

## PARECER N.º 59/2019

### SUPERVISÃO/AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E MONITORIZAÇÃO SETORIAL

#### I – DO OBJETO

1. Foi rececionada na Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT) uma comunicação do Gabinete de Sua Excelência o Secretário de Estado Adjunto e da Mobilidade (MATE S11812 09-10-2019 P79.06.08) para os devidos efeitos do cumprimento da alínea b) do n.º 2 do artigo 34.º do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, que estabelece que compete à AMT *“emitir parecer prévio vinculativo sobre peças de procedimento de formação dos contratos de concessão ou de prestação de serviços públicos nos setores regulados, ou sobre alterações promovidas aos contratos em vigor”*.
2. A referida comunicação, a propósito da celebração de Contrato de Serviço Público de Transporte Fluvial de Passageiros entre o Estado Português e a Transtejo – Transportes Tejo, S.A e a Soflusa – Sociedade Fluvial de Transportes, S.A. foi acompanhada do projeto de contrato, documento jurídico, económico e financeiro de fundamentação/enquadramento e modelo financeiro, tendo sido prestados esclarecimentos adicionais, na sequência de solicitação da AMT por Ofício n.º 5442/CA/2019, de 31 de outubro.
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 *Ecossistema 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 serviço<sup>1</sup>;
- 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;<sup>2</sup>
- Proceder ao controlo anual das compensações concedidas às entidades que asseguram os serviços de interesse económico geral nos setores regulados;<sup>3</sup>
- Promover a defesa dos direitos e interesses dos consumidores e utentes em relação aos preços, aos serviços e respetiva qualidade.<sup>4</sup>

6. Por outro lado, o presente parecer inscreve-se também no âmbito da reforma estrutural consubstanciada na Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, que aprovou o Regime Jurídico do Serviço Público de Transportes de Passageiros (RJSPTP), bem como do Regulamento (CE) n.º 1370/2007, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007<sup>5</sup> (Regulamento), relativo aos serviços públicos de transporte de passageiros, e que é claramente uma reforma de enorme envergadura, designadamente pelas exigências relativas à necessidade de contratualização da prestação daqueles serviços até 3 de dezembro de 2019.

7. Nesta análise, procurar-se-á aprofundar e avaliar não apenas as diversas questões regulatórias subjacentes ao pedido de parecer, como também o que respeita aos instrumentos contratuais e legais 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

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> Alínea c) do n.º 3 do artigo 34.º dos Estatutos.

<sup>4</sup> Alínea m) do n.º 1 e alíneas j) e k) do n.º 2 do artigo 5.º dos Estatutos.

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

representam e construir um paradigma de concorrência não falseada, sem restrições ou distorções, protegendo o bem público da mobilidade eficiente e sustentável, promovendo ainda a confluência dos paradigmas sociais subjacentes a diferentes racionalidades: a dos investidores; a dos profissionais/ utilizadores/ utentes/ consumidores e/ou cidadãos; e a dos contribuintes.

## II – DO ENQUADRAMENTO

10. Até 17 de Dezembro de 1975, a atividade de transporte de passageiros no rio Tejo foi exercida por diversas empresas privadas licenciadas para o efeito pela então Administração Geral do Porto de Lisboa, entidade a quem estava conferida a superintendência os transportes fluviais coletivos. Na aludida data foi operada a nacionalização dessas empresas e conseqüente fundação da Transtejo, EP, mantendo-se as licenças concedidas, que são, ainda hoje, o título jurídico que autoriza a Transtejo, SA a efetuar as suas carreiras fluviais, conjuntamente com contrato de concessão outorgado pela APL - Administração do Porto de Lisboa, SA em 5 de fevereiro de 2003.
11. Em 20 de Julho de 1992, o Governo alterou os estatutos da Transtejo transformando-a em sociedade anónima de capitais públicos, de acordo com o Decreto-Lei n.º 150/92, de 21 de julho.
12. Nos termos dos estatutos aprovados pelo diploma que operou a transformação da Transtejo em sociedade anónima, o seu objeto consubstancia-se na *“exploração de transportes fluviais de passageiros, podendo, acessoriamente, explorar os serviços e efetuar as operações civis e comerciais, industriais e financeiras relacionadas, direta ou indiretamente, no todo ou em parte, com aquele objeto ou que sejam suscetíveis de facilitar ou favorecer a sua realização.”*
13. Paralelamente aos transportes fluviais explorados pela Transtejo, em 11 de novembro de 1992, foi constituída a Soflusa, SA., inicialmente detida a 100% pela então CP - Caminhos de Ferro Portugueses, E.P., e cuja criação ficou a dever-se à intenção governamental de individualizar a exploração da travessia fluvial Lisboa – Terreiro do Paço/Barreiro, que até então se encontrava a cargo da CP, passando, assim, a Soflusa a assegurar esta ligação a partir de 1 de Junho de 1993.
14. Em 2001, com a alienação pela CP à Transtejo, SA da totalidade do capital social da Soflusa, o “Grupo Transtejo” passou a explorar todas as ligações fluviais entre as duas margens do estuário do rio Tejo, entre as quais; Cacilhas/Cais do Sodré; Seixal/Terreiro

- do Paço; Montijo/Terreiro do Paço; Trafaria/Porto Brandão/Belém; Barreiro/Lisboa - Terreiro do Paço.
15. Com a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 137/2009, de 12 de junho, que aprovou os novos Estatutos da CP – Comboios de Portugal, EPE, foi expressamente extinta a base legal que conferia à empresa a exploração da ligação Lisboa – Barreiro.
  16. No entanto, foi operada a concentração, de facto, da exploração do serviço público dos transportes fluviais no rio Tejo numa entidade com natureza de empresa pública, em que os respetivos estatutos e enquadramento legal não discriminam as linhas exploradas.
  17. Posteriormente, em 2012, procedeu-se à celebração de contratos de serviço público com ambas as empresas, que vieram conformar a realidade destas, designadamente, face ao Regulamento e ao Decreto-Lei n.º 167/2008, de 26 de agosto, no que belisca ao necessário enquadramento contratual do pagamento de indemnizações compensatórias, tendo aqueles contratos terminado em 31 de dezembro de 2014.
  18. Através do Decreto-Lei n.º 161/2014, de 29 de outubro, *“considerando o incremento da interoperabilidade entre os diversos modos de transporte público na área metropolitana de Lisboa, aliado ao foco de racionalização de custos nas empresas do setor”* o Governo determinou que *“os conselhos de administração da Transtejo - Transportes do Tejo, S. A., e da Soflusa - Sociedade Fluvial de Transportes, S. A., sejam integrados, em regime de acumulação, pelos mesmos membros executivos dos conselhos de administração do Metropolitano de Lisboa, E. P. E. (ML, E. P. E.) e da Companhia de Carris de Ferro de Lisboa, S. A. (Carris, S. A.), os quais já exercem funções em regime de acumulação, nos termos do Decreto-Lei n.º 98/2012, de 3 de maio”*.
  19. No Relatório n.º 14/2014 - 2.ª Secção - *“Auditoria de seguimento às recomendações formuladas em relatórios de auditoria a empresas do setor dos transportes públicos”*, do Tribunal de Contas, de 30-07-2014, constava o seguinte:
    - O Regulamento, e o Decreto-Lei n.º 167/2008, de 26 de agosto, impõem a obrigatoriedade de celebração de contratos de serviço público;
    - Sem essa contratualização não há garantias de que o serviço de transporte prestado, seja por entidade pública ou privada, inclui as obrigações de serviço público de transporte, que compete ao Estado definir, e que as eventuais compensações financeiras provenientes do Orçamento do Estado, a existirem, apenas financiam essas obrigações, como legalmente determinado;

- As indemnizações compensatórias resultantes dos contratos de prestação de serviço público celebrados pelo Estado com as empresas do grupo Transtejo, para o período de 2012 a 2014, não têm sido suficientes para cobrir os défices operacionais gerados em cumprimento daqueles contratos;
  - O artigo 35.º do Decreto-Lei n.º 133/2013, de 3 de outubro, determina que nos casos em que as empresas públicas apresentem capital próprio negativo por um período de três exercícios económicos consecutivos devem ser tomadas medidas com vista a inverter a situação, nomeadamente a extinção das empresas. À data do trabalho de campo da auditoria de seguimento, as empresas persistiam tecnicamente falidas;
  - Em 2009, data da realização da auditoria de gestão, o EBITDA do grupo Transtejo foi de 9 milhões de euros negativos. Em 2012 e 2013, já sob a égide dos contratos de prestação de serviços celebrados com o Estado, aquele indicador totalizou cerca de 8,3 e 7,5 milhões de euros negativos, respetivamente;
  - Deveria ponderar-se a revisão dos contratos de prestação de serviços celebrados com as empresas de modo a adequar a compensação financeira às obrigações de serviço público contratualizadas.
20. No Relatório do Orçamento do Estado para 2015 preconizava-se a subconcessão a operadores privados das operações de serviço público de transporte de passageiros nas Áreas Metropolitanas do Porto e Lisboa, no seguimento do processo de transformação estrutural do setor dos transportes, bem como da redução das indemnizações compensatórias atribuídas às empresas pela prestação do serviço público de transporte.
21. Com a publicação do RJSPTP, as empresas do Grupo Transtejo são qualificadas de como operadores internos, prevendo-se no artigo 6.º a celebração de contratos interadministrativos com as áreas metropolitanas, quanto aos serviços de que são autoridade de transportes.
22. No relatório do Orçamento do Estado de 2016, a orientação política constante do Relatório de 2015 é alterada e nos relatórios dos Orçamentos do Estado de 2017 a 2019 foi preconizada a revisão dos contratos de serviço público de empresas públicas, incluindo a Transtejo e Soflusa *“adequando-os à realidade da empresa, e corrigindo alguns pressupostos ultrapassados ou irrealistas ainda associados aos processos de*

*subconcessão, entretanto abandonados. Com esta revisão dos contratos de serviço público, espera-se contribuir para a sustentabilidade operacional das empresas, dando um enquadramento mais claro para a gestão de topo prosseguir a retoma da qualidade de serviço e reposição da oferta de uma forma eficiente, em linha com a política pública para o sector empresarial do Estado, e, dada a natureza das empresas, com impacto orçamental limitado.”*

23. Através da Lei n.º 22/2016, de 4 de agosto, foi restabelecida a total autonomia jurídica do Metropolitano de Lisboa, da Companhia de Carris de Ferro de Lisboa, da Transtejo<sup>6</sup> e da Soflusa.<sup>7</sup>
24. De 2012 a 2019 foi previsto, através de Resolução do Conselho de Ministros<sup>8</sup>, o pagamento de indemnizações compensatórias às referidas empresas nos seguintes montantes (excluindo compensações tarifárias decorrentes dos passes intermodais, 4.18, Sub.23 e Social+):

	2012 (€)	2013(€)	2014(€)	2015(€)	2016(€)	2017(€)	2018(€)	2019(€)
<b>TT</b>	3.338.630	6.570.271	6.538.075	1.241.228	1.160.000	1.160.000	1.160.000	3.200.000
<b>SL</b>	4.804.370	1.606.179	1.616.865	306.955	253.000	253.000	253 000	566.000

Fonte: Resoluções do Conselho de Ministros.

25. Em 2017, a AMT divulgou o relatório da Ação de Diagnóstico quanto à Divulgação de Condições Gerais de Prestação e utilização de Serviços de Transporte Público de Passageiros<sup>9</sup>, destinada à recolha de informação sobre regras vigentes constantes de condições gerais do transporte, cláusulas contratuais gerais e contratos de adesão em vigor em todos os modos de transportes de passageiros, tendo a Transtejo e a Soflusa registado um nível de “conformidade formal média”, ou seja, “possuem referências a

<sup>6</sup> [http://www.dgtf.pt/ResourcesUser/SEE/Documents/see\\_tt/transtejo\\_27\\_03\\_2017\\_estatutos.pdf](http://www.dgtf.pt/ResourcesUser/SEE/Documents/see_tt/transtejo_27_03_2017_estatutos.pdf)

<sup>7</sup> Segundo o Relatório de Gestão de 2016, pretendia alcançar a fusão das várias empresas de transportes, numa única entidade a constituir sob a designação “Transportes de Lisboa”. Como principal característica do Modelo Organizacional, comum às 4 empresas, destacou-se “a concentração das áreas corporativas e de suporte, tendo os colaboradores do Grupo Transtejo sido integrados em equipas transversais numa lógica de serviços partilhados. Este modelo manteve, porém, individualizado cada um dos 4 modos de transporte (Autocarro, elétrico, Metro e Navio), numa perspetiva de posterior subconcessão da operação, que numa primeira fase se encontrava prevista para o modo Metro e Autocarro”.

<sup>8</sup> Resoluções do Conselho de Ministros n.º 53/2012, de 20 de junho; n.º 23/2013, de 10 de abril; n.º 52/2014, de 29 de agosto; n.º 31/2015, de 13 de maio; n.º 37-A/2016, de 30 de junho; n.º 133/2017, de 25 de setembro; n.º 150/2018, de 19 de novembro; n.º 156/2019 de 16 de setembro. Será de confirmar posteriormente se estamos perante autorizações de despesa mas também de efetivo pagamento dos montantes mencionados.

