que podem ou não constituir um auxílio estatal na aceção do TFUE, mas que podem ser notificadas por razões de segurança jurídica.
137. Por outro lado, tendo em conta os elementos documentais apresentados, bem como as notas justificativas entregues, considera-se que existem, à partida, garantias suficientes do cumprimento das normas legais relativas à comportabilidade orçamental e sustentabilidade financeira da empresa, sendo de recomendar a prática dos atos administrativos subsequentes necessários a tal conclusão, desde a aprovação da versão final do contrato pelas entidades competentes e cumprimento de todos os procedimentos legais relativos a despesa pública (após emissão de parecer da AMT).
138. Também se dirá, quanto a este aspeto, que estes factos são de verificação permanente e sistemática e que a aferição da legalidade/aceitabilidade de princípios programáticos, e, *ab initio*, do posto de vista formal, não se estende às regras específicas ou a atos concretos necessários à sua execução, pelo que será recomendável a instituição de mecanismos de auditoria periódicos e sistemáticos, a

⁶⁶ Designadamente e entre outros, Regulamento (UE) n.º 360/2012, CE, de 25 de abril de 2012, relativo à aplicação dos artigos 107.º e 108.º TFUE aos auxílios de minimis concedidos a empresas que prestam serviços de interesse económico geral; Regulamento (UE) n.º 651/2014, da Comissão Europeia (CE), de 16 de junho de 2014, que declara certas categorias de auxílio compatíveis com o mercado interno, em aplicação dos artigos 107.º e 108.º do TFUE; Regulamento (UE) 2015/1588, do Conselho, de 13 de julho de 2015, relativo à aplicação dos artigos 107.º e 108.º do TFUE a determinadas categorias de auxílios estatais horizontais (codificação); Jurisprudência relevante do Tribunal de Justiça Europeu, como por exemplo dos casos ALTMARK e BUPA; Comunicação da Comissão Europeia (2012/C 8/02), relativa à aplicação das regras em matéria de auxílios estatais da União Europeia à compensação concedida pela prestação de serviços de interesse económico geral, de 11 de janeiro de 2012; Decisão da Comissão Europeia (2012/21/UE), de 20 de dezembro de 2012, relativa à aplicação do artigo 106.º, n.º 2, do TFUE aos auxílios estatais sob a forma de compensação de serviço público concedidos a certas empresas encarregadas da gestão de serviços de interesse económico geral; Comunicação da Comissão Europeia (2012/C 8/03), sobre o enquadramento da União Europeia aplicável aos auxílios estatais sob a forma de compensação de serviço público, de 11 de janeiro de 2012; Documento de trabalho dos serviços da Comissão Europeia “Guia relativo à aplicação das regras da União Europeia em matéria de auxílios estatais, de «contratos públicos» e de «mercado interno» aos serviços de interesse económico geral e, nomeadamente, aos serviços sociais de interesse geral” (SWD(2013) 53 final/2, de 29 de abril de 2013). Também as Diretivas 2014/23/UE; 2014/24/UE e 2014/25/UE, todas de 24 de fevereiro de 2014 e as Diretivas da União Europeia sobre Transparência Financeira.

nível contratual ou através de instrumentos regulamentares ou administrativos dos Municípios, sem prejuízo da intervenção de outras entidades públicas competentes.

139. 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.

Obrigações Contratuais e indicadores

140. Julga-se dever existir uma relação direta entre o pagamento de compensações financeiras e o integral cumprimento dos termos do contrato de serviço público, tal como decorre do Anexo ao contrato, que estabelece indicadores que serão utilizados para avaliar o desempenho do serviço prestado pela STCP, relativamente à operação em modo autocarro, como o cumprimento de viagens, o cumprimento da primeira e última viagens, sem prejuízo do sancionamento de quaisquer das obrigações contratuais não relacionadas diretamente com o desempenho do serviço.
141. O cumprimento de viagens tem em conta o rácio entre as Viagens Comerciais Realizadas e as Viagens Comerciais Programadas, de acordo com o Plano de Operação que esteja em vigor, sem prejuízo das falhas ou incumprimentos provocados por causas de “força maior”; factos imputáveis a terceiros e situações, imprevisíveis ou inevitáveis, cujos efeitos se produzam independentemente da vontade ou das circunstâncias próprias da STCP, designadamente, indicações de forças da autoridade e/ou de proteção civil, interrupções não induzidas pelo Sistema ou seus constituintes.
142. O mesmo anexo estabelece as regras a aplicar às bonificações e penalidades referentes ao nível de serviço da STCP, as quais serão apuradas anualmente, até maio do ano seguinte a que dizem respeito. Existirá lugar a bonificação ou penalidade sempre que os valores apurados, de acordo com o supra exposto, se encontrem fora do intervalo neutro determinado no quadro acima. Nas situações em que os indicadores se situem dentro de um determinado intervalo não haverá lugar a qualquer bonificação ou penalidade.
143. Foi referido no Parecer 6/2016 que estas penalizações, associadas ao pagamento de compensações e de expressão monetária podiam configurar também um incentivo à eficiência da operação, com vantagens para a execução contratual, bem como podem

representar um incentivo à qualidade, com evidentes benefícios na rentabilidade e lucro do operador.^{67 68}

144. Foi também referido que era relevante, para este efeito, o cumprimento das obrigações decorrentes do Contrato de Gestão, pois estabelece indicadores objetivos de execução contratual, devendo garantir-se a efetividade da fiscalização do contrato, requisitos de transferência de dados, titularidade do sistema e processo de auditoria e obrigações de reporte⁶⁹, tal como estabelecido nos artigos 44.º e 45.º do Decreto-lei n.º 133/2013, de 3 de outubro.⁷⁰
145. Ora, é de sublinhar que a existência de uma relação direta entre o pagamento de compensações financeiras e o integral cumprimento dos termos do contrato de serviço público, tem evidentes vantagens para a execução contratual, representando também um incentivo à qualidade, com benefícios na rentabilidade e lucro do operador, tendentes, na generalidade, a assegurar a sustentabilidade económica, financeira e social da concessão.
146. 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*

⁶⁷ Conforme consta da Comunicação da Comissão, *“O considerando 27 do regulamento precisa que os parâmetros de compensação, em caso de adjudicação sem concurso e de aplicação de regras gerais, deverão assegurar a adequação da compensação e corresponder a uma «preocupação de eficácia e qualidade dos serviços». Quer 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.”*

⁶⁸ Contudo, cumpre referir ainda que, quanto a indisponibilidades criadas em equipamentos, sistemas ou outros bens por ocorrência de falha, avaria ou anomalia em outro bem, cuja indisponibilidade não seja penalizável por outro indicador, a empresa não poderá deixar de assegurar o seu correto funcionamento e/ou disponibilidade, bem como garantir formas alternativas para disponibilização dos correspondentes serviços aos passageiros por outra forma tida por conveniente ou assegurar a adequada informação no integral respeito do Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro de 2015, e Regulamento (UE) n.º 181/2011, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro de 2011, que estabelecem as condições que devem ser observadas no contrato de transporte rodoviário de passageiros e bagagens, em serviços regulares, tal como previsto no contrato.

