

PARECER N.º 39/AMT/2025

[versão não confidencial]

I - INTRODUÇÃO

1. O Gabinete de S. Exa o Ministro das Infraestruturas e Habitação remeteu à Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT), para efeitos de emissão de parecer, conforme previsto no Decreto-Lei n.º 78/2014 de 14 de maio, as alterações ao Contrato de Serviço Público de Transporte Ferroviário de Passageiros entre o Estado e CP – Comboios de Portugal, E.P.E (CP), em consequência da reativação da designada “Linha de Leixões” para o transporte público de passageiros.
2. O presente parecer inscreve-se no cumprimento da missão da AMT enquanto regulador económico independente¹, bem como nas suas atribuições, *in casu*, nas alíneas a), e), j), k) e m) do n.º 1 do artigo 5.º, no artigo 8.º e no artigo 34.º, n.º 2, alínea c) e n.º 3, alíneas a) e b) - todos dos Estatutos da AMT^{2 3} incluindo:
 - 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, se for o caso, a aplicação de sanções contratuais;⁴
 - Proceder ao controlo anual das compensações concedidas às entidades que asseguram os serviços de interesse económico geral nos setores regulados⁵;
 - Promover a defesa dos direitos e interesses dos consumidores e utentes em relação aos preços, aos serviços e respetiva qualidade⁶.
3. Para a elaboração do presente parecer foi tida em conta documentação diversa, como seja:

[confidencial]

¹ Nos termos dos seus Estatutos, publicados em anexo ao Decreto-Lei n.º 78/2014 de 14 de maio e de acordo com as exigências que emanam da Lei-Quadro das entidades reguladoras independentes, aprovada pela Lei n.º 67/2013 de 28 de agosto.

² Nomeadamente: 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 a defesa do interesse dos operadores económicos; monitorizar e acompanhar as atividades do mercado da mobilidade e dos transportes terrestres e fluviais e; avaliar as políticas referentes ao Ecossistema da Mobilidade e dos Transportes.

³ Alíneas c) e d) do n.º 2 do artigo 34.º, alíneas e) e k) do n.º 1 e alínea a) do n.º 2 do artigo 5.º, todos dos Estatutos da AMT.

⁴ Alíneas c) e f) do n.º 2 do artigo 5.º e alínea b) do n.º 3 do artigo 34.º, todos dos Estatutos da AMT.

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

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

II – ENQUADRAMENTO

Protocolo

4. Em 21 de março de 2024 foi assinado um Protocolo entre a CP, a IP - Infraestruturas de Portugal, S.A. (IP) e o Município de Matosinhos, homologado pela Tutela Setorial, prevendo a reativação do serviço ferroviário de passageiros na Linha de Leixões, entre as estações de Porto-Campanhã e Leça do Balio, contemplando a criação de duas novas paragens (Hospital de São João e Arroteia).
5. No âmbito deste protocolo, homologado pela tutela setorial, a CP obrigou-se a “(...) *promover a exploração do serviço de transporte ferroviário de passageiros na Linha de Leixões, garantindo o serviço nas novas dependências de Hospital de São João e Arroteia a partir de dezembro de 2024, logo depois da IP e do Município concluírem as obrigações enunciadas nas cláusulas seguintes*”.
6. De acordo com o protocolado, a reativação do serviço ferroviário de passageiros estava dependente de um conjunto de obrigações a serem assumidas pela CP, IP e Município de Matosinhos, nomeadamente:
 - Garante da operação ferroviária;
 - Construção e beneficiação de plataformas e adaptação das dependências existentes, incluindo sinalética, abrigos, mobiliário urbano, iluminação, expositores para informação ao público e infraestruturas para instalação de equipamentos de venda e validação;
 - Avaliação técnica para dotar todas as paragens com serviço de passageiros com videovigilância (CCTV), sinalética, sistemas de informação sonora, teleindicadores;
 - Garante das acessibilidades e das correspondentes condições de segurança às novas paragens e às já existentes.
 - Reunião das condições mínimas para que a operação se iniciasse a partir do dia 9 de fevereiro, inclusive.

Análise de custo benefício - CP

7. Na comunicação da CP ao IMT, é reconhecida a necessidade de proceder à alteração dos parâmetros de serviço público, tal como constante na Cláusula 4.^a do Contrato de

Serviço Público (CSP), pelo que a empresa realizou uma análise de custo benefício da reativação de serviço e o respetivo impacto anual em termos de compensações financeiras pelas Obrigações de Serviço Público.