<sup>9</sup> Disponível em: [http://www.amt-autoridade.pt/media/1615/relatorio\\_acao\\_diagnostico\\_condicoesgerais\\_transportepublicopassageiros.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/1615/relatorio_acao_diagnostico_condicoesgerais_transportepublicopassageiros.pdf)

*serviços prestados, tarifários, e informação não coligida ou divulgada sobre condições de prestação e utilização e/ou direitos dos passageiros*<sup>10</sup>

26. Ainda no decurso de 2017 foi realizada, pela AMT, uma ação de fiscalização destinada avaliar as condições de exploração do serviço público de transporte fluvial da Soflusa, tendo em conta a verificação de visíveis perturbações na operação da empresa, em virtude da imobilização parcial da sua frota, considerando-se que *“sendo a prestação do serviço público de transporte fluvial de passageiros essencial ao suprimento das necessidades de deslocação quotidiana das populações da margem sul do Tejo, que se deslocam para a margem norte onde se concentram os maiores polos de trabalho do país, a sua interrupção ou disponibilização intermitente e instável tem como consequência uma grave lesão do interesse público, desde logo porque o direito ao trabalho e o direito à mobilidade estão previstos na Constituição da República Portuguesa.”*
27. Nesse âmbito, foi sublinhada, mais uma vez, a ausência de Contrato de Serviço Público estabelecendo as condições de prestação do serviço, nomeadamente o número de ligações diárias a cumprir, bem como outras condições associadas, em especial as compensações devidas pela prestação do serviço. Ora, tal assume como consequência:
- O não pagamento de compensação pelo cumprimento de obrigações de serviço público associadas, coartando, deste modo, a capacidade de investimento e de manutenção da frota<sup>11</sup>;
  - O impedimento de as supressões de serviços serem punidas contratualmente, mas também contraordenacionalmente, nos termos da alínea b) do n.º 1 do

---

<sup>10</sup> Refere o documento que deveria ser recomendado aos operadores que procedam à elaboração do contrato de transporte e de todas as regras gerais de utilização, cláusulas contratuais gerais e contratuais de adesão relativos à sua atividade, num prazo razoável de 4 meses, para efeitos de aprovação e divulgação ao público, que incluam, especifiquem ou ampliem e que não contrariem o que se encontra previsto na lei, sem prejuízo das suas competências próprias de gestão das ações de divulgação, suportes ou mensagens (na forma e conteúdo) que sejam transmitidas. Para o efeito, poderiam ser tomados como referência, designadamente os operadores ferroviários, quanto aos documentos autónomos que possuem para este efeito. Tal sugestão não significa que se considerava que todo o conteúdo daqueles documentos estaria efetivamente conforme e sem falhas face ao enquadramento legal, mas apenas que representavam uma boa prática em sede de compilação de todas as regras que vinculam a relação entre o operador e o passageiro. De qualquer modo, no que se refere àqueles operadores que já exibem um grau de conformidade substancial no que se refere à elaboração e divulgação de contrato de transporte/condições e cláusulas gerais contratuais, foi recomendado que procedessem à reavaliação daqueles documentos, bem como de todo o universo de possíveis normas contratuais existentes e que estejam dispersas, ou de outras componentes da prestação do serviço de transporte, na relação passageiro-operador, que necessitam de ser disciplinadas do ponto de vista jurídico. Foi referido que a simples remissão para os diplomas específicos de cada modo não é suficiente, designadamente no que se refere à correta e completa informação ao passageiro.

<sup>11</sup> Ver [http://www.dgtf.pt/ResourcesUser/SEE/Documentos/see\\_tt/tranjejo\\_27\\_03\\_2017\\_ficha\\_sintese\\_2009.pdf](http://www.dgtf.pt/ResourcesUser/SEE/Documentos/see_tt/tranjejo_27_03_2017_ficha_sintese_2009.pdf)

artigo 46.º do RJSPTP, não existindo censura pelos transtornos visíveis aos passageiros.

28. De referir também que o Plano Regional de Ordenamento do Território da Área Metropolitana de Lisboa de 2002 considerava que o transporte fluvial enfrentava a concorrência de outros modos<sup>12</sup>, mas que assumia carácter estratégico e deveria ser potenciado com a aposta em outros mercados, novas ligações e novos terminais. Posteriormente, do Plano de Ação de Mobilidade Urbana Sustentável da Área Metropolitana de Lisboa<sup>13</sup>, de fevereiro de 2016<sup>14</sup>, consta que *“independentemente da opção que vier a tomar-se, a expansão da capacidade aeroportuária da região Lisboa far-se-á no fundamental a sul do Tejo e qualquer das alternativas implicará a melhoria das acessibilidades à nova infraestrutura aeroportuária a partir da rede rodoviária estruturante, bem como das acessibilidades em transporte coletivo, designadamente ferroviário e fluvial”*. Na sequência de parecer da Comissão de Coordenação Regional de Lisboa e Vale do Tejo<sup>15</sup> reforçou-se a atenção no transporte fluvial de passageiros<sup>16</sup>
29. Do mesmo passo, com a Lei n.º 71/2018, de 31 de dezembro, que aprovou o Orçamento do Estado para 2019, foi previsto o financiamento do Programa de Apoio à Redução do

<sup>12</sup> “A ameaça de “modos concorrentes em algumas das suas ligações actuais, designadamente: Montijo, rodovia pela Ponte Vasco da Gama; Barreiro, rodovia e ferrovia pela TTT, Seixal e Almada, ferrovia; nas ligações na mesma margem, a Sul, a ameaça é do MST. Efetivamente, a importância e desenvolvimento do sub-sistema de transporte fluvial de passageiros, que se pretende ver revitalizada pelo seu carácter estratégico, está muito dependente do que vier a ser a aposta nos territórios do Arco Ribeirinho e da Baixa de Lisboa e da exploração de novos mercados, incluindo o estabelecimento novas ligações entre os terminais existentes, designadamente entre terminais da mesma margem ou ao Parque da Nações, ou a novos terminais a criar em zonas onde a procura o justifique”<sup>12</sup>

<sup>13</sup>

<https://www.aml.pt/index.php?cMILID=SUS57DBFCF4B061D&cMILL=3&mIID=SUS57DBFA79850F6&mIN=PAMUS&mILA=&cMILID1=SUS5787A25518AED&mIID1=3&mIN1=Mobilidade%20e%20transportes&cMILID2=SUS57DBFB83B5429&mIID2=SUS57DBF8FE03DAE&mIN2=Estudos%20e%20planeamento&cMILID3=SUS57DBFCF4B061D&mIID3=SUS57DBFA79850F6&mIN3=PAMUS>

<sup>14</sup> “É um documento estratégico que serve de suporte ao Plano Estratégico de Desenvolvimento Urbano, e orienta a atuação da AML até 2020, enquadrando as prioridades de investimento dos municípios da AML neste horizonte. Segundo informa a AML, “Em 26 de abril de 2018, sob proposta da Comissão Executiva, o Conselho Metropolitano de Lisboa aprovou a alteração ao PAMUS, no seguimento do parecer da CCDRLVT, aguardando-se agora aprovação do documento por parte da CCDRLV”.

<sup>15</sup>

[https://www.aml.pt/susProjects/susWebBackOffice/uploadFiles/wt1wwpgf\\_aml\\_sus\\_pt\\_site/componentText/SUS57E28D0BC153A/2018\\_14\\_REVISAOPAMUS.PDF](https://www.aml.pt/susProjects/susWebBackOffice/uploadFiles/wt1wwpgf_aml_sus_pt_site/componentText/SUS57E28D0BC153A/2018_14_REVISAOPAMUS.PDF)

<sup>16</sup> “A AML, em conjunto com os municípios, deverá proceder à definição de plano de investimentos de renovação, expansão e criação de corredores de transporte público estruturantes, com particular atenção para soluções de transporte ferroviário em sítio próprio e corredores BUS de âmbito regional em infraestruturas rodoviárias de hierarquia superior, do transporte fluvial e de melhoria do material circulante disponível com vista ao reforço e qualificação da oferta na Área Metropolitana.”

<sup>17</sup> No Inquérito à Mobilidade nas Áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto, elaborado pelo Instituto Nacional de Estatística em 2017, as referências ao transporte fluvial são escassas, destacando-se<sup>17</sup>: (i) “Considerando o meio de transporte principal, não obstante outros meios complementares, verifica-se que as deslocações com duração total mais elevada foram realizadas utilizando o barco (58,1 minutos) correspondendo também a deslocações com extensões mais elevadas (19,5 km); (ii) O barco foi identificado como o meio que transporte que implicou maior número de transbordos: 91,4% das deslocações implicaram a necessidade de transbordo, a maior proporção quando comparada com os outros meios de transporte; Tendo em consideração o principal meio de transporte utilizado pelos respondentes, é possível verificar que os utilizadores do barco destacaram positivamente a “facilidade de transbordo” (4,40) e negativamente a “o acesso por pessoas portadoras de deficiência” (2,59).” [https://www.aml.pt/susProjects/susWebBackOffice/uploadFiles/wt1wwpgf\\_aml\\_sus\\_pt\\_site/componentPdf/SUS5CBEFB6C5CD5/I/IOB\\_2017A.PDF](https://www.aml.pt/susProjects/susWebBackOffice/uploadFiles/wt1wwpgf_aml_sus_pt_site/componentPdf/SUS5CBEFB6C5CD5/I/IOB_2017A.PDF)

Tarifário dos Transportes Públicos (PART), atribuindo a competência à Área Metropolitana de Lisboa (AML), no âmbito do RJSPTP, para regulamentar a disponibilização do passe intermodal naquela região, tendo a Portaria n.º 84/2019, de 22 de março, revogado a Portaria n.º 241 -A/2013, de 31 de julho.

30. Nesta sequência, no âmbito do RJSPTP, do Regulamento (CE) 1370/2007, foi publicado o Regulamento n.º 278-A/2019, que aprovas as Regras Gerais para a Implementação do Sistema Tarifário na Área Metropolitana de Lisboa, aplicando-se à Transtejo e à Soflusa, também, por via do contrato interadministrativo celebrado entre o Estado e a AML.<sup>18</sup>
31. No âmbito da Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto, que aprovou a Lei-quadro da transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais, foi publicado o Decreto-Lei n.º 58/2019 de 30 de abril<sup>19</sup>, que concretiza a transferência de competências para os órgãos das comunidades intermunicipais e das Áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto, na qualidade de autoridades de transporte previstas nos artigos 6.º a 8.º do RJSPTP no domínio do serviço público de transporte de passageiros regular em vias navegáveis interiores. Estabelece aquele diploma que *“nos casos em que o serviço público regular de transporte de passageiros seja assegurado ao abrigo de uma concessão detida pelo Estado ou por entidade do setor empresarial do Estado, a transferência é objeto de processo negocial específico desencadeado por iniciativa do concedente ou da entidade local territorialmente competente”*.
32. Por sua vez, o Decreto-Lei n.º 121/2019, de 22 de agosto, estabeleceu o regime das empresas locais de natureza metropolitana de mobilidade e transportes nas áreas metropolitanas, quanto aos serviços públicos de transporte de passageiros explorados nas respetivas áreas territoriais, podendo explorar tais serviços e equipamentos associados, adquirir participações em operadores de serviço público de transporte de passageiros, apoiar a área metropolitana na organização planeamento do sistema, podendo ainda exercer competências delegadas pela área metropolitana ou pelo Estado, em articulação com ambos.

---

<sup>18</sup> Disponível em: [http://www.imt-ip.pt/sites/IMTT/Portuques/TransportesRodoviaros/RJSPTP/Documents/Contrato\\_Interadministrativo\\_Delegacao\\_e\\_%20Partilha\\_de\\_Competencias\\_-\\_AML\\_Estado.pdf](http://www.imt-ip.pt/sites/IMTT/Portuques/TransportesRodoviaros/RJSPTP/Documents/Contrato_Interadministrativo_Delegacao_e_%20Partilha_de_Competencias_-_AML_Estado.pdf)

<sup>19</sup> Quanto ao projeto de diploma a AMT emitiu parecer: [https://www.amt-autoridade.pt/media/1707/parecer\\_01\\_dsmm\\_dpdc\\_3jan\\_2018.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/1707/parecer_01_dsmm_dpdc_3jan_2018.pdf)

33. Neste registo, analisada a informação pública das empresas, constata-se que a documentação mais recente é a seguinte: (i) Relatório de Sustentabilidade de 2014; (ii) Relatório de Gestão de 2016; (iii) Relatório do Governo Societário de 2017; (iv) Plano de Atividades e Orçamento 2019<sup>20</sup>.
34. No Relatório de Sustentabilidade de 2014, refere-se que *“no âmbito dos Contratos de Prestação do Serviço Público de Transporte, foram estabelecidos níveis mínimos de oferta por ligação, com definição do número de viagens a realizar, objetivos contemplados no plano de oferta estabelecido. A taxa de regularidade, que em 2014 continuou acima dos 99%, em todas as ligações, demonstra que foi cumprido o nível de oferta contratualizado”*.
35. No mesmo documento foi efetuada uma Análise SWOT em matéria de Sustentabilidade - Envolvente Interna:

	<b>Pontos Fortes</b>	<b>Pontos Fracos</b>
Desempenho Económico	Exclusivo dos serviços de transporte público fluvial no estuário do Rio Tejo; Inserção nos principais interfaces da mobilidade urbana de Lisboa.	Baixa rentabilidade do negócio e dificuldade de autofinanciamento; Modelo de financiamento (dependência do Estado) que limita a capacidade de Investimento; Transporte com procura pendular e forte concentração nas horas de ponta; Elevados custos de manutenção da frota e infraestruturas; Elevada antiguidade da frota; Ineficiências e constrangimentos gerados pelo atraso no processo de fusão entre as duas sociedades.
Satisfação Cliente	Transporte seguro, rápido e confortável; Taxa de regularidade elevada (cumprimento de horários); Integração com os outros modos de transporte público (bilhética) e intermodalidade; Facilidades de acesso a clientes com mobilidade reduzida; Desmaterialização da bilhética e flexibilização dos locais de compra e período de validade dos títulos; Transporte de bicicletas e outros modos suaves; Terminais fluviais modernos e implantados em Interfaces servidos por transporte coletivo	Impacto dos conflitos laborais na imagem da empresa; Oferta com pouca atratividade em termos de frequência nos períodos de procura reduzida; Procura com forte dependência do transporte individual e de serviços de transporte coletivo complementares;

<sup>20</sup> Enviado à AMT, no âmbito de atividade regular de reporte.