⁶⁹ Como referem as orientações da Comissão *“o contrato de serviço público deve também, por princípio, estipular verificações regulares durante a sua vigência, para se detetarem precocemente situações evidentes de sobrecompensação e lhes pôr termo, em particular se o contrato for de longa duração. As autoridades competentes são obrigadas a verificar a observância das condições contratuais durante a vigência dos contratos de serviço público. Para ajudar a efetuar estas verificações de forma normalizada, poderão criar-se ferramentas informáticas. A existência de sobrecompensação deve ser avaliada separadamente para cada contrato de serviço público, a fim de evitar que lucros excessivos de um serviço público se diluam na média de vários contratos. No caso da investigação ex post, a eventualidade de as compensações recebidas excederem o efeito financeiro líquido do serviço público, conforme definido no anexo do regulamento, pode ser avaliada com base nos dados financeiros relativos às receitas e custos reais, uma vez que os regimes de compensação já estarão criados.”*

⁷⁰ Segundo as Orientações da Comissão Europeia, *“O considerando 17 do regulamento precisa que «as autoridades competentes têm a liberdade de estabelecer critérios sociais e de qualidade, a fim de manter e elevar os padrões de qualidade para as obrigações de serviço público, nomeadamente no que se refere às condições mínimas de trabalho, aos direitos dos passageiros, às necessidades das pessoas com mobilidade reduzida, à proteção do ambiente, à segurança dos passageiros e dos trabalhadores e às obrigações decorrentes de acordos coletivos e de outras normas e acordos relativos aos locais de trabalho e à proteção social no local em que o serviço é prestado»”*

compensação e corresponder a uma «preocupação de eficácia e qualidade dos serviços». Quer isto dizer que as autoridades competentes deverão incentivar os prestadores, através do mecanismo de compensação, a tornarem-se mais eficientes, isto é, a prestarem o serviço com o nível de desempenho e qualidade exigido e o menor consumo de recursos possível. As regras de compensação estabelecidas no regulamento (CE) n.º 1370/2007 deixam alguma margem de manobra às autoridades competentes quanto à conceção dos regimes de incentivo para os prestadores de serviços públicos. Em qualquer caso, as autoridades são obrigadas a «incentivar a manutenção ou o desenvolvimento de uma gestão eficaz por parte do operador de serviço público, que possa ser apreciada objetivamente» (ponto 7 do anexo). Implica isto que o regime de compensação deve ser concebido de modo a garantir, pelo menos, alguma melhoria na eficiência ao longo do tempo. (...) Os incentivos à eficiência deverão, por conseguinte, incidir na redução de custos e/ou no aumento da qualidade e nível do serviço.»⁷¹

147. De referir que, tendo presente as recomendações da AMT constantes do Parecer N.º 6/201), e no âmbito dos procedimentos habituais de acompanhamento de execução contratual a contratos que foram submetidos a parecer prévio, foram solicitados à AMP (ofício N/Ref 1243-CA/2018 de 28-03-2018) os documentos a seguir indicados:

- A notificação do Tribunal de Contas, comunicando a emissão do visto prévio;
- Versão em vigor do contrato interadministrativo de delegação de competências entre o Estado Português e a Área Metropolitana de Porto para efeitos de assunção por esta da qualidade de Autoridade de Transportes com competências de gestão do contrato celebrado com a STCP;
- Versão do contrato de gestão operacional entre o Estado Português a AMP, previstos no Decreto-Lei n.º 82/2016 de 28 de novembro, que estabelece os termos enquadradores daquela delegação de competências e ainda os estudos

⁷¹ Aliás, na Ação Inspeciva e de diagnóstico realizada pela AMT à empresa Metropolitano de Lisboa E.P.E. (ML), destinada a avaliar as condições de exploração do serviço público de transporte de passageiros foi recomendada a reavaliação do Contrato de Concessão de Serviço Público, pois considerou-se que a redação das cláusulas do Contrato de Concessão de Serviço Público, dificultam uma precisa aplicação das fórmulas de cálculo do cumprimento dos indicadores ali considerados, dificultando a aferição de um eventual incumprimento contratual. O contrato estipula a existência de referenciais indicativos ou estimados, sujeitos a desvios ou margens de tolerância, tornando muito difícil ou impedindo a aferição de eventuais incumprimentos e com as consequências daí advinentes. Acresce que não estabelece a periodicidade da verificação do cumprimento dos indicadores de desempenho potenciando que eventuais inconsistências diárias ou mensais se diluam no ano. Por outro lado, considerou-se que as disposições relativas a sanções e penalidades contratuais não deveriam ser aplicadas, indistintamente, a qualquer eventual infração, não permitindo a sua graduação nem adaptação a casos concretos.

de fundamentação da operação referidos naquele diploma e também na Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro;

- Versão em vigor do contrato interadministrativo de repartição de encargos entre os municípios;
- Versão em vigor do contrato interadministrativo de constituição da UTS-STCP;
- O relatório global circunstanciado sobre a execução do contrato relativamente ao ano de 2017 (primeiro ano de execução), com especial incidência, e para os devidos efeitos, na verificação regular da conformidade legal, nacional e europeia, da definição de obrigações de serviço público e atribuição de compensações financeiras pelo seu cumprimento, bem como no que concerne à avaliação da conformidade no que respeita a regras e princípios de âmbito tarifário (de âmbito nacional e local), de regras regulamentares e contratuais relativas aos direitos e interesses dos consumidores e que assumem impacto concorrencial, conforme estabelecido no artigo 7.º do Regulamento.