8. A reativação do serviço urbano de passageiros na linha de Leixões foi prevista no Plano de Atividades e Orçamento 2025-2027 da CP, que segundo esta se encontra em apreciação pelas Tutelas.
9. Considerou a CP que aquela reativação:
 - Reforça os compromissos sociais e promove a coesão territorial;
 - Fomenta novas matrizes de mobilidade intermodais com impacto significativo nos tempos de percurso, perspetivando um aumento considerável da procura do transporte público, considerando que a linha está inserida numa malha urbana de forte crescimento populacional da Área Metropolitana do Porto;
 - Pode dar contributos para a redução das emissões de gases com efeito de estufa no setor dos transportes, cumprir os objetivos estabelecidos na Lei de Bases do Clima, no Roteiro para a Neutralidade Carbónica 2050 e no Plano Nacional de Energia e Clima 2030, nomeadamente no que se refere à descarbonização dos sistemas de mobilidade e transportes, e bem assim todos os compromissos assumidos pelo Estado Português nesta matéria;
 - Constitui uma mais-valia económica, social e ambiental para a Área Metropolitana do Porto.
10. De acordo com a CP, a nova oferta:
 - É estruturada por uma família de comboios entre Porto Campanhã e Leça do Balio, passando os comboios Urbanos do Porto a operar em 5 Eixos, que circulam numa frequência de 2 comboios por hora em cada sentido, e que resultam do prolongamento da família de Ovar sempre que possível;
 - É reduzida no período noturno e aos fins de semana e feriados para 1 comboio por hora em cada sentido. Nas estações de Porto Campanhã e Contumil são garantidas ligações aos serviços Urbanos das restantes linhas, Regionais e de Longo Curso;

- Contempla assim, a realização de 60 comboios por dia aos dias úteis e 34 comboios por dia aos sábados, domingos e feriados na relação Porto Campanhã – Leça do Balio, totalizando 368 comboios por semana;
- É abrangida pelos títulos de transporte monomodais CP e títulos intermodais Andante.

Precário - LINHA DE LEIXÕES

[illegible]**Matriz Zonal - LINHA DE LEIXÕES**

Porto S. Bento

1						P. Campanhã
1	1					Contumil
2	1	1				São Gemil
2	2	1	1			Hospital São João
2	2	2	1	1		São Mamede de Infesta
2	2	2	1	1	1	Arroteia
3	2	2	1	1	1	Leça do Balio

11. Segundo a CP, de forma a avaliar o impacto financeiro decorrente da reativação foi elaborada uma análise de custo benefício, tendo subjacente os seguintes pressupostos:
- Captação de cerca de [confidencial] de novos passageiros para o modo ferroviário, com o consequente acréscimo dos rendimentos;
 - Aumento de gastos de:
 - pessoal, devido à contratação de 9 maquinistas e 9 operadores de revisão e venda;
 - taxa de utilização de infraestrutura, resultante do acréscimo de comboios quilómetro;
 - eletricidade para tração e gastos de material circulante, pelo acréscimo de quilómetros;
 - outros gastos, nomeadamente, vigilância e limpeza de material.
12. Com base nos pressupostos identificados, estimou a CP que:
- Levará a um défice operacional anual da ordem dos [confidencial] euros, com impacto previsto de cerca de [confidencial] % deste valor no 1.º ano, [confidencial] % no 2.º ano e [confidencial] % nos seguintes anos;

- Levará a um impacto anual em termos de compensações financeiras pelas Obrigações de Serviço Público, de cerca de [confidencial] euros, considerando a fórmula de cálculo das compensações prevista no CSP.
13. Acresce que a CP, para efeitos de avaliação do risco associado aos pressupostos assumidos (cenário base), elaborou uma análise de sensibilidade com os seguintes cenários:

[confidencial]

14. O quadro seguinte sintetiza os resultados apurados:

[confidencial]

15. A CP entende assim que estão reunidas as condições mínimas para que a operação pudesse ter início a partir de 9 de fevereiro de 2024, inclusive, o que aliás, como refere o IMT, já tinha vindo a ser noticiado pelos órgãos de comunicação social e pela própria CP⁷.

Apreciação IMT – Gestor do Contrato

16. Constata o IMT, quanto ao CSP da CP que:
- Contratualizou o serviço público de transporte ferroviário nacional de passageiros de interesse económico geral, contemplando os Serviços Urbanos/Suburbanos, Regionais e de Longo Curso, nos trajetos discriminados no Anexo I do referido contrato;
 - Para que os serviços públicos de transporte ferroviário de passageiros sejam financeiramente sustentáveis e proporcionem adequados níveis de oferta, qualidade e segurança, devem ser pagas compensações financeiras, determinadas de acordo com a metodologia constante do Anexo V e se da fórmula de cálculo a que se refere o n.º 1 da Cláusula 5.ª Remuneração”;
 - O n.º 1 da Cláusula 4.ª (“Prestação de obrigações de serviço público”) estabelece que a prestação das obrigações de serviço público de transporte ferroviário de passageiros objeto do Contrato consubstancia-se “(...) *através da oferta de Serviços nos trajetos definidos no Anexo I, garantindo condições de operabilidade,*

⁷ <https://www.cp.pt/passageiros/pt/consultar-horarios/avisos/leixoes-9-fevereiro> e <https://www.cp.pt/StaticFiles/horarios/urbanos-porto/comboios-urbanos-ovar-porto-lecabalio.pdf>.

disponibilidade, permanência, qualidade, comodidade, acessibilidade, rapidez, higiene e segurança dentro dos limites de capacidade da infraestrutura e de acordo com os parâmetros definidos no Contrato e nos Anexos II e III, e para o qual utilizará o Material Circulante identificado no Anexo VI, que progressivamente substituirá por novo material, nos termos previstos no Contrato, à medida que o mesmo entre ao serviço”.