Desempenho Social	Serviço de interesse público de grande relevância social e económica; Diferenciação do valor dos passes em função dos rendimentos; Igualdade de oportunidades entre homens e mulheres, na evolução profissional e na atribuição salarial; Transporte de veículos e outros modos de transporte de baixa cilindrada	Cultura organizacional fragmentada por questões laborais; Constrangimentos causados pela demora do processo de fusão; Mecanismos de contenção salarial impostos à empresa enquanto entidade do Setor Público.”
Desempenho Ambiental	Existência de um Sistema de Gestão Ambiental: principais benefícios alcançados: redução de consumos; gestão de resíduos, sensibilização ambiental, compras ecológicas.	Dependência de fontes de energias fósseis; Impacte Ambiental da atividade decorrente da produção de GEE e resíduos perigosos; Impactes sobre as margens do estuário, associadas a novas tecnologias de propulsão.

36. Ainda nesta sede, foi efetuada uma Análise SWOT em matéria de Sustentabilidade - Envolve Externa:

	<b>Oportunidades</b>	<b>Ameaças</b>
Desempenho Económico	Acesso a Garantia do Estado para operações de financiamento bancário; Potencial de desenvolvimento nas atividades complementares (turismo, aluguer de espaços, aluguer de navios); Desenvolvimento da imagem Cacilheiro.	Condicionalismos das empresas do sector empresarial do Estado; Tarifários fixados administrativamente; Compensação financeira indexada à procura efetiva; Constrangimentos associados ao reduzido número de prestadores de serviços de manutenção naval; Volatilidade do preço dos combustíveis; Condicionalismos do sector do transporte fluvial (obrigatoriedades legais); Novas soluções de mobilidade na travessia do Tejo
Satisfação Cliente	Desenvolvimento do sistema integrado de mobilidade na área metropolitana de Lisboa; Reforço da atuação no domínio da segurança do transporte; Oferta de serviços de valor acrescentado para as necessidades dos clientes	Alternativa do transporte individual; Impacto das condições climáticas adversas na oferta da empresa; Impacto das condições socioeconómicas na procura (aumento do desemprego, redução das necessidades de mobilidade); Alterações dos padrões de mobilidade das populações.
Desempenho Social	Desenvolvimento populacional e novas acessibilidades na margem sul; Valorização dos terminais e aposta de serviços facilitadores da vida quotidiana com maior potencial; Desenvolvimento e aposta na preservação e dinamização do rio,	Desertificação residencial e empresarial das zonas ribeirinhas servidas pelo Grupo; Obrigatoriedade em manter a oferta em zonas de procura reduzida, com efeitos negativos ao nível da rentabilidade da empresa e respetivas compensações financeiras atribuídas

	através de plataformas de comunicação.	
Desempenho Ambiental	Surgimento de novas tecnologias menos poluentes; Renovação da frota com utilização de fontes de energia menos poluentes	Risco de aumento da pegada carbónica com a tendência de crescimento do transporte individual motorizado; Forte pressão das zonas ambientalmente protegidas

37. Refere-se igualmente que *“O Grupo Transtejo em 2014 deu cumprimento às orientações do Acionista, no que respeita à otimização dos Gastos Operacionais, contribuindo para a contenção do esforço financeiro do Estado”*, mas que o Grupo procurou alternativas de melhoria do seu desempenho ambiental, ainda que *“dadas as restrições orçamentais a que a Organização está sujeita, encontram-se limitadas as iniciativas de inovação do processo produtivo, assim como a realização de investimentos relevantes que permitam integrar novas tecnologias no processo produtivo”*.
38. No Relatório de Gestão de 2016, referem-se como principais destaques na evolução 2015-2016: aumento da Procura (+3% de passageiros transportados); ligeiro aumento da taxa de ocupação (+0,5pp); aumento do investimento (salienta-se investimentos em 2016 no montante de 10,6M€); redução do passivo remunerado (-19%, -37 M€); agravamento do EBITDA ajustado, que se mantém negativo (6%); decréscimo dos rendimentos operacionais (-10%) e dos gastos operacionais (-4,4%).
39. Outrossim, foi referido que no ano de 2016 se registou um ligeiro decréscimo da oferta relativamente ao período homólogo, em termos de número de viagens, mantendo em vigor *“os ajustamentos efetuados em 2012 (ano em que foi aplicado um conjunto de medidas estruturantes, envolvendo a redução do número de ligações fora das horas de ponta e aos fins de semana)”*.
40. Também é sublinhado que *“(…) Durante o ano de 2016 foram suprimidas 1.823 viagens programadas, o que representa um aumento de 13% face a 2015. O maior motivo de supressões na Transtejo são as avarias, e na Soflusa a necessidade de efetuar ajustes de horários programados por motivo de calendário (período de férias ou pontes), sendo, contudo, supressões com aviso prévio ao cliente<sup>21</sup> (…). O Grupo Transtejo registou um aumento de 16% no número total de reclamações recebidas relativamente a 2015”*.

<sup>21</sup> Segundo o Relatório, o aumento do número global de motivos relativamente ao período homólogo, deveu-se, em concreto, aos seguintes três tipos de motivos: (i) Incumprimento de horários e/ou supressão de ligações, (ii) mau estado de algumas embarcações; deficiente limpeza; casas de banho fora de serviço; (iii) mau atendimento (iv) greves.

41. Em 2016<sup>22</sup>, “o desempenho económico e financeiro do Grupo Transtejo caracterizou-se essencialmente pelos seguintes factos: (...) Redução de 15% (-3,7 milhões de euros) dos Rendimentos Operacionais face a 2015, (...) os Gastos Operacionais mantiveram a trajetória descendente, que se traduziu numa redução de 2,2 M€ (-6,9%) relativamente ao ano de 2015, (...) Têm-se mantido as dificuldades destas empresas em reverter a situação de défices de exploração, associados ao elevado custo dos fatores de produção - destacando-se o Gasóleo, principal recurso consumido na atividade de exploração, as intervenções de manutenção na frota de navios e pontões e os custos da estrutura de recursos indispensáveis à prestação do serviço - verificando-se a recorrente insuficiência de receitas diretas da atividade, para cobrir a despesa associada à estrutura de Gastos Operacionais. O Modelo aplicável às sociedades que compõem o Grupo Transtejo, tem vindo desde 20 13 a ser suportado em apoio específico do Acionista Estado, para cobertura das necessidades de tesouraria corrente e financiamento dos planos de investimento. (...)”
42. O mesmo documento estabelecia ainda, como objetivos de Gestão, diversos indicadores a cumprir, de acordo com Plano de Atividades, incluindo consumo de combustível por LKO, gastos de manutenção por LKO, taxa de cobertura dos gastos operacionais, gastos operacionais por passageiro transportado, margem do EBITDA, índice de qualidade da oferta, bem como de indicadores de acompanhamento, como sejam: (i) prestar um serviço público de qualidade, (ii) promover um consumo eficiente de recursos, (iii) criar valor para o acionista.
43. No Plano de Atividades e Orçamento para 2019 refere-se que não obstante a inexistência de contrato de serviço público, as empresas têm diligenciado por manter o mesmo nível de serviço contratualizado de 2012 a 2014, bem como por apresentar propostas de contratualização de serviço público de transporte de passageiros junto das tutelas, constando também uma avaliação estratégica com resultados/constatações semelhantes à avaliação SWOT efetuada em 2014.
44. Além disso, são estabelecidos objetivos estratégicos como sejam (i) otimizar o esforço financeiro do Estado, através de, designadamente, adequação da oferta à procura, incrementar níveis de disponibilidade, melhorar condições dos terminais; (ii) concretizar

---

<sup>22</sup> Segundo o documento “Em 2016, os cash-flows gerados pela atividade de prestação de serviço público mantiveram a trajetória negativa, fruto da recorrente insuficiência em gerar receitas diretas da atividade, para cobrir a despesa associada à estrutura de Gastos Operacionais.”

a operação e fusão entre a Transtejo e Soflusa<sup>23</sup>; (iii) promover a identidade organizacional; (iv) afirmar a imagem junto dos *stakeholders*, designadamente através da melhoria da comunicação com o passageiros; (v) reduzir a pegada ecológica, através de medidas de eficiência dos consumos energéticos.

45. No que se refere à análise dos Resultados Previsionais, mantém-se um aumento de 20% nos gastos ainda que compensado com um aumento de 5% nos rendimentos, mantendo-se um resultado financeiro negativo e um resultado operacional também negativo (cerca de 5M€). Refere-se que a ausência de uma adequada compensação financeira que permita cobrir a pesada estrutura de gastos operacionais, condiciona os resultados, sendo impossível [naquele contexto] reverter a acumulação de prejuízos decorrentes da sua atividade económica.
46. Finalmente, e no que se refere às reclamações dos passageiros averbadas no Livro de Reclamações, será de sublinhar os dados constantes dos relatórios da AMT, em que a evolução do número absoluto de reclamações tem sido a seguinte:<sup>24</sup>

Reclamações p/semestre	1.ºS 2016	2.ºS 2016	1.ºS 2017	2.ºS 2017	1.ºS 2018	2.ºS 2018	1.ºS 2019
<b>Transtejo</b>	206	692	368	608	623	604	216
<b>Soflusa</b>	85	103	255	202	155	90	399
<b>Total</b>	<b>291</b>	<b>795</b>	<b>623</b>	<b>810</b>	<b>778</b>	<b>694</b>	<b>615</b>

47. No que se refere às reclamações apresentadas diretamente nas empresas<sup>25</sup>, a evolução tem sido a seguinte:

Reclamações p/semestre	1.ºS 2016	2.ºS 2016	1.ºS 2017	2.ºS 2017	1.ºS 2018	2.ºS 2018	1.ºS 2019
<b>Transtejo</b>	(1)	216	(2)	(2)	440	370	109
<b>Soflusa</b>	(1)	31			192	63	510
<b>Total</b>	(1)	<b>247</b>	<b>388</b>	<b>756</b>	<b>632</b>	<b>433</b>	<b>619</b>

- (1) Dados indisponíveis  
(2) Dados desagregados indisponíveis

48. Assim, o total de reclamações, que é do conhecimento da AMT, é o seguinte:

Reclamações	1.ºS	2.ºS	1.ºS	2.ºS	1.ºS	2.ºS	1.ºS
-------------	------	------	------	------	------	------	------

<sup>23</sup> Refere-se também que têm sido dados passos para promover a fusão da Transtejo e da Soflusa, através da criação de áreas de negócio comum tarefa que beneficiou na anterior experiência de gestão comuns no âmbito da "Transportes de Lisboa".

<sup>24</sup> <https://www.amt-autoridade.pt/consumidor/reclamações>

<sup>25</sup> Através dos canais próprios de comunicação, fora do livro de reclamações, mas que as empresas dão conhecimento à AMT.

p/semestre	2016	2016	2017	2017	2018	2018	2019
<b>Livro Vermelho</b>	291	795	623	810	778	694	615
<b>Operadores</b>	(1)	247	388	756	632	433	619
<b>Total</b>	<b>291</b>	<b>1042</b>	<b>1011</b>	<b>1566</b>	<b>1410</b>	<b>1127</b>	<b>1234</b>

(1) Dados indisponíveis

49. De referir que o número de reclamações tem assistido a flutuações associadas a perturbações nas ligações fluviais, sendo que a esmagadora maioria das reclamações apresentam os seguintes motivos: (i) cancelamento do serviço com/ sem aviso (ii) incumprimento de horários (iii) não emissão de fatura /recibo com o número de contribuinte no ato de venda do título

### III – DA FUNDAMENTAÇÃO DA OPERAÇÃO

50. O documento “*Fundamentação dos termos do contrato de serviço público de transporte fluvial a celebrar entre o Estado Português e a Transtejo*” (com declinação no contrato) refere que é objetivo do Estado assegurar a prestação de determinados serviços de transporte fluvial de interesse económico geral entre as duas margens do rio Tejo, na AML, incluindo os que a Transtejo, caso considerasse exclusivamente o seu próprio interesse comercial, não assumiria, ou não assumiria com o mesmo âmbito ou submetidos às mesmas contrapartidas, mas cuja necessidade de prestação se verifica por força do interesse público.
51. Refere igualmente que:
- As empresas encarregadas da gestão de serviços de interesse económico geral encontram-se submetidas aos Tratados da União Europeia, designadamente às regras de concorrência, na medida em que a aplicação destas regras não constitua obstáculo ao cumprimento, de direito ou de facto, da missão particular que lhes foi confiada, nos termos do disposto no n.º 2 do artigo 106.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE);
  - O disposto no artigo 93.º do TFUE constitui uma *lex specialis* relativamente ao disposto no n.º 2 do artigo 106.º do TFUE, considerando compatíveis com os Tratados os auxílios que vão ao encontro das necessidades de coordenação

dos transportes ou correspondam ao reembolso de certas prestações inerentes à noção de serviço público;

- O Regulamento considera compatíveis com o mercado comum e dispensadas de notificação, as compensações por obrigações de serviço público pagas nos termos previstos no regulamento, incluindo também as compensações por despesas suportadas pelas infraestruturas utilizadas pelo serviço de transporte que os modos de transporte concorrentes não têm de suportar, nos termos do seu artigo 9.º;
- A Transtejo é detida integral e diretamente pelo Estado, sendo a Soflusa, por sua vez, detida integralmente pela Transtejo e indiretamente pelo Estado, pelo que se incluem no conceito de operador interno, tal como definido pela alínea k) do artigo 3.º do RJSPTP, podendo o serviço ser contratado mediante ajuste direto, nos termos dos artigos 17.º e 19.º do RJSPTP;
- A Transtejo tem como missão a prestação de serviço público de transporte fluvial de passageiros e veículos, entre as duas margens do Rio Tejo, na AML, orientada para a satisfação do cliente e subordinada a imposições de serviço público, designadamente de qualidade e segurança, seguindo uma estratégia integrada de transportes para a AML e segundo princípios de racionalidade económico-financeira, social e ambiental, desenvolvendo, nos termos dos seus estatutos, uma atividade que se integra no conceito de serviço público de interesse geral;
- A Soflusa tem igualmente como missão a prestação de serviço público de transporte fluvial de passageiros, segundo princípios de racionalidade económico-financeira, social e ambiental, desenvolvendo, nos termos dos seus estatutos, igualmente uma atividade que se integra no conceito de serviço público de interesse geral, dedicando-se exclusivamente à ligação Lisboa/Barreiro.