148. Em 28 de maio de 2019, foram remetidos pela AMP os seguintes documentos:

- A versão em vigor do contrato entre o Estado, AMP e STCP (2.º aditamento);
- Contrato interadministrativo de constituição de “unidade técnica de serviço” e de delegação de competências entre a AMP e os municípios já referidos.;
- Contrato interadministrativo de delegação de competências entre o Estado Português e a AMP;
- Contrato de gestão operacional entre o Estado Português e a AMP;
- A notificação do Tribunal de Contas⁷², comunicando a emissão do visto prévio em 21-8-2017 aos processos 606/2017, 743/2017 e 744/2017;
- Contrato de gestão operacional - Relatório de gestão do ano de 2017 produzido pela STCP;
- Relatório de execução do Ano 2017, produzido pela STCP.

149. Da análise aos documentos remetidos pela a AMP, com especial atenção à versão em vigor do contrato de serviço público, o relatório de gestão do ano de 2017 e o relatório

⁷² Foi também junto o Relatório de auditoria à anulação dos atos de adjudicação das subconcessões dos transportes públicos prestados pela STCP e pela Metro do Porto, realizada pelo Tribunal de Contas (relatório n.º 16/17-2ª Secção, datado de 28 de setembro de 2017).

de execução do ano de 2017, constatou-se que, na generalidade as recomendações da AMT foram acolhidas.

150. No entanto, estando definidos dois indicadores - cumprimento das viagens (CV) e cumprimento da primeira e última viagem (CPUV) - que servem de base à determinação do desempenho anual, para efeitos de atribuição de bonificações e penalidades relativo ao cumprimento do nível de serviço prestado pela STCP, não foram apuradas evidências que estes indicadores tenham sido apurados com vista ao cálculo do desempenho da empresa⁷³.
151. O ponto 1 do anexo I do contrato de gestão apresenta um conjunto de indicadores de monitorização e acompanhamento do contrato, que devem ser remetidos pela a STCP com uma periodicidade mensal à AMP. Da análise realizada ao relatório produzido pela STCP para o ano de 2017 por comparação com o definido neste anexo, constata-se que:
- O relatório de gestão do ano de 2017, elaborado pela a STCP, apresenta uma estrutura de acordo com o definido no ponto 1 do Anexo I do contrato de gestão operacional, realizado entre o Estado e a AMP;
 - O relatório apresentado tem em conta os dados da totalidade das linhas exploradas pela a STCP, sem fazer qualquer repartição pelos diversos dias (designadamente semana e fim de semana) de acordo com indicadores (nº de passageiros; nº de passageiros Km; Receitas; veículos km serviço; lugares.km; horas de serviço; taxa de ocupação; Velocidade média (km/h)) por linha e não por linha e tipo de dia, não existindo também dados relativos aos gastos por linha/dia e por tipo;
 - Relativamente ao resultado da taxa de cumprimento do serviço por linha, o relatório apresenta um cálculo em que são consideradas as viagens planeadas e as viagens perdidas. No entanto, no contrato de serviço público está definido um indicador de cumprimento de viagens, o qual deve ser efetuado considerando as viagens realizadas e as viagens programadas, conforme definido no ponto 2 do anexo D ao Contrato. Assim, afigura-se que a forma como está a ser efetuado o cálculo deste indicador não aporta a taxa efetiva de

⁷³ Trata-se naturalmente de conclusões preliminares, mas que ainda assim incidiam um acompanhamento contratual não tão exigente como seria de esperar face ao carácter genérico de diversas disposições contratuais e tendo em conta as considerações da AMT no parecer 6/2016. O trabalho realizado pela equipa de Auditoria Externa não foi remetido na forma de relatório final tendo em conta que a presente terceira adenda foi encaminhada para a AMT antes da finalização do referido Relatório (que perde assim efeito útil face à nova realidade contratual).

cumprimento, dado que não foi considerado para o seu cálculo o número de viagens realizadas;

- Nos indicadores definidos no ponto 1 do anexo I do contrato de gestão não existe evidência que tenha sido estabelecido qualquer monitorização e acompanhamento do indicador atinente à realização da primeira e última viagem para cada um dos sentidos e para cada linha e suas variantes, conforme definido no ponto 2 do anexo D do contrato;
- O relatório também não apresenta qualquer referência ou análise no que respeita a limpeza de instalações e veículos, referido no ponto 4 do anexo D do contrato.

152. Por outro lado, o ponto 2 do anexo I ao Contrato de gestão apresenta um conjunto de indicadores com metas para os anos de execução do contrato (2017-2023), sendo que as metas estabelecidas para cada indicador tiveram como base os instrumentos previsionais de gestão para o período 2016-2023, à data de 13 de setembro de 2016, conforme constava do ponto 1 do anexo A (bases financeiras) do contrato de serviço público.

153. Resulta do mesmo anexo que estes valores de base devem ser atualizados anualmente até ao final do primeiro trimestre do ano seguinte, por forma a permitir que os mesmos possam ainda ter repercussão nesse ano. A estrutura de gastos reais teve por base os anos de 2014 e 2015, conforme consta das notas no anexo I ao Contrato de gestão.

INDICADORES	UN	METAS						
		2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Ebitda (de gestão) do modo rodoviário	10 ³ €	2 416	3 533	4 328	4 610	4 646	4 562	4 742
Resultado Rodoviário	10 ³ €	-923	-1 147	-2 842	-3 048	-2 907	-2 881	-2 224
Velocidade média	km/h	15,7	15,7	15,7	15,7	15,7	15,7	15,7
Taxa de cumprimento do serviço	%	95	95	95	95	95	95	95
Veículos KM de serviço	10 ³ €	22 091	22 400	22 456	225	22 568	22 624	227
Nº de reclamações por milhão VeicKm	recl/Vkm 10 ⁶	100	100	100	100	100	100	100
Nº de reclamações por milhão passag.	recl/Pass 10 ⁷	40	40	40	40	40	40	40
Obrigações de serviço público (OSP)	10 ³ €	4 559	4 868	5 430	5 877	5 623	5 702	5 589

154. Da análise desta tabela de indicadores constatou-se que nem todos os indicadores constantes do contrato de serviço público são acompanhados pela AMP no âmbito do contrato de gestão, designadamente os indicadores “cumprimento das viagens” e “cumprimento da primeira e última viagem”.

155. Por outro lado, de acordo com o relatório de gestão produzido pela STCP para o ano de 2017 foram obtidos os resultados constantes da tabela abaixo para os diferentes indicadores estabelecidos.