- O n.º 2 da referida Cláusula 4.^a vem definir os parâmetros que a oferta supramencionada deve necessariamente satisfazer: “a) Assegurar o número de comboios, com a cadência, lotação e comodidade acordadas, conforme referido nos Anexos II e VI; b) Cumprir com o programa de exploração, incluindo o primeiro e último comboio, leis de paragem, níveis de serviço e parâmetros de qualidade acordados e descritos nos Anexos II e III; c) Cumprir com o tarifário fixado no Anexo IV, com as atualizações admitidas no Contrato e com o decorrente da legislação em vigor; d) Disponibilizar aos utentes e público em geral toda a informação necessária a uma fácil utilização e acesso ao transporte público que opera, nos termos do Contrato e da legislação aplicável, sem prejuízo da responsabilidade do Gestor da Infraestrutura Ferroviária a esse respeito; e) Assegurar o transporte de pessoas com mobilidade reduzida, nos termos da legislação nacional e comunitária em vigor”.
- Estipula que quaisquer alterações nos parâmetros de serviço público indicados, quer sejam determinados pelo Estado ou propostos pela CP, pressupõem que esta entregue ao Estado e à Autoridade de Transportes um estudo de viabilidade operacional e impacto na Compensação (cf. n.ºs 4 e 6 da referida Cláusula).
- No caso de se prever que a medida em causa acarreta um aumento da compensação, as prerrogativas contratuais de autorização de âmbito financeiro são exercidas pelo Ministério das Finanças, de acordo com o n.º 3 da Cláusula 21.^a do CSP.

17. Refere o IMT que, com base nestes pressupostos da análise de custo benefício realizada pela CP foi estimado um défice operacional anual de cerca de [confidencial] euros que, a serem assumidos pelo Estado no âmbito do CSP, se traduzem, em conformidade com a análise custo/benefício apresentada pela CP, numa compensação adicional de

cerca de [confidencial] euros (considerando o efeito do lucro razoável em termos da calculatória subjacente ao apuramento da Compensação no CSP).

18. A CP apresentou cenários alternativos a este cenário base, com base nas estimativas de: “pessimista da procura”, “pessimista de gastos” e “*Break Even*”, já acima especificadas.
19. [confidencial]
20. [confidencial]
21. Nesta sequência o IMT considera que a reativação do serviço ferroviário de passageiros na Linha de Leixões implica uma alteração dos parâmetros de serviço público, enquadrando-a no âmbito da Cláusula 4.^a do CSP mas também uma alteração ao objeto do CSP, conforme leitura que se extrai dos n.ºs 1 e 2 da Cláusula 2.^a (“Objeto e âmbito”), uma vez que a Linha de Leixões não consta do referido Anexo, sendo que os Serviços Urbanos do Porto abrangidos pelo Contrato se circunscrevem aos Eixos: Porto/Aveiro, Porto/Braga, Porto/Caíde.⁸
22. Considera o IMT que a inclusão do Serviço Urbano da Linha de Leixões nos Serviços Urbanos do Porto objeto de obrigações de serviço público configura uma modificação objetiva ao CSP, e, como tal, terá de ser previamente aprovada pelo Estado, após obtido parecer da AMT⁹.
23. [confidencial]

III – DO PARECER

Contrato de Serviço Público

⁸ 1. O Contrato tem por objeto a contratualização do serviço público de transporte ferroviário nacional de passageiros de interesse económico geral, fixando as obrigações de serviço público às quais a CP fica adstrita, para garantir que a prestação deste serviço seja efetuada de acordo com as exigências de continuidade, qualidade, comodidade, acessibilidade, higiene, segurança, universalidade no acesso, preço razoável e aceitabilidade social, cultural e ambiental e as condições em que são devidas as compensações financeiras pelo Estado à CP e a outorga de direitos exclusivos, como contrapartida pela imposição das referidas obrigações. 2. A contratualização referida no n.º 1 contempla os Serviços Urbanos/ Suburbanos, Regionais e de Longo Curso, nos trajetos discriminados no Anexo I. Exclui-se da contratualização o serviço Alfa-pendular (...). O Anexo I (“Rede Ferroviária Nacional Sobre a Qual a CP Opera”) estipula, no capítulo I, que “O Contrato abrange e define obrigações de serviço público para os Serviços Urbano/Suburbano, Regional e de Longo Curso que utilizam a infraestrutura ferroviária descrita no presente Anexo em função das respetivas relações de tráfego”.

⁹ Atenta a sua atribuição concreta de “(...) 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” (nosso sublinhado), conforme alínea b) do n.º 2 do artigo 34.º dos Estatutos da AMT, publicados em anexo ao Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, na sua redação atual.