52. Refere o documento que se considera que a contratualização dos serviços de transporte fluvial no Rio Tejo se justifica pela necessidade de assegurar a sustentabilidade destes serviços de transporte de interesse económico geral e a transparência nas relações entre o Estado enquanto acionista e Autoridade de Transportes, nos termos do Regulamento e do RJSPTP, e porque só desta forma será possível assegurar aqueles serviços com fiabilidade e segurança.

53. Ao contrário, segundo aquela fundamentação, não contratualizar resultaria na incapacidade das empresas em realizar os serviços de transporte fluvial previstos, por falta de recursos financeiros para fazer face aos planos de investimento e à operação e impediria que se assegurasse a previsibilidade da gestão ou que se implementassem planos concretos de aumentos de eficiência, de eficácia e de produtividade.
54. Faz-se notar que, num quadro de não contratualização, já existem dificuldades de financiamento e frequentes supressões de serviços, devido a avarias na frota envelhecida<sup>26</sup>, que podem agravar-se com o decurso do tempo.
55. Refere o documento que *“a supressão de serviços de transporte tem um impacte muito negativo na sociedade e na economia, suportado diretamente pelas populações que dependem diariamente dos serviços de transporte fluvial prestados pela TTSL e cujo bem-estar social e económico é posto em risco, e indiretamente pela restante sociedade ao nível da produtividade económica e a nível ambiental<sup>27</sup> caso os atuais utilizadores do sistema de transporte fluvial optem por modos de transporte rodoviário para suprir as suas necessidades de mobilidade”*.<sup>28</sup>

<sup>26</sup> Refere a Resolução do Conselho de Ministros n.º 11/2019, de 18 de janeiro que *“(…) Há diversos fatores estruturais que concorrem para intensificar os constrangimentos à operação desta empresa, entre os quais: i) a elevada idade média da frota que realiza as ligações Cacilhas- Cais do Sodré (38 anos), Seixal -Cais do Sodré e Montijo -Cais do Sodré (mais de 20 anos); ii) o seu estado de degradação face ao desinvestimento na sua manutenção; iii) a elevada intensidade de operação, com muitas atracções por dia que em muito desgastam as embarcações; iv) a heterogeneidade da frota que torna os processos de gestão e manutenção dos navios mais complexos e onerosos; v) e a necessidade de dar cumprimento aos períodos de docagem obrigatórios com vista a garantir as condições de navegabilidade e segurança dos navios. Não obstante o esforço recente de recuperação do investimento na manutenção dos navios, tais ações não conferem qualquer solução estável e duradoura para a operação da empresa, pelo caráter estrutural dos constrangimentos sentidos. É premente dar uma resposta, também ela estrutural, à presente situação, sendo entendimento do Governo que tal só pode passar pela renovação integral da frota de navios que opera as referidas ligações fluviais, bem como pelo estabelecimento de um contrato de manutenção que garanta fiabilidade e níveis de disponibilidade da frota da Transtejo, S. A., a longo prazo. Esta solução estrutural passará, portanto, por um projeto de renovação integral da frota da Transtejo, S. A., que opera atualmente as ligações Cacilhas- Cais do Sodré, Seixal-Cais do Sodré e Montijo -Cais do Sodré, constituída por até 10 navios iguais, cujo investimento deve atingir um valor não superior a 57 milhões de euros, a realizar entre 2019 e 2024, atendendo ao tempo de desenvolvimento dos projetos, construção e entrega dos navios. Por forma a garantir desde logo o compromisso dos fornecedores e níveis de serviço, fiabilidade e consequentemente, de regularidade e qualidade do serviço, pretende -se ainda assegurar um contrato de manutenção para os navios até 2035. (...)”*

<sup>27</sup> Um estudo recente da Comissão Europeia, sobre a digitalização no mercado do transporte em vias navegáveis interiores ([https://ec.europa.eu/transport/modes/inland/news/2018-09-20-towards-quality-inland-waterway-transport\\_pl](https://ec.europa.eu/transport/modes/inland/news/2018-09-20-towards-quality-inland-waterway-transport_pl)), inclui um relatório sobre o mercado do transporte fluvial (mercadorias e passageiros) na União Europeia, no período 2014-2017, que confirma que se tem verificado um crescimento assinalável neste mercado, sobretudo ao nível do transporte de passageiros, considerando que este tipo de transporte é um elemento-chave da cadeia logística na Europa e essencial para vários setores económicos europeus. Conclui igualmente que o transporte em vias navegáveis interiores foi o modo de transporte mais resiliente durante a crise económica em 2009 e em 2010 e contribuiu para resolver o congestionamento rodoviário nos nós urbanos e para enfrentar os desafios da sustentabilidade ambiental, o que poderá justificar que os objetivos de crescimento da Comissão para o transporte em vias navegáveis interiores estejam alinhados com os dos agentes económicos europeus, designadamente tendo em conta diversas posições públicas como a *“Agenda Estratégica para o transporte por vias navegáveis interiores”* (<http://www.inlandnavigation.eu/news/policy/towards-a-strategic-research-agenda-for-inland-waterways-transport/>)

<sup>28</sup> Refere a mesma resolução que *“a promoção de um transporte público de qualidade, com prioridade às pessoas e com vista a reduzir o uso do transporte individual, é um vetor essencial do programa do XXI Governo Constitucional que se articula com a estratégia nacional de descarbonização das cadeias de mobilidade, para cumprimento dos compromissos de redução da pegada de carbono e de combate ao aquecimento global decorrentes do acordo de Paris. Em particular no contexto dos principais aglomerados urbanos, com destaque para as áreas metropolitanas de Lisboa e Porto, onde os movimentos pendulares casa - trabalho-casa e casa- escola- casa assumem particular intensidade, a oferta de um transporte coletivo de qualidade e adequado à procura é um eixo fundamental, importando portanto manter padrões de serviço de excelência, quer em termos de fiabilidade*

56. Nesta sequência, o mesmo documento descreve as 5 ligações fluviais asseguradas pela Transtejo (4) e pela Soflusa (1) entre as duas margens do rio Tejo, com indicação do número atual de ligações diárias (nos 2 sentidos) em dia útil, aos sábados, e aos domingos e em dias de feriado, bem como os respetivos horários, indicando que “a realização destes serviços corresponde a uma produção anual de cerca de 137 mil viagens fluviais, correspondendo a uma oferta global de cerca de 902 mil de navios-km” com a desagregação por ligação fluvial”. Estão em causa:

Ligação	Número de ligações				Extensão [km]	navios-km Anuais
	DU	Sábado	Dom/Fer	Anual (1)		
Montijo - Lisboa	43	22	16	12 896	14,952	192 821
Seixal - Lisboa	54	22	18	15 774	8,496	134 016
Cacilhas - Lisboa	166	104	104	53 460	2,150	114 939
Barreiro - Lisboa	150	66	60	44 706	9,323	416 794
Trafaria - Lisboa	28	26	24	9 862	4,419	43 580
<b>Total</b>	<b>441</b>	<b>240</b>	<b>222</b>	<b>136 698</b>	--	<b>902 150</b>

(1) nota: considerando 250 DU; 51 sábados; 64 domingos/feriados

57. Acrescenta que em 2018 foram transportados, nos serviços de transporte fluvial em causa “cerca de 17,7 milhões de passageiros<sup>29</sup>, o que corresponde a um acréscimo de cerca de 1,0 milhão de passageiros face ao ano anterior, isto é, um aumento de 5,6%. Esta procura gerou, em 2018, proveitos de cerca de 17,9 milhões € decorrentes da venda de serviços de transporte nas 5 ligações fluviais asseguradas pela TTSL”, apresentando a desagregação dos valores de procura e de receita por cada uma das ligações.<sup>30</sup>

e frequências, quer em termos de conforto e qualidade do serviço. Adicionalmente, é sobejamente reconhecido o desinvestimento a que as empresas públicas foram sujeitas e que conduziu à degradação significativa dos ativos de exploração, em particular das suas frotas, com impactos significativos na fiabilidade das mesmas e no cumprimento das frequências estabelecidas. Considerando o caso particular da Transtejo, S. A., tem-se assistido a constrangimentos significativos na operação da empresa, refletidos nas várias supressões que em muito degradam o serviço e a sua imagem perante os utilizadores, que muitas vezes não têm outra alternativa para se deslocarem entre as margens norte e sul do rio Tejo ou, pelo menos, outras opções igualmente competitivas em termos de economia de tempo e dinheiro.”

<sup>29</sup> Segundo o Instituto Nacional de Estatística “Nas vias navegáveis interiores de Portugal, os serviços de travessias regulares (nacionais e internacionais) transportaram 21,4 milhões de passageiros, aumentando 3,4% (+5,5% e +3,6% em 2017 e 2016, respetivamente). O transporte internacional de passageiros (rios Minho e Guadiana) obteve uma quota de 1,0% do total (-0,3 p.p. que em 2017). Por via fluvial atravessaram 354,6 mil veículos, recuando 2,4%, após os aumentos verificados nos anos anteriores (+6,0% em 2017 e +0,3% em 2016), repartindo-se por 299,6 mil veículos ligeiros e pesados e 55,0 mil motocicletas e velocípedes que registaram diminuições de 1,4% e 7,7%, respetivamente. As travessias do rio Tejo movimentaram 17,6 milhões de passageiros neste ano, aumentando 5,0% (+3,3% no ano transato), correspondendo a 82,4% do movimento fluvial total de passageiros. As ligações “Terreiro do Paço - Barreiro” e “Cais do Sodré - Cacilhas” representaram 47,9% e 37,3% do total de carreiras do Tejo, respetivamente” [https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine\\_publicacoes&PUBLICACOESpub\\_boui=358630755&PUBLICACOESstem\\_a=55488&PUBLICACOESmodo=2](https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_publicacoes&PUBLICACOESpub_boui=358630755&PUBLICACOESstem_a=55488&PUBLICACOESmodo=2)

<sup>30</sup> Um relatório de 2016 da International Association of Public Transport (UITP), [https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/modes/inland/studies/doc/2008\\_ia\\_modernise\\_inland\\_waterway\\_summary.pdf](https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/modes/inland/studies/doc/2008_ia_modernise_inland_waterway_summary.pdf)

58. Refere também que *“a implementação do Plano de Apoio à Redução Tarifária (PART) nos Transportes e abril de 2019, com impacte significativo no preço dos títulos de viagens, tece como impacte o aumento do número de passageiros de transporte público, nomeadamente no modo fluvial. Não sendo ainda possível uma análise dos reais impactes associados ao PART<sup>31</sup>, estima-se que em 2019 os proveitos de venda de serviços de transporte tenham um crescimento de 4% face ao ano anterior, projetando-se ainda, em termos médios, um crescimento de 2% nos anos seguintes. Assim, as projeções consideradas nesta análise apontam para proveitos globais de cerca de 20,6 milhões € no ano de 2024, ou seja, um crescimento de 15% face ao verificado em 2018.”*
59. Além disso, procedeu-se à análise da conta de exploração das empresas, em particular dos seus proveitos e custos operacionais, tendo sido consideradas as naturezas de proveitos e custos: (i) proveitos operacionais, incluindo vendas de serviços de transporte e outros rendimentos e ganhos, onde se incluem primordialmente proveitos decorrentes de alugueres de espaços e proveitos de publicidade; e (ii) custos operacionais, onde se incluem custos com pessoal, custos das matérias vendidas e materiais consumidos (CMVMC), fornecimentos e serviços externos (FSE), gastos/reversões de depreciação e amortização e outros custos operacionais, onde não se incluem custos de financiamento, tendo-se concluído pela existência de um défice operacional, respetivamente de 11 milhões € em 2017 e de 14 milhões € em 2018.
60. Alude o documento que os valores e custos de 2018 foram utilizados como referência para a projeção dos custos de 2019, com exceção dos custos com pessoal, nos quais foi considerado o acréscimo dos encargos autorizadas pela tutela financeira de cerca de 561.840 € face a 2018. Acresce ainda que para o ano de 2020, assume-se a manutenção dos custos de 2019, com exceção de crescimento de 1% nos custos com pessoal e 3% nos CMVMC, na componente de custos de combustível.
61. Com os mesmos pressupostos, são apresentadas as mesmas estimativas para a Solfusa para efeitos de avaliação de eventuais necessidades de financiamento,

---

f) *“Waterborne public transport – evolution, general overview and networks”*, apresenta uma visão geral de algumas empresas de transporte público de passageiros em vias navegáveis interiores ou águas abrigadas (rios, arquipélagos, lagos, baías e lagunas) com base na recolha de dados relativos a 20 empresas, em diversas cidades, como sejam Veneza, Genebra, Gotemburgo, Estocolmo, Helsínquia, Roterdão, Hamburgo, Lisboa, Toulon, Dresden, Brisbane, Bordéus, Lorient, Klaipeda, Londres, Lausanne, Budapest, Bermuda, Hong Kong, entre outras. Segundo aquele relatório, o transporte fluvial de passageiros no Rio Tejo é o terceiro mais movimentado daquela amostra (cerca de 15,3 milhões de embarques anuais), sendo este transporte liderado por Veneza (cerca de 119,3 milhões de embarques), seguido de Hong Kong (cerca de 16 milhões de embarques). Seguem-se Hamburgo (cerca de 8,8 milhões de embarques), Brisbane (cerca de 6 milhões de embarques), Gotemburgo (cerca de 3,8 milhões de embarques), Londres (cerca de 3,8 milhões de embarques) e Estocolmo (cerca de 3,4 milhões de embarques).”