INDICADORES	UN	METAS 2017	REAL 2017	Variação		Real 2017 AJUSTADO (*)	Variação	
				Absoluto	%		Absoluto	%
Ebitda (de gestão) do modo rodoviário	10 ³ €	2416	-605,7	-3021,2	-125%	2278	-137,55	-6%
Resultado Rodoviário	10 ³ €	-923	-3340,7	-2417,7	262%	-456	467,00	-51%
Velocidade média	km/h	15,7	15,8	0,1	1%	15,8	0,10	1%
Taxa de cumprimento do serviço	%	95	97,4	2,4	3%	97,4	2,40	3%
Veículos KM de serviço	10 ³ €	22091	22216	125,0	1%	22216	125,00	1%
Nº de reclamações por milhão VeicKm	recl/Vkm 10 ⁶	100	60	-40,0	-40%	60	-40,00	-40%
Nº de reclamações por milhão passag.	recl/Pass 10 ⁷	40	19	-21,0	-53%	19	-21,00	-53%
Obrigações de serviço público (OSP)	10 ³ €	4558,5	1661,1	-2897,4	-64%	4558,5	0,00	0%

(*) considerando o montante das obrigações de serviço público estabelecido nas metas de 2017

156. Da análise realizada aos resultados alcançados e às metas estabelecidas constatou-se que:

- As metas estabelecidas para 2017 não sofreram qualquer alteração em função dos resultados alcançados em 2016, dado que se mantém os mesmos objetivos que haviam sido definidos com base em dados reais de 2015 e IPG de 2016 à data de 13 de setembro de 2016, nem do período de execução contratual que teve o seu início a 21 de agosto de 2017;
- Três das oito metas não foram alcançadas, Ebitda (de gestão) do modo rodoviário; resultado rodoviário, e obrigações de serviço público (OSP). Nos restantes indicadores os resultados foram alcançados e alguns excedidos face ao objetivo inicialmente definido;
- Apenas 36% do valor de compensação financeira previsto foi reconhecido para pagamento, não tendo ficado claro quais foram os pressupostos que tiveram na origem deste montante a pagar;
- O indicador “taxa de cumprimento de serviço” regista um acréscimo relativamente à meta estabelecida. No entanto, conforme já referido anteriormente, este indicador poderá estar a ser calculado de forma incorreta, porque considera as viagens planeadas e perdidas, sendo que para além de não utilizar no cálculo as viagens realizadas, também não está devidamente detalhado por motivos de viagens perdidas e que poderão estar incluídas as viagens canceladas. Por observação dos resultados deste indicador por linha, apresentado no relatório de gestão, verificou-se que o mesmo não é cumprido

em 13% das linhas analisadas e cujas percentagens de cumprimento variam entre os 71% e os 90%.⁷⁴

157. Também se constatou que a AMP não enviou o relatório global circunstanciado sobre a execução do contrato relativamente ao ano de 2017 (primeiro ano de execução), com especial incidência, e para os devidos efeitos, na verificação regular da conformidade legal, nacional e europeia, da definição de obrigações de serviço público e atribuição de compensações financeiras pelo seu cumprimento, bem como no que concerne à avaliação da conformidade no que respeita a regras e princípios de âmbito tarifário (de âmbito nacional e local), de regras regulamentares e contratuais relativas aos direitos e interesses dos consumidores e que assumem impacto concorrencial, conforme estabelecido no artigo 7.º do Regulamento, não existindo também evidências da sua realização e publicitação.
158. O relatório de gestão acordado entre o Estado e a AMP para acompanhamento e monitorização do contrato, apresenta um conjunto de indicadores que não tem em consideração todos os objetivos e metas estabelecidos no contrato, nem o estabelecido no RJSPTP no âmbito dos deveres de informação a prestar pelos operadores às autoridades de transporte, considerando-se que dificulta a apresentação dos resultados estabelecidos em termos contratuais e legais, designadamente ao nível da elaboração do relatório a realizar pela a AMP sobre o contrato e a atualização anual dos elementos constantes do artigo 22.º do RJSPTP.
159. Nesta sequência, a AMT questionou a CM quanto à razão de não estabelecer apuramentos periódicos, por exemplo trimestrais, do cumprimento de indicadores de desempenho, já que o ponto 1 do anexo I ao Contrato de gestão apresenta um conjunto de indicadores de monitorização e acompanhamento do contrato, que deviam ser remetidos pela STCP com uma periodicidade mensal à AMP. Ou seja, é possível um apuramento até mensal.
160. Refere a CM que:
- *“A STCP efetua o apuramento dos resultados das rentabilidades das linhas, trimestralmente, sendo de facto possível o seu apuramento mensal;*
 - *Ao longo do ano de 2018 foram efetuadas reuniões periódicas de trabalho entre a STCP e a AMP, e entre a STCP e as autarquias servidas pela rede da STCP,*

⁷⁴ “O contrato teve início em 21 agosto de 2017 e os resultados e as metas dizem respeito ao ano de 2017, o que não permite fazer uma correta comparação.”

onde foram apresentados e analisados os indicadores relativos a cada uma das linhas;

- *No final do ano, foi efetuado um relatório com o respetivo apuramento das OSP, por linha, o qual foi remetido à AMP”.*

161. [confidencial]

162. Por outro lado, foi referido pela AMT que, tendo em conta que em 2 anos não existe registo de aplicação de sanções ou de apuramento de dados para tal, e tendo em conta que só existe previsão de multas contratuais concretas para alguns indicadores de desempenho (e que ainda assim são apurados anualmente) e que as restantes obrigações contratuais estão apenas sujeitas ao regime geral do artigo 44.º do RJSPTP (suspensão do serviço ou de compensações) sem que existam indicadores objetivos para outras obrigações - sem ter em conta também ao artigo 45.º - seria de esclarecer o racional de não ter sido incluída uma norma com indicação do que se entende por incumprimento leves, graves ou muito graves, com indicação de sanções concretas ainda que dentro de um intervalo e por referência a indicadores objetivos e mensuráveis (não sendo exetável que, por exemplo, por falta de transmissão e informação se aplique uma sanção de suspensão de serviço ou compensações, resultando em não aplicação de qualquer sanção).