24. Importa referir que no Parecer n.º 58/AMT/2019 de 21 de novembro de 2019, foi referido que deveria existir um exigente acompanhamento contratual do gestor do Contrato e do reporte periódico à AMT, tendo sido determinado¹⁰ que:

- Fosse efetuado o apuramento anual dos dados de base e pressupostos necessários ao cálculo do défice operacional, desagregando a prestação de serviços por Eixos de Mobilidade e por Linhas, separando o serviço público dos serviços comerciais de forma a dar total cumprimento às regras de cálculo das indemnizações compensatórias, em cumprimento do Anexo ao Regulamento (CE) 1370/2007;
- No modelo financeiro e de gestão operacional da empresa (e sua atualização), fosse alocada o material circulante utilizada em cada Linha, de forma a poder calcular, com transparência e objetividade, os custos associados à exploração, investimento e manutenção e melhor poder calcular os impactos;
- Os indicadores de monitorização do CSP fossem complementados com os indicadores de monitorização e supervisão que constam da Informação às Autoridades de Transportes de 27 de setembro de 2018¹¹ na gestão contratual e para os efeitos de elaboração de relatórios de gestão e outros instrumentos previsionais, devendo apresentar-se resultados por cada linha e por cada eixo de mobilidade, de forma a poder identificar ajustes que possam vir a ser necessários no contrato de serviço público ou em instrumentos regulamentares contratuais e administrativos complementares;
- Fosse garantida a obrigação de transmitir os dados operacionais previstos no Regulamento n.º 430/2019, de 16 de maio de 2019 em ordem a garantir uma adequada monitorização de todos os pressupostos e variáveis necessários ao cálculo de indicadores de performance e elaboração de relatórios públicos sobre o serviço público de transporte de passageiros, previstos no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento¹²;

¹⁰ Também tendo por base uma ação de fiscalização efetuada pela AMT à CP em 2019.

¹¹ https://www.amt-autoridade.pt/media/1776/indicadores_monitorizacao_supervisao_at.pdf

¹² É referido que “Considera-se que a elaboração de relatórios e reporte de informação à AMT deverá ser também garantida pelo Gestor do Contrato, nos termos do artigo 290.º-A do Código dos Contratos Públicos”.

- Nos dois primeiros anos de execução contratual, fosse apresentado um relatório anual de execução, 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;
 - Fosse enviado um relatório preliminar semestral, nos primeiros dois anos de execução contratual, quanto ao cumprimento dos indicadores operacionais da empresa, de forma a aferir da sua exequibilidade, tendo em conta igualmente as reclamações dos passageiros face a eventuais interrupções e supressões;
 - Fosse estabelecida uma graduação de incumprimento contratuais no contrato e/ou seja aprovado um instrumento contratual, regulamentar ou administrativo. Foi referido ser necessário identificar todas as obrigações que vinculam a empresa estejam diretamente ligadas a determinada sanção por incumprimento contratual, de acordo com uma graduação de gravidade definida, que permita determinar o respetivo montante pecuniário, sem prejuízo de tal ser fixado num intervalo razoável, dentro dos limites globais constantes do contrato e tendo em conta o poder de decisão, também discricionário, de uma autoridade de transportes
25. Tendo em conta a obrigatoriedade de implementação de contabilidade analítica das empresas que prestam serviço público de transporte de passageiros, considerou-se ser de determinar a atualização anual do 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, reunindo os seguintes elementos (sem prejuízo de outros):
- Pressupostos que suportam a evolução da atividade (oferta e procura) e respetivas receitas e custos de exploração do serviço público a prestar ao longo do período do contrato;
 - Evolução da oferta não só em termos de viagens e comboios.quilómetro, mas também do indicador lugares.quilómetro oferecidos, 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 do material circulante, de uma forma sintetizada, a operar em cada um dos eixos e linhas, nomeadamente quanto a: número de unidades, idade média, lotação oferecida, taxa de imobilização oficial;
 - Recursos humanos: pessoal de exploração afeto a cada um dos eixos e linhas, enquadramento quanto ao número de contratações já autorizadas e necessidades futuras;
 - A conta de exploração para cada uma dos eixos e linhas, tendo por base os indicadores físicos, quanto a oferta, procura, recursos humanos e materiais, plano de investimentos, tarifas (BTM) e custos unitários para avaliar e fundamentar a atribuição da compensação por obrigação de serviço público;
 - Memória descritiva do projeto de investimento e os respetivos pressupostos de rentabilidade do investimento, nomeadamente o WACC, TIR Projeto e TIR Acionista, VAL, o período de recuperação de investimento (PIR); as fontes de financiamento do investimento e o seu reflexo de forma autonomizada no cálculo dos resultados operacionais considerando as OSP.
26. Com o apuramento anual de todos os pressupostos necessários ao cálculo do défice operacional, desagregado por Eixo de Mobilidade e por Linha, considerou-se que se garante, a todo o tempo, o total cumprimento às regras de cálculo das indemnizações compensatórias, em cumprimento do anexo ao Regulamento e ao RJSPTP.
27. Foi também recomendado que, no contrato ou no despacho de nomeação do Gestor do Contrato, fossem indicadas as respetivas competências, designadamente quanto à elaboração de relatórios de desempenho, reporte, incluindo a garantia de inserção no sistema de informação nacional da informação prevista no artigo 22.º do RJSPTP.
28. Importa referir que não foi dado cumprimento às recomendações e determinações, designadamente de reporte, em 2020 e 2021, e apenas no final deste ano e em 2022 foi remetida informação, por notificação para o efeito pela AMT, ora pela CP, ora pelo gestor do contrato – quanto a dados económico-financeiros e operacionais.