<sup>31</sup> Análise em curso na AMT, a nível nacional, ao abrigo da Portaria n.º 298/2018, de 19 de novembro e do Regulamento n.º 439/2019 publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 94, de 16 de maio de 2019.

concluindo-se pela existência de défice de exploração de cerca de 2,7 milhões € em 2020.

62. Por fim, o documento especifica os eventuais impactes nos custos decorrentes do projeto de renovação de frota, que inclui a entrada ao serviço de 10 novos navios entre 2021 e 2024, consubstanciados na (i) redução dos custos de *“conservação e reparação (frota)”*, (ii) redução dos custos com combustíveis/energia (iii) aumento dos custos com seguros.
63. Dado não estar concluído o processo de aquisição, tal não foi considerado na análise, mas dado pretender-se introduzir *“uma cláusula de ajustamento do valor do financiamento caso se verifiquem situações de sobrecompensação, estes eventuais efeitos positivos na estrutura de custos (...) não deverão resultar num excesso de financiamento face às reais necessidades operacionais (...)”*.<sup>32</sup>
64. O modelo de contratualização que se propõe *“assume uma natureza mista, conforme permitido pelo n.º 4 do artigo 20.º do RJSPTP, sendo a TTSL remunerada pelas tarifas cobradas aos passageiros, por uma remuneração paga pelo Estado pela disponibilização das instalações e respetivos acessos fluviais e ainda mediante o pagamento de uma compensação pelas obrigações de serviço público impostas pelo Estado, nos termos do RJSPTP e do Regulamento 1370/2007. O Contrato a celebrar atribui à TTSL, durante um período de 5 anos (prorrogáveis por mais 5 anos), o exclusivo da exploração em regime de serviço público do transporte de passageiros e de veículos por navio, entre as duas margens do Rio Tejo, dentro da AML.”*
65. Acrescenta que *“os serviços de transporte fluvial que a TTSL se obriga a realizar durante o contrato são os que atualmente são asseguradas pela empresa e com os horários atualmente em vigor”, constituindo obrigação de serviço público realizar a prestação do serviço público de transporte fluvial de passageiros e veículos, mediante a disponibilização de uma oferta adequada, que cumpra os requisitos de qualidade, comodidade, rapidez e segurança, de modo a garantir que a prestação do serviço público se efetua de forma regular, eficiente e sustentável”*.
66. Mais especificamente:

---

<sup>32</sup> Através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 11/2019, de 18 de janeiro, foi aprovado o «Plano de Renovação da Frota da Transtejo, S. A.», que inclui a aquisição de até 10 novos navios, bem como a respetiva manutenção no período de 2020 a 2035, assumindo a Transtejo a sua concretização até ao montante global de € 57 000 000 referentes à componente aquisição, e de até € 32 946 000 referentes à componente de manutenção, valores aos quais acresce IVA à taxa legal em vigor. Através do Anúncio de procedimento n.º 1480/2019 publicado no Diário da República de 15 de fevereiro de 2019, foi lançando o procedimento para o fornecimento com Manutenção Global Integrada de 10 Navios para a Transtejo.

- Assegurar a oferta do número mínimo de ligações fluviais/viagens referidas no Anexo I, de forma regular e contínua, com qualidade, segurança e eficácia;
- Deter instalações, designadamente terminais e estações fluviais de embarque e desembarque<sup>33</sup> de passageiros e de veículos, adequados ao serviço contratado;
- Munir-se de frota ambientalmente sustentável;
- Praticar os preços de transporte determinados pelo concedente, ou pela Autoridade de Transportes competente, nos termos da legislação em vigor;
- Assegurar o transporte das pessoas e entidades com direito de transporte gratuito, ou a preços bonificados, nos termos da legislação em vigor;
- Acatar os condicionamentos ou limitações impostas pelas autoridades competentes, por razões de interesse público e nos termos da lei;
- Cumprir as regras legais e regulamentares aplicáveis às atividades que exerça, bem como as instruções que, nos termos da lei, lhe sejam transmitidas pelas entidades fiscalizadoras;
- Submeter-se a ações de fiscalização por parte do Estado, designadamente a ações de fiscalização e controlo financeiros e a ações de fiscalização de natureza técnica e operacional previstas na lei;
- Comunicar ao Estado a obtenção de outros subsídios ou recursos, para além dos proveitos próprios, que financiem os serviços de interesse geral prestados;
- Dispor de contabilidade e registos organizados e demais documentos devidamente auditados com a finalidade de garantir o adequado exercício da fiscalização e controlo à atividade e por forma a permitir aferir a razoabilidade da compensação pelo serviço público que lhe é conferida;
- Justificar a aplicação da compensação financeira obtida;
- Responder, nos termos da legislação aplicável, por quaisquer danos causados a terceiros, emergentes de culpa ou risco, no exercício da atividade levada a

---

<sup>33</sup> De acordo com o anexo ao Contrato, as infraestruturas estão todas afetas às empresas, e excluindo pontões, 3 são de propriedade pena da Transtejo (armazéns, oficinas e escritórios, 7 estão no domínio público marítimo em regime de concessão, por contrato celebrado com a APL – Administração do Porto de Lisboa (terminais fluviais), 1 está no domínio público ferroviário, em regime de concessão em contrato celebrado com a CP (1 terminal fluvial), 1 está do domínio privado do Estado (estaleiro) e 1 é propriedade do Estado (terminal fluvial).

cabo, sem prejuízo dos direitos de que disponha perante entidades terceiras no âmbito da subcontratação das atividades objeto do Contrato;

- Celebrar e manter em vigor contratos de seguro destinados a salvaguardar a cobertura dos riscos seguráveis inerentes ao cumprimento das obrigações assumidas, designadamente, seguro de responsabilidade civil, seguros marítimos e seguro de acidentes de trabalho<sup>34</sup>;
- Possuir as licenças, certificações e autorizações legalmente necessárias para desenvolver a sua atividade<sup>35</sup>;
- Cumprir o dever geral de informação perante o Estado no âmbito do Contrato a celebrar.

67. Segundo o documento ficam afetos ao serviço contratado as instalações, incluindo terminais<sup>36</sup> e estações fluviais de passageiros e de veículos, a frota, outros bens e equipamentos necessários para o funcionamento do serviço contratado e a ela afetos, atualmente utilizados pelas empresas, devendo ser mantidos em bom estado de funcionamento e conservação, por forma a garantir a sua operacionalidade, a segurança do tráfego e os níveis de qualidade compatíveis com uma prestação eficiente, de acordo com as obrigações de serviço público que lhe são fixadas.

68. Tal é efetuado sem prejuízo de ser determinada a substituição de qualquer equipamento ou navio que se demonstre inadequado à regular e eficiente prestação dos serviços, de acordo com a evolução do interesse público, bem como determinar, no prazo que fixar, a execução das obras de reparação e beneficiação que se justificarem também para cumprir determinações do interesse público, sendo o recursos necessários assegurados pelo Estado.

69. O documento refere ainda que a subcontratação da prestação de serviços públicos de transporte fluvial apenas poderá ser efetuada mediante autorização prévia, exceto no que se refere à subcontratação, pela Transtejo, do serviço de transporte fluvial de passageiros nas ligações fluviais entre o Barreiro e Lisboa à Soflusa<sup>37</sup>.

---

<sup>34</sup> Cláusula 19.<sup>a</sup>.

<sup>35</sup> Cláusula 7.<sup>a</sup> do contrato Transtejo.

<sup>36</sup> Segundo o documento, a propriedade das infraestruturas referida nos números anteriores é da TTSL ou de terceiros, estando algumas das referidas instalações construídas em terrenos do domínio público do Estado sob jurisdição da Administração do Porto de Lisboa, SA, ou sob jurisdição dos Comboios de Portugal, EPE.

<sup>37</sup> Cláusula 33.<sup>a</sup> do contrato Transtejo.

70. No que se refere ao modelo de financiamento do contrato, o mesmo assenta nas seguintes componentes:
- Receitas de títulos de transporte que correspondem aos proveitos da venda de títulos de transporte e compensação tarifária pela venda de títulos de transporte bonificados e participação no sistema navegante metropolitano<sup>38</sup>;
  - Pagamentos por disponibilidade que corresponde ao valor a pagar pelo Estado pela obrigação das empresas de assegurarem a disponibilidade dos terminais e estações durante todo o período de concessão;
  - Compensação por obrigações de serviço público que *“corresponde ao valor a pagar pelo Estado a título de compensação pelas obrigações de serviço público fixadas e que permitam assegurar ao operador um lucro razoável conforme estabelecido no Regulamento 1370/2007”*;
  - Receitas de outras atividades comerciais, incluindo publicidade, atividades marítimo-turísticas e acostagens, entre outros.
71. No que se refere aos designados pagamentos por disponibilidade, é preconizado o pagamento de 2,8 milhões €, a atualizar anualmente com base na taxa de evolução do índice de preços ao consumidor (sem habitação), tendo em conta que o funcionamento das infraestruturas tem a si associados um conjunto de custos que não são diretamente remuneráveis pela exploração dos serviços de transporte fluvial e ascendem a cerca de 3,78 milhões €, gerando contudo receitas de 980 mil €. No âmbito da subcontratação de serviços com a Soflusa, esta receberá 870 mil €.
72. No que se refere ao pagamento de compensações por obrigações de serviço público estima-se que o valor devido, em 2020, será de cerca de 11,8 milhões €, com um valor de 13,08 € por navio-km contratualizado, tendo em conta:
- O cálculo associado a um indicador dos serviços de transporte público de passageiros - número de navios-km oferecidos<sup>39</sup>;
  - A estimativa de défice operacional de 14,1 milhões € (reduzido para 11,3 milhões € considerando os pagamentos por disponibilidade);

<sup>38</sup> Regulamento n.º 278-A/2019, publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 61, de 27 de março de 2019.

<sup>39</sup> Calculado com base no produto entre o número de ligações fluviais contratualizadas e a respetiva extensão, em quilómetros, de percurso entre terminais.

- Uma produção de transporte anual de cerca de 902 mil navios-km;
  - Um lucro razoável de 1,51%.
73. Refere-se também que sendo a taxa de remuneração do capital em operações de transporte de passageiros e que deve ter em conta o risco incorrido pelo operador na realização dos serviços de transporte contratados e não existindo, relativamente ao transporte fluvial de passageiros em Portugal, informação suficiente que permita definir, de forma inequívoca, a taxa de remuneração de capital habitual na indústria, entendeu-se seguir utilizar a rendibilidade das vendas como indicador do lucro razoável, entendendo-se por rendimento o resultado antes de juros e impostos (EBIT), excluindo-se assim da análise os custos de financiamento<sup>40</sup>
74. O documento refere ainda que se pretende que o valor da compensação seja atualizado anualmente tendo em consideração a evolução esperada dos principais custos operacionais, tendo em conta o índice de preços no consumidor, no Continente, exceto habitação (média anual), e o preço médio (euros por litro) do gasóleo simples, disponibilizado pela Direção-Geral de Energia e Geologia.
75. No âmbito da necessidade de contratualizar os serviços de transporte fluvial da ligação Barreiro–Lisboa, a subcontratar à Soflusa, desenvolveu-se uma análise semelhante à anteriormente descrita mas apenas considerando a conta de exploração daquela empresa, concluindo-se por um montante de 2,0 milhões €, com um valor de 4,83 € por navio km, tendo por base um défice operacional de cerca de 2,7 milhões € (menos 1,8 milhões € quando se consideram os pagamentos por disponibilidade) e um produção média anual de 417 mil navios-km.