163. Respondeu a CM que:

- *“A intenção das partes celebrantes do terceiro aditamento foi a de dar cumprimento ao comando legal constante dos artigos 3.º, n.º 6, e 8.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 150/2019, de 11 de outubro, procedendo apenas às modificações contratuais do Contrato de Concessão de Serviço Público necessárias à adaptação e concretização do novo modelo de gestão legalmente aprovado;*
- *Para esse efeito, o terceiro aditamento procede à modificação do Contrato de Concessão de Serviço Público: i) Revendo as relações concedente-concessionária, em virtude de a figura do dominus passar a ser exercida não apenas por uma entidade, mas sim por um conjunto de entidades em relação diferente entre si com a concessionária (em função do serviço ser municipal do Porto, ou intermunicipal); ii) Alterando os montantes de compensação por obrigações de serviço público a suportar pelos Municípios;*

- *As partes não ignoram as recomendações dirigidas pela AMT, nem muito menos a necessidade de as implementar. Aliás, concordam e entendem que todo o Contrato de Concessão de Serviço Público é merecedor de uma revisão geral, no sentido de aprofundar e desenvolver o seu conteúdo obrigacional de modo a que corresponda satisfatoriamente a todas as vicissitudes emergentes da relação de serviço público – na matéria indicada na questão que é colocada, tal como em outras questões;*
- *Mas independentemente do mérito e urgência dessas revisões/modificações, os Municípios só ficarão legalmente habilitados a realizar esses trabalhos a partir da entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 151/2019, que está fixada para 1 de janeiro de 2020. Recorde-se que, por exemplo, só nessa data é que se transferem efetivamente para os Municípios a função e competências de Autoridades de Transportes previstas no RJSPTP – sendo que, ainda hoje e até essa data, é o Estado e a AMP que permanecem nessa posição. Os Municípios não têm ainda, por isso, competência legal para promover essas modificações;*
- *Sublinhe-se que a revisão contratual agora operada é especialmente habilitada pelo Decreto-Lei n.º 151/2019, de 11 de outubro, que estabelece que a mesma é possível a partir da publicação do diploma, mas em relação ao objeto e conteúdo indicados nos seus artigos 3.º, n.º 6, e 8.º, n.º 2;*
- *Por esse motivo legal e porque a revisão contratual de fundo irá requerer trabalhos preparatórios de significativa extensão, entende-se que os mesmos devem ser desenvolvidos posteriormente à celebração, desde já, do aditamento exigido pelo diploma legal, de forma a não prejudicar o correto desempenho contratual e após a completa entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 151/2019”.*

164. À questão sobre a razão de não ponderação e/ou inclusão no contrato da transmissão, pelo operador e/ou pelo gestor do contrato de indicadores de monitorização e supervisão que constam da Informação às Autoridades de Transportes de 27 de setembro de 2018 ou de dados previstos no Regulamento n.º 430/2019⁷⁵, ou da obrigação de publicação dos relatórios previstos no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento, a CM remeteu para a questão anterior.

⁷⁵ Publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 94, de 16 de maio de 2019.

165. Confirma-se assim que o caráter mais *aberto* dos anteriores indicadores, que se consideraram aceitáveis desde que corretamente aplicados, propiciou uma execução contratual menos exigente.
166. O apuramento do cumprimento de critérios relativos a oferta, mesmo que corretamente aplicados, promovem a diluição de disrupções efetivas em algumas linhas, ao contrário do que aconteceria se se verificasse em períodos mais curtos.
167. Por outro lado, não se vislumbra, pelo que é dado a conhecer, que se possa, efetivamente, apurar e sancionar, e em que medida, os incumprimentos de horários específicos (diários, mensais, trimestrais, por carreira, conjunto de carreiras) e de que forma é tida em conta alguma margem de tolerância. Suscitam-se ainda dúvidas sobre de que forma tal promove a transparência da comunicação com os passageiros, pois poder-se-á verificar uma disrupção objetiva, persistente, intercalada ou prolongada de diversos horários e frequências, e, ainda assim, a empresa comunicar que não se verifica qualquer incumprimento e tal não se refletir, em nenhum modo, na compensação a receber.
168. 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 frequências.
169. Numa perspetiva de avaliação qualitativa do desempenho empresa e na perspetiva do passageiro, bastará a simples constatação de sucessivos incumprimentos de horários ou frequências que possam existir, independentemente de culpa, para considerar que existe incumprimento (ainda que possa ter em conta razões de congestionamento da via pública, por exemplo).
170. Se uma determinada linha tiver sucessivos atrasos, potencialmente poderá ver assegurada uma taxa de cumprimento contratual, se a mesma se basear numa média anual, não obstante o passageiro poder não ver cumpridos os horários ou frequências afixadas.

171. De acordo com o 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 apreciada objetivamente, e uma prestação de serviços de transporte de passageiros com um nível de qualidade suficientemente elevado. De acordo com os dados disponíveis na fundamentação do contrato afigurava-se não ser possível monitorizar e aferir, na totalidade, todas as vertentes do seu cumprimento.
172. Face ao exposto considera-se ser de recomendar que os indicadores de monitorização do contrato sejam complementados com os indicadores de monitorização e supervisão que constam da Informação às Autoridades de Transportes de 27 de setembro de 2018⁷⁶ na gestão contratual e para os efeitos de elaboração de relatórios de gestão e outros instrumentos previsionais⁷⁷.
173. Tendo em conta que a Comissão Europeia sustenta⁷⁸ 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 de um exercício de maior 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 a sua necessária sindicabilidade.
174. Recomenda-se, igualmente, que se garanta a obrigação de transmitir os dados operacionais previstos no Regulamento n.º 430/2019 em ordem a assegurar uma adequada monitorização de todos os pressupostos e variáveis necessários ao cálculo de indicadores de *performance*⁷⁹ e que as Autoridades de Transportes, diretamente ou através do gestor do contrato, garantam a obrigação de elaboração de relatórios

⁷⁶ Disponível em: https://www.amt-autoridade.pt/media/1777/csite_indicadores_monitorizacao_supervisao_at.pdf

⁷⁷ 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*”.

⁷⁸ 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.*”

⁷⁹ Ver: http://www.amt-autoridade.pt/media/2011/regulamento_regrastarifarias_procedimentos_recolhainf.pdf

públicos sobre o serviço público de transporte de passageiros, previstos no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento.⁸⁰

175. 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.

176. Mais se recomenda que no despacho de nomeação do Gestor do Contrato, se assegure a previsão da responsabilidade de assegurar a transmissão dos dados referidos, às autoridades de transportes e à AMT, mas também que se pugne pela elaboração do relatório público já referido.

Penalidades e outras matérias contratuais

177. Importa ainda relevar que, em acréscimo às penalizações previstas no Anexo D, o contrato de serviço público também estabelece penalizações pelo incumprimento de qualquer obrigação legal, nos termos do plasmado no artigo 44.º e 45 do RJSPTP, podendo levar, em caso de incumprimento grave ou reiterado, à suspensão do pagamento das compensações.