Supervisão CP - 2020-2023

29. Foram desencadeadas diversas ações tendentes a uma supervisão sistemática da execução contratual. Neste contexto, foram remetidos diversos elementos, ora pela CP ora pelo IMT, em 14/01/2022, 27/02/2023 e 27/04/2023.¹³
30. Contudo, como se constata, o reporte é caracterizado pela dispersão e falta de regularidade de transmissão de informação, sem a adequada sistematização, o que se mantém até hoje.

Ação de supervisão global - 2023

31. Nesta sequência, foi efetuada em 2023 uma ação de supervisão aos Sistemas de Apoio à Exploração e Indicadores de Desempenho do Serviço Público de Transporte de Passageiros, a vários operadores, incluindo a CP.
32. As ações de supervisão tiveram como objetivo verificar, *in situ*, se o desempenho operacional do serviço prestado pelos operadores está a ser monitorizado e fiscalizado, em conformidade com os indicadores constantes do respetivo Contrato de Serviço Público, assim como avaliar a fiabilidade e rigor dos procedimentos de tratamento da informação e de reporte às entidades competentes, no contexto da avaliação do cumprimento dos objetivos de desempenho e do cálculo de eventuais penalidades contratuais, no âmbito do referido contrato.
33. A ação e o relatório focaram-se no desempenho operacional dos operadores de transportes e seus impactos nos passageiros e não quanto ao desempenho e reporte económico-financeiro.
34. No relatório:
- É feita referência à obrigação contratual de cumprimento trimestral de determinados índices de pontualidade e regularidade, bem como da obrigação da

¹³ Tais como: CSP Relatório Parâmetros de Qualidade 3Trim_2021; Dados Relatório 3_Trim CSP; CSP_Controlo 3º trimestre 2021; R Gestao 3Trimestre 2021; CP_Tarifário 2022_Serviços incluídos CSP; CP_Tarifário 2022_Serviços não incluídos CSP; Condições-gerais-transporte; IC_tabela de preços; Atualização Tarifária CP2022; Cálculo Compensação Financeira OSP 2019-2033; Controlo Trimestral Dez19_2020_CSP; Anexo ao Relatório 2 Trim CSP; Assinaturas_Regional; Bilhetes Regional; Descontos; Programas de exploração das várias linhas; Resultados por linha_eixo 2017_2020_21042021; URBANOS_PVP_QUOTAS_2021_CSP; R Indicadores 1ºT e 2ºT 2021; Rel1_SemConsol2020; relatório 2020 - avaliação CSP da CP; relatório_final_geral_cpip; Tutelas_Aquisição material rebocado Alteração anexo VII; Procedimentos equipamentos; Relatório obrigações SP 2019_2022 e 2023; estudo-satisfacao_2021; Anexo Atendimento Cliente; Anexo Rede Explorada; Recebimentos 2020 e 2021; Informação sobre pedido de acerto das compensações financeiras pelas Obrigações de Serviço Público prestadas e de reequilíbrio do Contrato para o ano de 2021; Apuramento e cálculo de penalidades relativo ao ano de 2020; Informação sobre o apuramento de penalidades relativo ao ano de 2021; Informação sobre desenvolvimentos no âmbito do Regime de Melhoria do Desempenho, enquanto plataforma comum para apuramento dos indicadores de desempenho e elaboração do "Bilhetes de Identidade" para os vários indicadores; Acerto Compensações OSP 2020; Apuramento e cálculo de penalidades 2020; Indicadores Desempenho_Dez 2019 e 2020; Indicadores Desempenho_1º, 2º e 3º trimestre 2021; Relatório Gestão 3.º Trimestre 2021; R&C consolidado 1. Semestre; Resultados por linha_eixo 2017_2020_21042021; Controlo Trimestral Dez19_2020_CSP.

CP recolher, tratar e apresentar ao Gestor do Contrato, à Autoridade de Transportes e à AMT, os dados de tráfego e de exploração, conforme Anexo XI, com periodicidade trimestral. O mesmo anexo inclui indicadores como Rendimentos do tráfego, Rendimentos Operacionais, Gastos Operacionais e Resultado Operacional;

- São recordadas as determinações e recomendações inseridas no Parecer de 2019;
- É sublinhado que nos relatórios de Avaliação do Cumprimento do Contrato de Serviço Público em 2020 e 2021, a CP identificou incumprimentos que poderiam ser sancionados. Em 2024 foi noticiado que foram aplicadas “multas acima de meio milhão de euros à CP”¹⁴. No entanto, a AMT não teve conhecimento oficial sobre que “multas” foram aplicadas, de que forma e por que entidade;
- São assinaladas as informações gerais e não desagregadas constantes dos relatórios e contas e relatório de Governo Societário de 2022.

35. Na referida ação referiu a CP que:

- A monitorização dos níveis de desempenho operacionais e financeiros da CP é efetuada anualmente pelo IMT e pela IGF;
- Verifica-se a existência de ajustes/alterações à oferta prevista no contrato sem que, contudo, para a generalidade das situações tenha sido obtida qualquer aprovação formal;
- O contrato existente está desajustado e é pouco flexível, face à necessidade de alguma liberdade para gestão da oferta e das operações;
- Para as necessidades de alteração à oferta remetidas à tutela setorial e à tutela financeira, tem existindo feedback apenas da primeira;
- Existe grande instabilidade na oferta, provocada pelas constantes intervenções na infraestrutura;
- Os indicadores “Pontualidade” e “Regularidade”, são medidos com base em informação fornecida pela IP;

¹⁴ <https://www.dn.pt/8547129100/atrasos-nos-comboios-valem-multas-acima-de-meio-milhao-de-euros-a-cp/>

- As compensações financeiras por obrigações de serviço público atribuídas à CP atualmente assumem um valor que ultrapassa o previsto no contrato;
- A empresa defende uma necessidade premente de atualização do Anexo VII ao contrato – Investimentos e Cronograma, face à existência de desvios no que respeita ao investimento programado; encontra-se em elaboração pela CP uma proposta que procede à análise e sistematização destes desvios.