---

<sup>40</sup> Tendo em conta a Decisão da Comissão de 20 de dezembro de 2011 notificada com o número C(2011) 9380.

76. Por outro lado, foram definidos indicadores de qualidade e eficiência que as empresas deverão cumprir: (i) Regularidade<sup>41</sup>; (ii) Pontualidade<sup>42</sup>; (iii) Procura<sup>43</sup>; (iv) Oferta; (v) Recursos Humanos<sup>44</sup>; (vi) Económicos<sup>45</sup>.
77. Nesta sequência, pretendem-se igualmente definir as penalidades resultantes do não cumprimento das obrigações de serviço público, tendo em consideração a devolução da compensação financeira recebida acrescido de um fator de penalização, e tendo por base um apuramento mensal e um reporte trimestral:
- O fator “Disponibilidade” tem em conta o número de ligações mensais não realizadas por situações imputáveis à indisponibilidade das infraestruturas – estações, terminais e pontões – para a realização dos serviços, líquidas das supressões devidas a motivos de força maior (relativos a infraestruturas) e de ajustes de oferta e o número de ligações mensais contratualizadas líquidas das supressões devidas a motivos de força maior (relativos a infraestruturas) e de ajustes de oferta;
  - O fator “Regularidade” tem em conta o número de ligações mensais (em navios.km) não realizadas, líquidas das supressões devidas a motivos de força maior (relativos a frota) e de ajustes de oferta, ou seja, o número de ligações/viagens efetivamente realizadas e o previsto, sem ter em conta supressões devidas a motivos de força maior (frota), e ajustes de oferta realizados. Considerando-se suprimidas e sujeitas à respetiva penalidade as ligações cujo atraso seja superior a 30 minutos;

---

<sup>41</sup> Taxa de execução dos serviços previstos no contrato: [Número de serviços de transporte fluvial realizados] / [Número de serviços de transporte fluvial contratualizados, brutos e líquidos de supressões por motivo de força maior (incluindo a não disponibilidade de infraestruturas) e de ajustes da oferta realizados nos termos da Cláusula 10.ª]; Número de ligações suprimidas, ventiladas por não disponibilidade de infraestruturas, por motivos de força maior e supressões sujeitas a penalização, nos termos do Anexo V. Taxa de cumprimento de horários – Atrasos: [Número de serviços de transporte fluvial com atrasos no início do serviço] / [Número de serviços de transporte fluvial realizados, brutos e líquidos de supressões por motivo de força maior (incluindo a não disponibilidade de infraestruturas) e de ajustes da oferta realizados nos termos da Cláusula 10.ª].

<sup>42</sup> Número de passageiros-km transportados (com desagregação por ligação fluvial), taxa média de ocupação (com desagregação por ligação fluvial e por hora), índice de satisfação do cliente (a aferir através da realização de inquéritos anuais);

<sup>43</sup> Número de passageiros transportados (com desagregação por ligação fluvial), Número de viagens realizadas (com desagregação por ligação fluvial), Kms de viagens realizados (com desagregação por ligação fluvial), número de navios.km realizados (com desagregação por ligação fluvial), Número de lugares.km oferecidos (com desagregação por ligação fluvial), Consumo de combustíveis (litros de combustível consumido e litros de combustível consumido por km realizado), Gastos com combustível (euros e euros por km realizado).

<sup>44</sup> Número total de recursos humanos (final de cada ano); Taxa de absentismo; número de horas trabalhadas; Índice de satisfação do pessoal (a aferir através da realização de inquéritos anuais)

<sup>45</sup> Total de Gastos (com desagregação pelas principais rúbricas – CMVMC, FSE, Pessoal, Amortizações, outros gastos); Total de Rendimentos (desagregados por proveitos com atividades de transporte, proveitos de compensações financeiras e tarifárias, e proveitos de atividades acessórias); Resultado Operacional (EBIT); Resultado Líquido.

- O fator “Fiabilidade” tem em conta o número de ligações realizadas com um atraso, na partida, superior a 10 minutos nas ligações do Montijo, Seixal e Trafaria, e superior a 5 minutos nas ligações de Cacilhas e do Barreiro;
- O fator “Informação ao público” tem em conta o número de dias no mês em que a informação ao público (definida no Regulamento de Exploração) não se encontra atualizada (total ou parcialmente).

#### IV – DO CONTRATO DE SERVIÇO PÚBLICO

78. As cláusulas 1.<sup>a</sup>, 2.<sup>a</sup> e 3.<sup>a</sup> do Contrato com a Transtejo estabelecem que o mesmo tem por objeto principal a definição das condições de prestação, por parte da Transtejo, do serviço público de transporte fluvial de passageiros e veículos entre as duas margens do rio Tejo, na AML, em regime de exclusividade, sendo esse um serviço de interesse geral, ou seja, *“por determinação da respetiva Autoridade de Transporte competente, com vista a assegurar a provisão de serviços públicos de transporte fluvial essenciais, tendentes à satisfação das necessidades fundamentais de mobilidade dos cidadãos, não existindo garantia de que os mecanismos de mercado assegurem por si só a sua provisão de forma plena e satisfatória”*.
79. Refere ainda a cláusula 1.<sup>a</sup> que o contrato assume uma natureza mista, de acordo com o n.º 4 do artigo 20.º do RJSPTP, ao estabelecer os termos em que os serviços prestados são remunerados, designadamente, pelas tarifas cobradas aos passageiros e ainda mediante o pagamento de uma compensação pelas obrigações de serviço público impostas pelo Estado e de uma compensação por despesas suportadas pela disponibilização das infraestruturas utilizadas<sup>46</sup>.
80. A cláusula 4.<sup>a</sup> estabelece que o contrato vigora pelo prazo de 5 anos, prorrogáveis automaticamente por mais 5 anos, se não for denunciado no prazo inicial.
81. A Cláusula 5.<sup>a</sup> consagra a descrição, localização e propriedade das infraestruturas, incluindo terminais, estações fluviais e a frota necessários para o funcionamento do

---

<sup>46</sup> No memorando de 11-07-2019 da Transtejo refere-se que *“é evidente que os modos concorrentes - que são os rodoviários e ferroviários - não têm de suportar os custos com as infraestruturas (estradas, pontes e rede ferroviária) da mesma forma integral como a TRANSTEJO / SOFLUSA têm de suportar todas as despesas com os terminais fluviais que lhe estão adstritos para efeitos da prestação do seu serviço, incluindo a manutenção da sua acessibilidade (dragagens). Nesses modos concorrentes, as infraestruturas são encargo de uma outra empresa pública - a Infraestruturas de Portugal – distinta das empresas que prestam o serviço de transporte rodoviário ou ferroviário.”*

serviço contratado e a ela afetos<sup>47</sup>, sendo que a reversão dos bens da titularidade das empresas implica um pagamento por parte do Estado quanto ao valor de amortização contabilístico líquido, tal como constante do último balanço das empresas à data em que ocorra a reversão<sup>48</sup>.

82. A Cláusula 6.<sup>a</sup> estabelece que risco da operação corre exclusivamente por conta da Transtejo, não havendo lugar a qualquer reequilíbrio económico e financeiro do contrato, para além do especialmente previsto no Contrato.
83. A Cláusula 8.<sup>a</sup>, 9.<sup>a</sup> e 10.<sup>o</sup> estabelece que as obrigações gerais da Transtejo na prestação do serviço público de transporte fluvial de passageiros e veículos<sup>49</sup> já referidas, acrescentando que *“deve efetuar a prestação do serviço público de transportes fluvial respeitando os princípios de fidúcia, transparência e rigor na gestão de recursos públicos, por forma a assegurar a sustentabilidade económico-financeira da empresa”*, devendo promover *“a eficiência na prestação do serviço público de transportes fluvial e na gestão dos meios e recursos à sua disposição”*.
84. De acordo com o Anexo I ao contrato, o número mínimo de ligações diárias é:

Número de ligações diárias mínimas por	Dia útil	Sábado	Domingos e Feriados
<b>Cacilhas &lt;=&gt; Lisboa</b>	166	104	104
<b>Montijo &lt;=&gt;Lisboa</b>	43	22	16

<sup>47</sup> Refere a cláusula que a propriedade das infraestruturas referida nos números anteriores é da Transtejo ou de terceiros, estando algumas das referidas instalações construídas em terrenos do domínio público do Estado sob jurisdição da Administração do Porto de Lisboa, SA, ou sob jurisdição da CP - Comboios de Portugal, e que a propriedade da frota é da Transtejo e da Soflusa.

<sup>48</sup> No memorando de 2019-08-07 refere-se que *“nos termos do TFUE e do Reg. 1370, são compatíveis com as normas europeias, não necessitando de serem notificadas, os pagamentos pelo Estado a empresas de transporte, incluindo fluviais, que visem compensar (i) obrigações de serviço público e (ii) despesas relacionadas com as infraestruturas por si utilizadas. Em ambos os casos o valor da compensação atribuída tem de ter em conta as regras fixadas no Reg. 1370, designadamente no seu Anexo, sendo que a compensação por despesas com infraestruturas tem ainda de considerar apenas as que os modos de transporte concorrentes não têm de suportar (...) Também em relação às infraestruturas marítimas, existem em Portugal como entidades gestoras, as administrações portuárias, a Docapesca, ou os municípios. A qualquer um deles, ou ainda a outra entidade, poderia ser cometida a responsabilidade pelas instalações marítimas necessárias, ao serviço público de transporte prestado pela Transtejo em navios. Não sendo esse o modelo escolhido até aqui, e admitindo-se que se deverá manter a responsabilidade na TRANSTEJO, o pagamento pela sua manutenção não pode nem deve de acordo com a jurisprudência comunitária e do Tribunal de Contas, ser incluído nas obrigações de serviço público de transporte, por poder criar uma distorção do valor das obrigações de serviço público, não permitindo aferir da sua verdadeira dimensão e necessidade. Assim, propõe-se a separação destes custos e proveitos, e o seu pagamento pelo Estado, em conta diferente da do pagamento das obrigações de serviço público, de forma transparente e fiscalizável autonomamente, num regime semelhante ao que vigora para as entidades gestoras de infraestruturas”*.

<sup>49</sup> No memorando de 2019-08-07 refere-se que *“Face a estas alternativas de modos de transporte é hoje comercialmente irrelevante fornecer um serviço de transporte de veículos entre as duas margens do Rio Tejo, pois os veículos podem atravessar o Rio nas duas pontes existentes (25 de Abril e Vasco da Gama), sem dificuldade. Face a esta atual situação, a obrigação de manter um serviço de transporte fluvial que inclua veículos só se pode entender como uma via alternativa de segurança e de precaução em caso de emergência pública. Os números de veículos transportados por via fluvial são tão insignificantes que provam este facto”*.

<b>Seixal &lt;=&gt;Lisboa</b>	54	22	18
<b>Trafaria &lt;=&gt; Lisboa</b>	28	26	24
<b>Barreiro &lt;=&gt; Lisboa</b>	150	66	60

85. As Cláusulas 9.<sup>a</sup> e 10.<sup>a</sup> estabelecem que a empresa pode adequar a prestação do serviço público ao tráfego existente ou previsível, designadamente em caso de situações atípicas de redução ou aumento de procura, com antecedência e mediante autorização, e desde que assegurem o cumprimento das obrigações de serviço público. Em situações excecionais, designadamente quando o ajuste for inadiável e for impossível prever a sua necessidade, o pedido poderá ser efetuado com uma antecedência inferior de 10 dias.
86. A Cláusula 11.<sup>a</sup>, estabelece que a Transtejo submete à aprovação do Estado, *“um Regulamento de Exploração (Condições Gerais do Transporte fluvial), que contenha as normas de exploração e de utilização do serviço público de transporte fluvial, bem como as obrigações de prestação da informação ao público adequadas a assegurar o respeito dos direitos dos passageiros e que garanta a universalidade e igualdade de acesso e a transparência de procedimentos”*, que deverá ser publicitado.<sup>50</sup>
87. A Cláusula 12.<sup>a</sup> estabelece que a Transtejo deve *“solicitar atempadamente as autorizações necessárias para dispor dos recursos humanos necessários de acordo com as propostas de Plano de Atividades e Orçamento a aprovar pelo acionista, devendo proceder à formação adequada destes recursos humanos para cumprir o serviço de transporte fluvial que lhe é atribuído pelo presente contrato”*
88. A Cláusula 13.<sup>a</sup> estabelece que a Transtejo se obriga a deter pelo menos, as infraestruturas, designadamente os terminais e estações fluviais de passageiros e de veículos, e a frota de navios mínima indicada, devendo manter<sup>51</sup> aqueles meios ao serviço em bom estado de funcionamento e conservação, por forma a garantir a sua operacionalidade, a segurança do tráfego e os níveis de qualidade<sup>52</sup> compatíveis com

<sup>50</sup> Atualmente, os regulamentos de utilização do transporte fluvial estão disponíveis em: [https://ttsl.pt/wp-content/uploads/2019/01/TTSL\\_Contrato-Transporte- Transtejo\\_1-agosto-2018\\_VF.pdf](https://ttsl.pt/wp-content/uploads/2019/01/TTSL_Contrato-Transporte- Transtejo_1-agosto-2018_VF.pdf) e [https://ttsl.pt/wp-content/uploads/2019/01/TTSL\\_Contrato-Transporte- Transtejo\\_1-agosto-2018\\_VF.pdf](https://ttsl.pt/wp-content/uploads/2019/01/TTSL_Contrato-Transporte- Transtejo_1-agosto-2018_VF.pdf)

<sup>51</sup> Segundo o contrato, “a manutenção da frota inclui todas as reparações e revisões necessárias, sejam as ocasionais ou as periódicas, as preventivas ou as corretivas, previamente definidas pelo fabricante, pelo regulador ou por Organização Internacional competente.