178. Uma vez que o incumprimento de obrigações contratuais pode levar à instauração de procedimentos contraordenacionais, nos termos do artigo 46.º do RJSPTP⁸¹, afigurou-se que o contrato de serviço público se consubstanciava num instrumento verdadeiramente vinculativo em toda a sua extensão e respetivas obrigações^{82 83}.

⁸⁰ Ver Orientações - Obrigações de Reporte e Publicitação - Regulamento n.º 430/2019 e Regulamento (CE) n.º 1370/2007 - http://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes_amt_obrigacoes_reporte_relatorios_publicos.pdf

⁸¹ 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.

⁸² Como referem as Orientações da Comissão “Os operadores de transportes públicos estão obrigados a prestar às autoridades competentes todos os dados e informações que lhes permitam cumprir as obrigações de publicação (...) O artigo 7.º, n.º 1, do regulamento prevê que cada autoridade competente publique um relatório anual circunstanciado sobre as obrigações de serviço público que são da sua competência, os operadores de serviços públicos selecionados e as compensações e os direitos exclusivos concedidos a estes como contrapartida. O relatório deve estabelecer a distinção entre transporte por autocarro e por comboio, permitir o controlo e a avaliação dos desempenhos, da qualidade e do financiamento da rede de transportes públicos e, se for caso disso, prestar informações sobre a natureza e a extensão dos direitos exclusivos eventualmente concedidos. No entender da Comissão, um «relatório circunstanciado» será um relatório global relativo a todos os contratos de serviço público que a autoridade competente adjudicou, os quais devem ser todos identificados individualmente. Além dos valores totais, as informações fornecidas deverão, pois, referir-se a cada contrato, acautelando a proteção dos interesses comerciais legítimos dos operadores”.

⁸³ Como referem as Orientações da Comissão “para a consecução dos objetivos do regulamento, ou seja, para garantir a segurança, a boa relação custo-eficácia e a alta qualidade dos serviços de transporte de passageiros, as autoridades competentes têm de zelar pela sustentabilidade económica e financeira da prestação desses serviços. No contexto da contratualização definida no artigo 3.º, n.º 1, do regulamento (CE) n.º 1370/2007, ambas as partes no contrato podem partir do princípio de que os seus direitos serão respeitados e devem cumprir as suas obrigações contratuais.”

179. Todavia, nesta fase afigura-se não existir uma total certeza na efetividade dos mecanismos de aplicação de sanções pecuniárias, resultando a dúvida sobre se efetivamente existiram incumprimentos ou se não existiu monitorização para apurar os mesmos, ou, ao invés, se estamos perante um bom desempenho da STCP que levou à desnecessidade de aplicação de sanções (mesmo considerando apuramentos anuais e regras latas ou com o relevante grau de discricionariedade quanto às diversas obrigações contratuais como sejam a submissão a fiscalização, comunicação de informação financeira e operacional, dispor de contabilidade adequada, justificação de *performance*, detenção de regulamento de exploração, etc.)
180. A AMT tem defendido que todas as obrigações deverão, sempre que possível, ter indicadores concretos e mensuráveis e ter associada uma penalidade identificável, sendo aconselhável prever a gravidade e a graduação, bem como todas aquelas que poderão ser consideradas leves, graves ou muito graves, mesmo antes de se considerar a aplicação da mais grave – a resolução.
181. Se por um lado um valor elevado de multas contratuais ou a possível aplicação de sanções mais graves (suspensão de serviço, de compensações ou outras) pode ser desmotivador do incumprimento, por outro, a aplicação indistinta de sanções a uma multiplicidade de obrigações ou a não existência de critérios ou parâmetros objetivos para calcular e aplicar um montante pecuniário intermédio para uma infração em concreto poderá potenciar a não aplicação de qualquer sanção, não existindo assim qualquer incentivo ao operador para prestar um serviço de interesse económico geral de qualidade, e ao qual está associado (e justificado) o dispêndio de dinheiros públicos.
182. No parecer 6/2016 já se referia que deveria ser ponderado e avaliado, na execução contratual, se os mecanismos sancionatórios seriam efetivamente dissuasores do incumprimento, mas, após os dados recebidos, não existem evidências de apuramento de incumprimentos ou de aplicação de sanções.
183. Assim, à semelhança de outros operadores internos, bem como dos futuros contratos a celebrar por Comunidades Intermunicipais e Áreas Metropolitanas, considera-se que, pelo menos, devem constar disposições sancionatórias mínimas para todas as obrigações contratuais, pois 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 superior interesse público.

184. Noutra vertente, nos termos do consignado no artigo 290.º-A do Código dos Contratos Públicos, para efeitos de fiscalização e acompanhamento da execução do contrato, o concedente nomeia o gestor do contrato que o representa nos termos previstos no contrato e no seu despacho de nomeação. Recomenda-se que seja expresso que o gestor deve ter como competências, entre outras indicadas no seu despacho de nomeação e/ou Contrato, e sem prejuízo da autonomia da empresa e dos poderes do concedente: (i) verificar o cumprimento das obrigações principais, acessórias e complementares; (ii) assegurar a ligação quotidiana entre a empresa e o concedente; (iii) elaborar relatórios⁸⁴ a remeter ao concedente ou outras entidades competentes, com a periodicidade prevista instrumento legal, regulamentar, administrativo ou contratual, sobre o desempenho das empresas; (iv) acompanhar a realização de inspeções e auditorias;
185. 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 contratuais⁸⁵.
186. 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 78/2014, de 14 de maio.⁸⁶
187. Por fim, recomenda-se à STCP o cumprimento das obrigações de transmissão de informação estabelecidas no artigo 22.º do RJSPTP, uma vez que aquela norma estabelece a sua aplicação a todos os serviços de transporte público passageiros em operação.

Avaliação

188. Face ao exposto e considerando que os requisitos previstos no Acórdão Altmark, no Regulamento, no RJSPTP e no Decreto-Lei n.º 167/2008, de 26 de agosto, atento o teor dos dados disponibilizados, se perfilam de verificação positiva, considera-se que as

⁸⁴ Incluindo o reporte de indicadores já mencionados pela AMT e elaboração de relatórios internos e públicos.

⁸⁵ 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.