36. Foi concluído que:

- A empresa dispõe de sistemas tecnológicos de apoio à gestão, que procedem à recolha e tratamento de informação para monitorização do cumprimento dos indicadores de desempenho previstos nos respetivos contratos de serviço público;
- Não resultaram quaisquer evidências da falta de fiabilidade daqueles sistemas;
- Não existe evidência de relatórios de acompanhamento por parte da autoridade de transportes, existindo evidências de reporte da empresa ao gestor do contrato;
- O gestor de contrato enviou relatório de obrigações de serviço público existentes (sem permissão de divulgação pública dos mesmos) mas sem avaliação de cumprimento de contrato;
- A CP apurou penalidades por incumprimento do Índice de Pontualidade em 2020 e 2021, mas considerou não existir condições para a sua aplicação por existirem divergências com a IP sobre o cálculo de indicadores e imputação de responsabilidades, não existindo qualquer evidência de que a empresa, a IP e o gestor do contrato tenham procurado a resolução da questão, nomeadamente junto da AMT.

37. Na generalidade, também se concluiu:

- É evidente que a não implementação integral de recomendações e determinações da AMT, dificulta(ou) a avaliação da execução contratual e a obtenção de informação quanto ao desempenho dos operadores, seja para efeitos de fiscalização seja para efeitos de comunicação com o público;
- Passados vários anos da implementação de contratos de serviço público de primeira geração, resultam evidências da necessidade de revisão daqueles contratos, avançando para uma nova fase de maior exigência, sobretudo no que

se refere à qualidade do serviço prestado e da relação das empresas com os passageiros.

Passe Ferroviário Verde

38. No Parecer 53/AMT/2024 de 30 de agosto, quanto à criação do “Passe Ferroviário Verde” a AMT reiterou algumas das recomendações já anteriormente feitas, designadamente que:

- Deve ser junto ao processo instrutor o estudo contendo a demonstração anual, pelo conjunto da receita tarifária e outras receitas associadas à exploração do serviço público de transporte de passageiros em causa, dos custos previsionais inerentes e de um nível adequado de remuneração do capital investido, bem como, do modelo financeiro inerente à prestação do serviço público, atualizado e contemplando os efeitos das obrigações de serviço público a cumprir pelo operador. A AMT deverá ser notificada de tal documentação, pelo gestor do contrato, no âmbito das obrigações de reporte previstas no contrato de serviço público;
- O gestor do contrato deve garantir que se efetuam as ações de fiscalização, monitorização e auditoria ao cálculo e pagamento de compensações, sem prejuízo dos ajustes a que houver lugar, bem como, que se assegure uma monitorização próxima da execução contratual e desta medida, elaborando os competentes relatórios de execução¹⁵, tal como decorre do Contrato de Serviço Público e do Código dos Contratos Públicos;
- A CP e o gestor do contrato devem recolher e divulgar, com periodicidade trimestral, os dados de ocupação dos diversos serviços ferroviários, por eixo de mobilidade e linha, uma vez que para os atuais utilizadores, este indicador assumirá tanta relevância como a pontualidade e a regularidade;
- Deve garantir-se que, para efeitos de implementação, gestão e fiscalização das medidas tarifárias, a CP deve fornecer toda a informação pertinente, incluindo informação operacional e contabilística, para a monitorização, fiscalização e cálculo rigoroso das compensações financeiras;

¹⁵ Nos termos da Cláusula 17.^a do contrato, constitui obrigação da CP recolher, tratar e apresentar ao Gestor do Contrato, à Autoridade de Transportes e à AMT, os dados de tráfego e de exploração, conforme o Anexo XI, com periodicidade trimestral.

- Também não será de excluir efeitos positivos no serviço prestado, o que no limite pode levar à partilha de benefícios adicionais e induzidos por via da imposição de uma obrigação de serviço público por parte da CP (nos termos da Cláusula 5.^a do Contrato de Serviço Público);
 - Deve garantir-se o reporte de informação contabilística analítica com a desagregação suficiente para permitir conferir os dados recebidos, bem como de informação desagregada por eixos de mobilidade/linhas, uma vez que decorre do Regulamento 1370/2007 que a contabilidade utilizada pelos operadores de serviço público deve permitir a contabilização dos gastos, rendimentos e resultados da empresa por área de negócio, pois tal permite introduzir transparência e objetividade no dispêndio de dinheiros públicos e permite sindicar a *compliance* legal, nacional e europeia do cumprimento de regras relativas a compensações financeiras, tal como a AMT tem defendido;
 - O n.º 6 da Cláusula 5.^a do CSP deveria ser alterado no sentido de os indicadores de desempenho operacional e financeiro (incluindo gastos e rendimentos) deverem ser apurados por linha e por eixo de mobilidade, de forma a dar completo cumprimento ao Regulamento 1370/2007.¹⁶;
 - A CP deve transmitir ao gestor do contrato, os dados necessários à elaboração do relatório público anual circunstanciado sobre as respetivas obrigações de serviço público (incluindo as tarifárias) o qual deverá incluir a informação que consta da tabela que se encontra no anexo I do Regulamento n.º 273/2021, de 23 de março;
39. Em 03-09-2024 e 25-10-2024 a CP remeteu à AMT duas notas mais detalhadas com estimativas de impactos da criação do Passe Ferroviário no contrato de serviço público, mas não foram remetidos elementos adicionais pela empresa ou pelo gestor do contrato, designadamente os reportes previstos em contrato ou o modelo económico-financeiro atualizado.