<sup>52</sup> Conforme anexo I ao contrato Transtejo, onde se inclui” *Dotar as infraestruturas de acessos adequados à mobilidade de cidadãos portadores de deficiência”*.

uma prestação eficiente, de acordo com as obrigações de serviço público que lhe são fixadas.

89. No que se refere ao relacionamento com os passageiros, a Cláusula 15.<sup>a</sup> estabelece a empresa deve *“considerar na sua atividade os direitos dos passageiros do transporte por vias navegáveis interiores, nomeadamente o disposto no Regulamento (UE) n.º 1177/2010, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de novembro de 2010”*.<sup>53</sup>
90. Por outro lado, o Estado pode determinar a *“substituição de qualquer equipamento ou navio que se mostre inadequado à regular e eficiente prestação dos serviços, de acordo com a evolução do interesse público, bem como determinar, no prazo que fixar, a execução das obras de reparação e beneficiação que se justificarem também para cumprir novas determinações do interesse público, sendo que, nestes casos, a Transtejo tem direito a um reequilíbrio económico e financeiro da concessão que a compense dos custos acrescidos necessários para cumprimento destas determinações.”*.
91. A Cláusula 16.<sup>a</sup> estabelece que a empresa *“deve adotar procedimentos organizativos adequados, bem como implementar as medidas necessárias para prevenir e minimizar os riscos de poluição sonora, atmosférica, aquática e dos solos, e outros danos ambientais”*.
92. Por seu turno, a Cláusula 17.<sup>a</sup> estabelece que a Transtejo se *“obriga a assegurar que as instalações, a frota e as atividades da Concessão cumprem a legislação em vigor, os regulamentos portuários aplicáveis e as determinações do Estado em matéria de saúde, limpeza, e remoção de resíduos, bem como a promover e manter os arranjos exteriores, constituindo medidas e procedimentos específicos para esse efeito”*.
93. O Anexo I refere que, quanto à Frota, a Transtejo se obriga a:
- Manter em boas condições de funcionamento e de permanente operacionalidade, com exceção das situações de manutenção necessárias e dos casos de força maior como tal definidas no Contrato, os navios integrados na frota;
  - Munir-se da frota ambientalmente sustentável e com a qualidade, especificações mínimas e idade constante do Anexo I, sem prejuízo da

---

<sup>53</sup> No anexo I refere igualmente, como obrigação, *“assegurar a mobilidade adequada aos cidadãos portadores de deficiência, em todo o seu serviço de transporte fluvial”*.

permanente melhoria de qualidade e de sustentabilidade das substituições que vierem a ser definidas, devendo privilegiar uma maior eficiência energética e a utilização de energias renováveis.

94. No Anexo I ao contrato estabelece-se ainda que *“no exercício da sua atividade e no controlo das atividades exercidas por terceiros, a Transtejo deve adotar procedimentos organizativos adequados, bem como implementar as medidas necessárias para prevenir e minimizar os riscos de poluição sonora, atmosférica, aquática e dos solos, e outros danos ambientais”*, bem como se obriga a *“adotar uma Carta de Ação de Política Ambiental e de Gestão de Energia na articulação de um Sistema de Mobilidade Sustentável na Área Metropolitana de Lisboa”* e na *“sua frota e em toda a sua atividade, a Transtejo privilegiará utilização de energias renováveis e uma cada vez maior eficiência energética”*.
95. A Cláusula 20.<sup>a</sup> estabelece que a Transtejo deve promover a eficiência, o equilíbrio e a sustentabilidade económico-financeira da prestação das atividades compreendidas no âmbito do Contrato, através de uma exploração regida segundo critérios de racionalidade e economicidade e, designadamente, pela adoção de medidas de redução de custos de funcionamento, sem prejuízo do cumprimento das obrigações de serviço público fixadas.
96. Neste âmbito, deverá apresentar um plano de medidas de redução de custos de funcionamento, quantificáveis em, pelo menos, € 75.000,00, em anexo autónomo ao Plano de Atividades e Orçamento, com menção dos indicadores relevantes para avaliação da respetiva execução e deverá em anexo autónomo ao Relatório e Contas anual, demonstrar a execução do plano daquelas medidas.
97. Caso tal não se verifique, a consequência será a diminuição da compensação anual nos seguintes montantes: (i) em 90.000,00 €, caso não seja apresentado o plano de medidas de redução de custos de funcionamento ou o mesmo não seja implementado; (ii) No valor das medidas não implementadas, acrescido de 20% desse valor, caso o plano de medidas de redução de custos de funcionamento seja apenas parcialmente implementado.
98. A Cláusula 22.<sup>a</sup> estabelece que o tarifário é submetido para aprovação pelo Estado, sendo atualizado termos do disposto na Portaria n.º 298/2018, de 19 de novembro, sem prejuízo de alterações excecionais do tarifário, designadamente no âmbito da política

social ou por alterações do sistema de bilhética<sup>54</sup>, tendo a empresa direito ao reequilíbrio económico e financeiro que a compense dos custos acrescidos necessários para cumprimento destas alterações ou das perdas de receitas delas decorrentes, se tal se justificar.

99. No que se refere a compensações, é a Cláusula 24.<sup>a</sup> que estabelece uma compensação pelas despesas suportadas pela disponibilização das infraestruturas, designadamente dos terminais e estações fluviais e dos pontões para embarque e desembarque de passageiros e de veículos, um valor anual de 2,8 milhões € para o ano de 2020, sem prejuízo da sua atualização regular<sup>55</sup>, podendo ser ajustada anualmente, a mais ou a menos, caso as despesas abrangidas pela compensação e as receitas assim o justifiquem e tendo por referência o Relatório e Contas referente ao ano anterior.
100. Por seu turno, a Cláusula 25.<sup>o</sup> estabelece a fórmula cálculo da compensação financeira anual, por navio.km contratualizado, podendo ser atualizada anualmente<sup>56</sup> e sem prejuízo o seu ajustamento, a mais ou a menos, caso as despesas abrangidas pela compensação e as receitas previstas assim o justifiquem, tendo por referência o Relatório e Contas referente ao ano anterior.
101. De acordo com o Anexo IV *“o montante de compensação financeira a atribuir pelo Estado à Transtejo, pelo cumprimento de obrigações de serviço público resulta da fórmula seguinte:  $OSP = navios.km \times CFU$*

*Em que:*

- *navios.km corresponde ao número de navios-km contratualizados ao longo de cada ano de contrato;*
- *CFU corresponde ao valor unitário de compensação financeira a atribuir por navio.km contratualizado, a qual é fixada para o primeiro ano de contrato, em € 13,08 por navio.km<sup>57</sup>, acrescido de IVA à taxa legal em vigor;*
- *OSP corresponde ao valor anual da compensação pelas obrigações de serviço público.*

<sup>54</sup> Segundo a Cláusula 23.<sup>a</sup> é utilizado em cada momento o sistema de bilhética que se entenda ser o mais adequado, por forma a permitir combinar uma melhor integração tarifária entre operadores do transporte de serviço público de passageiros na Área Metropolitana de Lisboa com a melhoria da experiência dos passageiros.

<sup>55</sup> Segundo índice de preços no consumidor, no Continente e exceto habitação, (média anual) em dezembro do ano n, disponibilizado pelo Instituto Nacional de Estatística.

<sup>56</sup> Tendo em conta o índice de preços no consumidor, no Continente, exceto habitação (média anual), em dezembro do ano n, disponibilizado pelo Instituto Nacional de Estatística e o Preço médio (euros por litro) do gasóleo simples, entre o dia 1 de janeiro e o dia 31 de dezembro do ano n, disponibilizado pela Direção-Geral de Energia e Geologia.

<sup>57</sup> No caso da Soflusa, *“CFU corresponde ao valor unitário de compensação financeira a atribuir por navio.km contratualizado, a qual é fixada para o primeiro ano de contrato, em €4,83 por navio.km, acrescido de IVA à taxa legal em vigor”.*

*O apuramento do número de navios.km será realizado com base no produto entre o número de ligações fluviais contratualizadas e a respetiva extensão, em quilómetros, de percurso entre terminais. Para o apuramento do número de navios.km oferecidos são incluídos os números correspondentes ao serviço de transporte fluvial realizado pela Soflusa”.*

102. Os montantes previsionais de compensação para os anos de exploração serão os seguintes:

	2020 (€)	2021 (€)	2022 (€)	2023 (€)	2024 (€)
<b>TT/SL</b>	11.804.000	11.828.000	11.851.000	11.875.000	11.899.000

103. A Cláusula 26<sup>a</sup> estabelece que *“sem prejuízo dos poderes próprios da Autoridade Reguladora [regulação e supervisão nos termos da Lei]<sup>58</sup>, a atividade da Transtejo está sujeita à fiscalização, monitorização e orientação do Estado, nos termos do RJSPTP, o qual pode promover as auditorias que entender necessárias e cujas instruções e diretivas se obriga a cumprir, logo que lhe sejam comunicadas por escrito”* sendo ainda *“ sujeita à fiscalização da Inspeção-Geral das Finanças no que respeita aos aspetos económicos e financeiros do Contrato”.*
104. A Cláusula 29.<sup>a</sup> elucida que a Transtejo *“obriga-se a ter a sua contabilidade organizada de forma a permitir que possa ser auditado o valor das compensações pagas pelas obrigações de serviço público prestadas e pelas despesas relativas à disponibilização das infraestruturas, de modo a aferir se as compensações financeiras que lhe são conferidas ao abrigo do presente Contrato respeitam as regras constantes do Anexo ao Reg. 1370, do Decreto-Lei n.º 167/2008, de 26 de agosto e do RJSPTP”.*
105. Refere ainda que *“independentemente das disposições aplicáveis sobre certificações técnicas, a Transtejo obriga-se a permitir que o IMT e/ou a AMT, nos termos da lei, avaliem, na presença de representantes daquelas, as condições de funcionamento e as características dos equipamentos, dos sistemas e das instalações afetos aos serviços objeto do Contrato”.*

<sup>58</sup> Tal como expresso na própria cláusula.

106. As Cláusulas 28.<sup>a</sup> e 30.<sup>a</sup> estabelecem deveres gerais e especiais de informação, designadamente:

- Anualmente: (i) Relatório de Gestão, incluindo as notas às contas; (ii) Balanço e demonstração de resultados; (iii) Mapa de amortizações e reintegrações do imobilizado; (iv) Quadro de pessoal, por categorias profissionais e respetivos custos<sup>59</sup>; (v) Discriminação dos gastos por rubrica contabilística de Fornecimentos e Serviços Externos e de outros custos operacionais; (vi) O programa de manutenção e conservação dos bens (custos, unidades intervencionadas e tipo de intervenção); (vii) O programa de investimentos realizado (custos e aquisições, comparação com os investimentos previstos, discriminação por investimentos reversíveis e não reversíveis);
- Semestralmente: (i) relatórios semestrais de execução orçamental;
- Trimestralmente: os dados mensais relativos aos indicadores operacionais e de exploração<sup>60</sup>;
- Outra periodicidade: Informação imediata e tão detalhada quanto possível de todo e qualquer evento de que tenha conhecimento e que possa a vir a prejudicar, impedir, tornar excessivamente oneroso ou excessivamente difícil o cumprimento pontual e atempado de qualquer das obrigações contratuais.

107. A Cláusula 32.<sup>a</sup> institui que a não concretização dos indicadores de disponibilidade, fiabilidade, regularidade e de informação ao público, previstos no Anexo V, implica a aplicação de uma penalização por incumprimento contratual, calculada de forma fundamentada e proporcional à gravidade da infração.

108. Também refere que a aplicação de uma penalidade por falha na informação ao público que seja passível de regularização deve ser precedida de notificação para regularizar a situação em falta em prazo razoável, só podendo ser aplicada a penalidade se não houver regularização no prazo fixado.

---

<sup>59</sup> É recomendável a elaboração anual de um relatório relativo aos recursos humanos integrantes da concessão qual conste um organigrama funcional, a identificação dos recursos humanos, respetiva função, departamento, vínculo laboral, número de horas suplementares trabalhadas, condições remuneratórias, afetação ao estabelecimento ou ao exercício de atividades acessórias, discriminação de custos anuais relativos a todas as rubricas de encargos de pessoal, alterações à estrutura de recursos humanos ocorridas durante o ano, evidenciando os recursos entretanto contratados, respetiva função e qualificações, e bem assim as eventuais alterações às condições e convenções de trabalho que tenham sido acordadas com os trabalhadores e as suas estruturas representativas, bem como quaisquer autos que tenham eventualmente sido levantados pela Autoridade para as Condições do Trabalho.

<sup>60</sup> Segundo a Cláusula 32.<sup>a</sup> as penalizações serão aplicadas mensalmente, mediante o apuramento dos incumprimentos de operação verificado no mês anterior.