⁸⁶ 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.

alterações decorrentes diretamente do Decreto-Lei n.º 151/2019, de 11 de outubro, estão em conformidade com o Direito e com a 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 adequado dos serviços públicos e foi tido em, conta um lucro razoável;
 - Estamos perante serviços de interesse económico geral prosseguidos por empresas 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.
189. Sem prejuízo do antedito, 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, sendo esse facto de verificação permanente e sistemática, designadamente pela AMT, ao abrigo do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio⁸⁷.
190. Considera-se também que os Municípios introduziram apenas as alterações necessárias ao Contrato de Serviço Público existente – anteriormente validado pela AMT e pelo Tribunal de Contas - para dar cumprimento ao Decreto-Lei n.º 151/2019, de 11 de outubro, e num contexto de constrangimento temporal para operacionalizar tais transformações.

⁸⁷ Também se dirá, quanto a este aspeto, que estes factos são de verificação permanente e sistemática e que a aferição da legalidade/aceitabilidade de princípios programáticos e *ab initio*, do posto de vista formal, não se estende às regras específicas ou atos concretos necessários à sua execução, pelo que será recomendável a instituição de mecanismos de auditoria periódicos e sistemáticos, a nível contratual ou através de instrumentos regulamentares ou administrativos do Estado, sem prejuízo da intervenção de outras entidades públicas competentes. 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.

191. Recorde-se que o diploma determina a transferência da propriedade da empresa com efeitos a 1 de janeiro de 2020, com as inerentes responsabilidades (ainda que não seja certo que seja possível concluir todos os procedimentos administrativos e legais de autorização e de validação da despesa antes daquela data).
192. Contudo, a AMT considera que da execução do anterior contrato resultou comprovada a necessidade de alteração mais profunda do contrato, seja no que se refere a indicadores de desempenho mais objetivos, transmissão de informação, mecanismos de monitorização e sancionamento, etc, aliás, como se tem vindo a verificar em outros operadores internos ou em procedimentos concursais em Comunidades Intermunicipais e Áreas Metropolitanas⁸⁸.
193. Tal necessidade (de revisão mais profunda) merece igualmente o acordo das autarquias, mas considerando estas que tal apenas se poderá verificar após 1 de janeiro de 2020, assim que se garanta a transferência de propriedade e o cumprimento do Decreto-Lei n.º 151/2019, de 11 de outubro.
194. Nesse sentido, de forma a garantir a total aderência ao enquadramento legal e jurisprudencial, o parecer positivo da AMT é condicionado às 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

195. 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 e determinações feitas pela AMT no presente parecer e da verificação da implementação e manutenção destes benefícios através do necessário acompanhamento da execução contratual.
196. Quanto a investidores, tendo em conta os elementos disponibilizados, afigura-se que cria as condições para o desenvolvimento do serviço de transporte de passageiros,

⁸⁸ Aliás, os Municípios têm assento na AMP e conhecem o a proposta de contrato de serviço público a celebrar com futuros operadores na região. Sem com esta referência se pretender transmitir uma posição de aferição, por inteiro, da conformidade legal daquela proposta, resulta, contudo, claro, que aquele contrato é bastante mais extenso, profundo e especificado do que a atual versão do contrato STCP. Mais uma vez que se refere que na sequência do Parecer 6/2016 se esperava que uma monitorização e fiscalização eficaz pudesse dar evidências de que normais mais latas podem ser especificadas e preenchidas. Tal não se veio a verificar.

tendo em conta que consolida o processo de descentralização administrativa, de contratualização de serviços públicos e de investimento na rede de transportes.

197. Por outro lado, o facto de se especificarem condições de exploração de um operador de transportes, bem como as suas relações com as respetivas Autoridades de Transportes, confere um quadro de transparência, estabilidade e previsibilidade, de relacionamento, também com outros operadores de transportes no mesmo mercado, o que pode viabilizar um exercício de regulação, supervisão e organização de sistema atento a eventuais distorções concorrenciais.
198. Existe um acréscimo de encargo financeiro para os concedentes ainda que se possa considerar que de tal não decorre um aumento da carga fiscal para os contribuintes, tendo em conta que se trata da mesma empresa, serviços e obrigações, agora suportadas por outras entidades públicas que não o Estado. Por outro lado, trata-se de um encargo tido por contrapartida de obrigações de serviço público em função dos utilizadores, estimulando o desenvolvimento da produção de valor acrescentado pela melhoria da mobilidade e favorecimento de todas as atividades que beneficiam da existência de uma boa rede de transporte públicos.
199. Também no interesse daqueles, os imperativos de uma gestão sustentável e criteriosa poderão potenciar uma melhor gestão dos dinheiros públicos e, conseqüentemente, assegurar a sustentabilidade atual e futura da oferta de transportes à população.
200. No que tange a utilizadores/utentes/ consumidores e/ou cidadãos, o facto de se assegurar a prestação de um serviço público, criando condições de investimento, poderá potenciar a oferta de um melhor serviço, e poderá promover uma melhor promoção dos direitos e interesses dos consumidores, assegurando a satisfação permanente dos padrões de continuidade, regularidade, qualidade, quantidade e tarifas do serviço de transporte.
201. 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. 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.
202. Atenta a realidade deste caso específico, poder-se-á inferir que o segmento mais interessado, em primeira linha, num contexto global desta racionalidade, são os

consumidores, sendo que a imposição de OSP permite garantir níveis de continuidade, regularidade, pontualidade e acesso ao transporte a preços acessíveis que não seriam alcançáveis, caso os investidores privados atendessem apenas ao seu interesse comercial.

203. 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 metropolitana.

IV – DAS DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES

204. Atento o quadro acabado de recensear, tendo em conta que a transferência da propriedade da empresa opera a 1 de janeiro de 2020, com as inerentes responsabilidades daí advenientes e que da execução do anterior contrato resultou comprovada a necessidade de alteração mais profunda do mesmo, o que é, aliás, secundado pela CM, considera-se ser de determinar, que:

- Seja iniciada a elaboração e apresentação de nova proposta de contrato de serviço público no decurso do primeiro semestre de 2020, com maior especificação dos seus termos, como já se verifica aliás em outros operadores internos ou em procedimentos concursais de Comunidades Intermunicipais e Áreas Metropolitanas. Neste sentido, sugere-se que sejam tidas em considerações orientações/sugestões da AMT e do Grupo de Trabalho de Capacitação das Autoridades de Transportes⁸⁹ quanto elaboração de condições contratuais⁹⁰;
- Revisão anual do modelo financeiro e revisão/ajuste anual da compensação, tendo em conta a atualização dos respetivos pressupostos, com base na contabilidade analítica e cálculos precisos de gastos e rendimentos elegíveis e revisão anual do modelo financeiro⁹¹, visando melhor avaliar a evolução