Conclusões preliminares

40. Ora, não obstante as diversas intervenções, recomendações e determinações da AMT, constata-se que o reporte da execução contratual do serviço público da CP, por parte da empresa ou do gestor do contrato é caracterizado pela dispersão e falta de

¹⁶ Tal como recomendado no Parecer N.º 58/2019, de 21 de novembro

regularidade de transmissão de informação, sem a adequada sistematização, o que se mantém até hoje.

41. [confidencial].

42. Face ao exposto parece-nos claro que a emissão de parecer sobre a alteração do contrato não seria viável sem a junção de documentação relevante, que foi solicitada a 7 de fevereiro de 2025. A saber:

- Modelo económico-financeiro, em formato editável, antes e depois da inserção da linha de Leixões;
- Dados trimestrais de tráfego e de exploração, que conforme a cláusula 17.º do CSP, devem ser remetidos com periodicidade trimestral à AMT. Não tendo sido recebidos, solicitamos os dados do último ano;
- Relatórios de gestão trimestrais da CP e do Gestor do Contrato, do último ano, conforme a cláusula 17.º do contrato de serviço público;
- Versão atualizada dos anexos, em virtude da inclusão da nova linha;
- Relatórios de Obrigações de Serviço Público da CP, dos últimos dois anos, validados pelo gestor do contrato, nos termos do artigo 7.º do Regulamento (CE) 1370/2007 e Regulamento n.º 430/2019, de 16 de maio.

43. [confidencial]

44. [confidencial]

45. [confidencial]

46. [confidencial]

47. [confidencial]

48. Da análise diferencial da CP constam, designadamente gastos e rendimentos, tendo-se concluído o seguinte:

[confidencial]

49. Quando a indicadores CP, foram enviados dados operacionais, como sejam: *Comboios programados; regularidade; pontualidade global; pontualidade responsabilidade CP; índices de disponibilidade; índices de limpeza, comboios comerciais; comboios.quilómetro; lugares.quilometro; passageiros; passageiros.quilometro; passqueiros.comboio; rendimentos de tráfego; resultados do CSP.*

50. De acordo com a informação disponibilizada – que não tem a extensão, o pormenor e a atualidade necessária ou expectável - o que se poderá avaliar será se o esforço financeiro que é previsto solicitar aos contribuintes para a realização dos serviços de transporte ferroviário na linha de Leixões nos próximos 5 anos é, ou não, compatível com os valores mais recentes de compensações efetuados pelo Estado em serviços de idêntica natureza e na mesma área geográfica.
51. Assim, foram realizados os cálculos constantes do ficheiro seguinte:
- [confidencial]
52. Nesse sentido, e com fundamento nos dados mais recentemente apurados, a compensação média paga pelo Estado por cada passageiro transportado nos primeiros três trimestres do ano de 2024 no conjunto dos transportes urbanos ferroviários do Porto foi de [confidencial] €/pass.
53. Por outro lado, apurou-se que a compensação média prevista pagar pelo Estado, para os serviços na Linha de Leixões no período de 2025 a 2029 é de [confidencial] €/pass, o que significa um valor [confidencial] % inferior ao que se verificou nos primeiros três trimestres do ano de 2024 no conjunto da área urbana do Porto.
54. Tendo em conta só esta dimensão analítica – estimada, uma vez que não existe base atualizada que seja comparável - estima-se que a subsidiação do transporte ferroviário na linha de Leixões poderá ser, em média, inferior à subsidiação atualmente atribuída para os restantes serviços urbanos na área urbana do Porto.
55. Mesmo tendo em contra que este serviço representa uma muito pequena parte da totalidade da operação ferroviária conduzida pela CP, não deixam de estar em causa compensações muito consideráveis – superiores a muitos CSP rodoviários em operação no país – desconhecendo-se ainda o real comportamento da procura (e consequentemente do nível efetivo das compensações
56. Por outro lado, está em causa o aumento de oferta de serviços ferroviários de passageiros - que é um serviço essencial - o que beneficiará as populações, poderá contribuir para o aumento da quota modal do transporte público e contribuirá para o esforço de redução de emissões de gases com efeitos estufa.
57. E nesse sentido, obstar a continuidade deste serviço e impor a sua dependência da necessária revisão da totalidade do CSP, que se impõe, tal como reconhecido pela CP, poderá ser desproporcional e causar prejuízo aos atuais e futuros passageiros.

IV – DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES

58. Nos termos da legislação nacional e europeia, a fundamentação de compensações financeiras e a execução contratual deve propugnar por alcançar pressupostos de transparência e objetividade, de forma que se possa, ao longo da execução contratual garantir o cumprimento de um serviço de qualidade e a maximização dos recursos públicos ^{27 28}.
59. No caso, concreto, como decorre do exposto, por via da CP e da Gestão do Contrato, não se procedeu aos ajustes necessários ao CSP nem se garantiu a obtenção da informação para se alcançar aqueles objetivos.
60. [confidencial]
61. [confidencial]
62. Assim, nos termos das alíneas a), e), f), g), j), k), m) e p) do n.º 1 e das alíneas a) e f) e g) do n.º 2, ambos do artigo 5.º, do artigo 8.º, da alínea b), c) e d) do n.º 2, a), b) e d) do n.º 3, a), c) e e) do n.º 5, todos do artigo 34.º, das alíneas a), b), d), g), h) e i) do n.º 1 do artigo 40.º e do artigo 46.º, todos dos Estatutos da AMT, quanto à execução contratual, nos termos do já exposto e anteriormente determinado, determina-se à CP e ao gestor do contrato, conforme respetivas competências que, no prazo de 2 meses:
- Procedam ao envio dos relatórios anuais de execução do CSP – elaborados pela CP e validados pelo gestor de contrato - quanto ao desempenho operacional, económico e financeiro (incluindo a revisão/atualização do modelo financeiro para os anos do contrato), desagregando a prestação de serviços por Eixos de Mobilidade e por Linhas, separando o serviço público dos serviços comerciais (em cumprimento do Anexo ao Regulamento (CE) 1370/2007) e de forma a confirmar a exequibilidade de indicadores contratuais bem como da sustentação (legal e técnica) dos pressupostos de apuramento e cálculo de compensações financeiras e tendo em conta igualmente as reclamações dos passageiros face a eventuais interrupções e supressões;
 - Procedam à publicação em site e à transmissão à AMT dos dados operacionais e relatórios anuais – elaborados pela CP e validados pelo gestor de contrato - previstos no Regulamento n.º 430/2019, de 16 de maio de 2019 e no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento (CE) 1370/2007;

- Sem prejuízo de uma futura alteração contratual ou de ajustes do contrato em vigor face à realidade da exploração, procedam ao envio da atualização do modelo financeiro, tendo em conta o antes exposto e já determinado;
 - Identifiquem todos os incumprimentos contratuais, a aplicação das competentes multas contratuais que ainda não tenham sido aplicadas e remetam demonstração daquelas que já o foram;
 - Enviem demonstração das ações de fiscalização, monitorização e auditoria ao cálculo e pagamento de compensações realizadas;
 - Procedam ao envio dos relatórios de periodicidade trimestral previstos no CSP.
63. Quanto à Linha de Leixões, determina-se à CP e ao gestor do contrato o envio dos dados operacionais e financeiros, nos termos anteriormente expostos, quanto aos primeiros 6 meses de exploração, 15 dias úteis após o término do 6.º mês.
64. Quanto à adaptação do contrato, recomenda-se à CP e ao gestor do contrato, conforme respetivas competências, o início dos trabalhos de revisão do CSP, tendo em conta o já anteriormente exposto e determinado, bem como a submissão de proposta à autoridade de transportes até ao final de 2025.

V – CONCLUSÕES

65. No que concerne ao objeto específico deste parecer, o mesmo assume sentido favorável, considerando a fundamentação apresentada e o interesse público na provisão de serviços públicos de transporte e evitando a disrupção nos mesmos.
66. Não obstante o insuficiente acompanhamento da execução contratual, os dados apresentados, mesmo escassos, permitem pressupor que os valores estimados são razoáveis, até por comparação com situações semelhantes.
67. Na verdade, as questões mais substanciais que urge esclarecer e corrigir estão relacionadas com a globalidade do CSP e não com o aumento dos serviços ferroviários nesta linha em concreto, que beneficiará as populações, poderá contribuir para o aumento da quota modal do transporte público e contribuirá para o esforço de redução de emissões de gases com efeitos estufa.

68. E nesse sentido, obstar à continuidade deste serviço e impor a sua dependência da necessária revisão da totalidade do CSP, que se considera imprescindível, tal como reconhecido pela CP, poderá ser desproporcional e causar prejuízo aos atuais e futuros passageiros. Até porque não se afigura exequível que, em tempo útil, se possa alterar o CSP e disso fazer depender a operação na Linha de Leixões.
69. Contudo, o sentido favorável do parecer está condicionado ao cumprimento das determinações efetuadas.
70. Sem prejuízo das ações de supervisão planeadas pela AMT e do apuramento de incumprimento contratuais e contraordenacionais pelo não cumprimento de determinações efetuadas por esta Autoridade, considera-se ser de remeter este parecer ao requerente, à CP, ao IMT e à Inspeção-Geral de Finanças, para os devidos efeitos.

Lisboa, em 08 de maio de 2025.

A Presidente do Conselho de Administração

Ana Paula Vitorino

Anexo

[confidencial]