⁸⁹ Ver Guião de preparação de procedimentos concursais, incluindo formulário tipo de caderno de encargos: <https://gtatransportes.files.wordpress.com/2018/11/quic3a3o-de-apoio-c3a0-preparac3a7c3a3o-e-conduc3a7c3a3o-de-procedimentos-de-contratac3a7c3a3o-versc3a3o-previa.pdf>

⁹⁰ *Road-Map* para a contratualização de serviços públicos de transportes: <https://gtatransportes.files.wordpress.com/2018/11/c2abroadmapc2bb-para-a-contratualizac3a7c3a3o-de-servic3a7os-pc3babolicos-de-transportes.pdf>;

⁹¹ Informação sobre Auxílios de Estado e compensações: https://www.amt-autoridade.pt/media/1955/auxilios_estado_osp_transportes.pdf

previsional ao longo do período do contrato de prestação de serviço público com reflexos na compensação a atribuir⁹². 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, para o qual tem relevância o investimento efetuado e não amortizado.

205. Recomenda-se desde já (determinando-se que tal seja refletido na futura alteração a contrato de serviço público), além do já referido supra:

- Inclusão no contrato ou em despacho de nomeação do Gestor do Contrato, das respetivas competências, nos termos do CCP e também a elaboração de relatórios e reportes de informação com as autoridades de transportes, mas também como entidades como a AMT ou a IGF;
- Que os indicadores contratuais sejam complementados (e depois ajustados) com os indicadores de monitorização e supervisão que constam da Informação às Autoridades de Transportes, de 27 de setembro de 2018, na gestão contratual e para os efeitos de elaboração de relatórios de gestão e outros instrumentos previsionais⁹³, não deixando, obviamente, de ter em conta o Plano de Atividades e Orçamento ou Instrumentos Previsionais de Gestão;
- Que se garanta a obrigação de transmitir os dados operacionais previstos no Regulamento n.º 430/2019⁹⁴, publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 94, de 16 de maio de 2019 em ordem a garantir uma adequada monitorização de

⁹² Podendo reunir os seguintes elementos (sem prejuízo de outros): (i) Pressupostos que suportam a evolução da atividade (oferta e procura) e respetivas receitas e custos de exploração do serviço público a prestar pela STCP, ao longo do período do contrato; (ii) Evolução da oferta não só em termos de veículos e veículos quilómetro (V.Km), mas também do indicador lugares quilómetro oferecidos (LKm), fundamental para avaliar a adequação da oferta à procura, nomeadamente através da taxa de ocupação; (iii) Evolução da procura (passageiros e passageiros quilómetro transportados), nomeadamente tendo em conta o impacto do PART e melhoria da qualidade de serviço a implementar nos próximos anos; (iv) Caracterização da frota, de uma forma sintetizada, incluindo número de unidades, idade média, lotação oferecida, taxa de imobilização oficial (v) A conta de exploração, tendo por base os indicadores físicos, quanto a oferta, procura, recursos humanos e materiais, plano de investimentos, tarifas (BTM) e custos unitários (custos/V.Km) para a avaliar e fundamentar a atribuição da compensação por obrigação de serviço público.

⁹³ Tendo em conta que a Comissão Europeia sustenta que um contrato de serviço público pode consistir num instrumento contratual, mas também numa decisão administrativa ou em instrumento legal e regulamentar, recomenda-se que as obrigações de transmissão de informação, ainda que previstas contratualmente, possam também ser melhor detalhadas em função do exercício de melhor especificação de indicadores estratégicos e operacionais, financeiros e económicos, e sobretudo da periodicidade da sua recolha, tratamento e análise, (além dos já previstos no contrato e em outros documentos como o Plano de Atividades), no sentido de lhes dar maior coerência e vinculatividade, mas também conferir-se a necessária sindicabilidade.

⁹⁴ Regulamento Sobre Regras Tarifárias e Procedimentos de Recolha de Informação - https://www.amt-autoridade.pt/media/2011/regulamento_regrastarifarias_procedimentos_recolhainf.pdf

todos os pressupostos e variáveis necessários ao cálculo de indicadores de *performance*⁹⁵;

- Que se garanta 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 Regulamento⁹⁶.

206. Deverá ainda:

- Garantir-se, em articulação com a AMP (onde os Municípios ora em causa têm assento), 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, acautelando efeitos negativos e injustificados na sustentabilidade das respetivas operações;
- Garantir-se a inserção no sistema de informação nacional da informação prevista no artigo 22.º do RJSPTP⁹⁷;
- Garantir-se o cumprimento dos competentes requisitos de autorização e validação de despesa e garantia da sua comportabilidade, nos termos legalmente previsto.

V – DAS CONCLUSÕES

207. Nestes termos, e em conclusão, tendo em conta que a transferência da propriedade da empresa assume efeitos legais em 1 de janeiro de 2020, com as inerentes responsabilidades daí advenientes, o parecer da AMT quanto às alterações decorrentes do Decreto-Lei n.º 151/2019, é favorável, estando o sentido positivo do parecer condicionado ao cumprimento das determinações efetuadas, sob pena da sua convalidação em negativo.

⁹⁵ Orientações - Obrigações de Reporte e Publicitação - Regulamento n.º 430/2019 e Regulamento (CE) n.º 1370/2007 - https://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes_amt_obrigacoes_reporte_relatorios_publicos.pdf

⁹⁶ Que sirva de base relatório de execução contratual, quanto ao desempenho operacional, económico e financeiro (incluindo a revisão/atualização do modelo financeiro para os anos do contrato), de forma a aferir a exequibilidade de indicadores contratuais bem como da sustentação (legal e técnica) dos pressupostos de apuramento e cálculo de compensações financeiras.

⁹⁷ Uma vez que se aplica a todos os serviços de transporte público de passageiros em operação. Ver Obrigações Legais de Transmissão de Informação por Parte de Operadores de Transportes - https://www.amt-autoridade.pt/media/2118/obrigacoes_legais_transmissao_informacao.pdf

208. De referir, igualmente, que a referida *compliance* afere-se 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.
209. 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 Estado, designadamente através de uma adequada transmissão de informação circunstanciada e relevante.

Lisboa, 19 de dezembro de 2019

O Presidente do Conselho de Administração

João Carvalho

Direção de Supervisão/Divisão de Avaliação de Políticas Públicas e Monitorização Setorial