109. Mais refere que “o atraso ou o não pagamento das obrigações financeiras de compensação das despesas suportadas com a disponibilização de infraestruturas ou das obrigações de serviço público são suscetíveis de afastar a aplicação de penalização, na medida em que o atraso ou o não pagamento concorram para o incumprimento dos indicadores por parte da Transtejo”.
110. Mais concretamente, o Anexo V estabelece que “o apuramento mensal do montante de penalizações por incumprimento contratual resulta da aplicação das fórmulas seguintes:

Disponibilidade

$$\text{Penalidade} = \frac{\text{NLNRdisp}}{\text{NLP}} \times \text{DISP} \times f$$

*NLNRdisp*: Número de ligações mensais não realizadas por situações imputáveis à indisponibilidade das infraestruturas – estações, terminais e pontões – para a realização dos serviços líquidos das supressões devidas a motivos de força maior (relativos a infraestruturas) e de ajustes de oferta realizados nos termos da Cláusula 10.<sup>a</sup>.

*NLP*: número de ligações mensais contratualizadas líquidas das supressões devidas a motivos de força maior (relativos a infraestruturas) e de ajustes de oferta realizadas nos termos da Cláusula 10.<sup>a</sup>.

*DISP*: valor mensal (1/12 do valor anual) do pagamento por disponibilidade

*f*: fator de penalização fixado em 1,1

Regularidade

$$\text{Penalidade} = \text{NLNR} \times \text{OSP} \times f$$

*NLNR*: Número de ligações mensais (em navios.km) não realizadas, incluindo *NLNRdisp* e líquidas das supressões devidas a motivos de força maior (relativos a frota) e de ajustes de oferta realizados nos termos da Cláusula 10.<sup>a</sup>.

*OSP*: valor unitário (euros por navio.km) da compensação pelas obrigações de serviço público

*f*: fator de penalização fixado em 1,1

*Nota*: a medição de *NLNR* é feita por diferença, ao fim do dia, entre o número de ligações/viagens efetivamente realizadas e o constante do Anexo II, corrigido de: (1) *NLNRdisp*; (2) supressões devidas a motivos de força maior (frota), e (3) ajustes de oferta realizados nos termos da Cláusula 10.<sup>a</sup>. Para efeitos da

*penalização por regularidade são consideradas como suprimidas e sujeitas à respetiva penalidade as ligações cujo atraso, nos termos da determinação de NLA<sub>t</sub>, seja superior a 30 minutos.*

### Fiabilidade

$$\text{Penalidade} = \text{NLA}_t \times \text{OSP} \times f$$

*NLA<sub>t</sub>: Número de ligações realizadas com um atraso, na partida, superior a 10 minutos nas ligações do Montijo, Seixal e Trafaria, e superior a 5 minutos nas ligações de Cacilhas e do Barreiro. Nos casos em que um atraso, dado o horário fixado, não puder ser recuperado imediatamente em condições operacionais ou de segurança, apenas a primeira penalidade será aplicada, não havendo lugar a penalizações “em cascata”. Neste caso o atraso originário deverá ser recuperado o mais cedo possível e não poderá, para não ser penalizado, em momento algum posterior a esse atraso originário, cumulativamente, (1) aumentar e (2) ser superior ao intervalo entre ligações/viagem previsto no horário para esse período. São abatidos a NLA<sub>t</sub> as ligações que sejam penalizadas por regularidade.*

*OSP: valor unitário (euros por navio.km) da compensação pelas obrigações de serviço público*

*f: fator de penalização fixado em 0,1*

*Nota: para efeitos deste indicador os tempos são avaliados em minutos, arredondados por defeito.*

### Informação ao público

$$\text{Penalidade} = \frac{\text{IP}}{30} \times \text{OSP} \times f$$

*IP: Número de dias no mês em que a informação ao público (definida no Regulamento de Exploração) não se encontra atualizada (total ou parcialmente).*

*OSP: valor mensal da compensação pelas obrigações de serviço público (1/12 do valor anual).*

*f: fator de penalização fixado em 0,05.*

111. A Cláusula 34.<sup>a</sup> prevê desde já a possibilidade de cedência de posição contratual à AML, “caso esta venha a assumir as competências de Autoridade de Transportes para o

*serviço de transporte fluvial da Transtejo, nos termos do Decreto-Lei n.º 58/2019, de 30 de abril”, sendo que, nos termos do RJSPTP, o Estado pode incumbir aquela Autoridade da aprovação do Plano de Revisão de Oferta, e, caso decida a prestação, de níveis de serviço superiores aos estabelecidos no Contrato ou obrigações tarifárias, deverá existir um contrato autónomo relativo ao financiamento das compensações financeiras adicionais necessárias para sua concretização.<sup>61</sup>*

112. Nos termos do consignado na Cláusula 35.<sup>a</sup>, o Estado pode determinar unilateralmente alterações ao contrato com base em motivos de interesse público, no que diz respeito à oferta e número de ligações previstas e caso a alteração das infraestruturas e das obrigações de serviço público conduza a uma modificação substancial dos pressupostos que estiveram na base do cálculo das compensações estabelecidas, deverá ser acordada uma revisão do cálculo e dos montantes das compensações a atribuir, sem prejuízo da revisão da condições contratuais ocorrer em qualquer altura, por acordo.
113. Segundo a Cláusula 36.<sup>a</sup>, o contrato pode ser resolvido sempre que resulte o não cumprimento das obrigações essenciais resultem graves perturbações na organização e no funcionamento do serviço público, ou seja, quando se verifique:
- Não conservação ou reparação das infraestruturas e da frota;
  - A cobrança dolosa de tarifas superiores aos valores fixados;
  - Atos de indisciplina do pessoal ou de vandalismo;
  - A indisponibilidade de infraestrutura ou de frota por culpa grave da concessionária;
  - A oposição continuada ao exercício da fiscalização pelas entidades competentes;
  - A reiterada desobediência às legítimas determinações das entidades competentes;
  - A interrupção injustificada do serviço.
114. De acordo com o previsto na Cláusula 37.<sup>a</sup>, o Estado pode assegurar a administração direta ou por terceiro das infraestruturas e promover a exploração do serviço quando se verifique ou esteja iminente a sua cessação total ou parcial por causa imputável à Transtejo ou se mostrem graves deficiências na respetiva organização e funcionamento

---

<sup>61</sup> O mesmo se aplicará se outra entidade, como autoridade de transportes, venha a suceder a Estado ou à AML.

- ou no estado geral das infraestruturas ou da frota<sup>62</sup> suscetíveis de comprometerem a regularidade do serviço.
115. Estabelece a Cláusula 38.<sup>a</sup> que o contrato pode ser resolvido, quando motivos de interesse público o justifiquem, designadamente para abertura ao mercado deste serviço.<sup>63</sup>
116. DO mesmo passo, a Cláusula 39.<sup>a</sup> firma que são consideradas de força maior as circunstâncias que, cumulativamente, (i) impossibilitem o cumprimento pela empresa das respetivas obrigações de serviço público, incluindo de disponibilização das infraestruturas (ii) sejam alheias à sua vontade e ao seu controlo e (iii) cuja ocorrência e respetiva produção de efeitos não lhe fosse razoavelmente exigível impedir, tendo por efeito exonerar a Transtejo da responsabilidade emergente do não cumprimento pontual das obrigações previstas no contrato.
117. Nos casos de greve, a Transtejo obriga-se a disponibilizar os serviços mínimos que sejam fixados nos termos legais.
118. A Cláusula 42.<sup>a</sup> estabelece que, um ano antes do termo do contrato, as Partes procurarão encontrar uma alternativa ao mesmo, seja por substituição por um outro, se as condições que fundamentaram o presente se mantiverem, ou mediante o lançamento de um procedimento concursal para adjudicação do mesmo serviço, caso em que as Partes regularão os termos da transição entre concessionários.<sup>64</sup>
119. Finalmente, em anexo, consta a minuta do contrato que *“tem por objeto principal a definição das condições de prestação por parte da Soflusa do serviço público de transporte fluvial de passageiros e veículos entre Lisboa e o Barreiro, nas duas margens do rio Tejo, na Área Metropolitana de Lisboa, subcontratados pela Transtejo, definidos no presente Contrato, bem como estabelecer os termos em que os serviços prestados são remunerados pela Transtejo e pela receita tarifária cobrada aos utilizadores”*.
120. O referido contrato replica as obrigações contratuais da Transtejo perante o Estado, mas neste caso, referem-se à relação entre a Soflusa e a Transtejo e apenas para os serviços

---

<sup>62</sup> No anexo I ao contrato constam 28 navios.

<sup>64</sup> No Memorando de 2019-08-07 refere-se que *“estamos no âmbito de um contrato a celebrar com um operador interno, cem por cento detido pelo Estado (direta – Transtejo - ou indiretamente - Soflusa), além de que o exclusivo concedido se encontra limitado a determinadas linhas de serviço, nada impedindo que outros operadores possam requerer ou ser-lhes atribuído, por concurso, a possibilidade de prestarem idênticos serviços em outras linhas concorrentes. O mercado em causa não está fechado à concorrência, mas apenas limitado em algumas linhas, que na verdade asseguram um serviço público mínimo”*.

prestados especificamente pela Soflusa e que concorrem para o cumprimento de obrigações contratuais da Transtejo perante o Estado.

## V– DO PARECER

### Autoridade de transportes

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

- *«Autoridade de transportes», é uma qualquer autoridade pública com atribuições e competências em matéria de organização, exploração, atribuição, investimento, financiamento e fiscalização do serviço público de transporte de passageiros, bem como de determinação de obrigações de serviço público e de tarifários numa determinada zona geográfica de nível local, regional ou nacional, ou qualquer entidade pública por aquela investido dessas atribuições e competências, sendo que esta expressão pode também referir-se a um agrupamento de autoridades;*
- *«Serviço público de transporte de passageiros intermunicipal», é o serviço público de transporte de passageiros que visa satisfazer as necessidades de deslocação entre diferentes municípios e que se desenvolve integral ou maioritariamente dentro da área geográfica de uma comunidade intermunicipal ou de uma área metropolitana, sem prejuízo da possibilidade de existirem linhas secundárias de interligação que entrem no território de comunidades intermunicipais ou áreas metropolitanas contíguas;*
- *«Operador interno», é um qualquer operador de serviço público<sup>65</sup> que constitui uma entidade juridicamente distinta da autoridade de transportes, sobre a qual a autoridade de transportes competente a nível local, regional ou nacional — nos casos em que, nos termos do disposto na alínea d) do n.º 2 do artigo 5.º do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007, as competências de autoridade de transportes sejam exercidas a nível regional ou nacional — ou, em caso de agrupamento de autoridades, pelo menos uma autoridade competente, exerce um controlo análogo ao que exerce sobre os seus próprios serviços.*

122. Tendo em conta o já exposto, bem como o artigo 5.º do RJSPTP, conclui-se que o

---

<sup>65</sup> De acordo com o RJSPTP, «Operador de serviço público», é uma qualquer empresa ou agrupamento de empresas, públicas ou privadas, ou qualquer entidade pública que prestem determinado serviço público de transporte de passageiros”.

Estado é a Autoridade de transportes<sup>66</sup> competente quanto ao serviço público de transporte de passageiros explorado pela Transtejo e pela Soflusa, que se desenvolve na ligação de diversos concelhos da AML.

123. Aliás, encontra-se na disponibilidade dos Estados-membros da União Europeia optar pelos modelos de organização do *Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes*, seja ao nível institucional, seja quanto à forma de atribuição de prestação de serviços de transporte de passageiros, desde que cumpridos os requisitos legais nacionais e europeus.<sup>67</sup>
124. Contudo, haverá que ter em conta o artigo 13.º do RJSPTP que estabelece que o planeamento<sup>68</sup> e a coordenação do serviço público de transporte de passageiros, por cada autoridade de transportes, devem: (i) *“Ser articulados com o serviço público de transporte de passageiros existente ou planeado na respetiva área geográfica; (ii) “Pressupor a articulação e otimização da exploração, visando a eficiência e eficácia do serviço público de transporte de passageiros no seu conjunto, independentemente da sua finalidade, natureza ou tipo de exploração, considerando, designadamente: o serviço público de transporte de passageiros regular; ii) o serviço público de transporte de passageiros flexível; iii) o transporte em táxi; iv) os serviços de transporte escolar; v) outras soluções de mobilidade.*
125. Segundo o artigo 8.º, sem prejuízo do disposto no artigo 5.º do RJSPTP, as Áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto são as Autoridades de Transportes competentes quanto aos serviços públicos de transporte de passageiros intermunicipais que se desenvolvam, integral ou maioritariamente, na respetiva área geográfica.

---

<sup>66</sup> É às autoridades de transporte competentes, em termos operacionais, que cabe, a organização, planeamento e prestação de serviços de transportes em concreto e em determinado território e a aplicação de estratégias locais de mobilidade urbana, integrada a fim de promover um desenvolvimento sustentável, sendo do seu interesse atender na medida do possível e do interesse público, às solicitações dos cidadãos, mas também dos operadores, estando em causa, por exemplo, investimento no sistema.

<sup>67</sup> Tal como refere o colação o *“Guião para o período transitório do Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros e Linhas Orientadoras”* do IMT (<http://www.imt.pt/sites/IMTT/Portugues/RJSPTP/Paginas/RJSPTP.aspx>), *“Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros - A Definição da Competência Territorial e a Importância da Gestão em Rede”* (que segue *“As Orientações para a interpretação do Regulamento (CE) n.º 1370/2007, “no estudo de impacto do implementação do Regulamento n.º 1370/2007, o planeamento do território e da mobilidade é essencial em várias perspetivas, designadamente, apurar e definir o serviço que se pretende e a que custo, ou aquele que é possível suportar, bem como os prazos adequados, capacitação das autoridades de transportes, evitar sobrecompensação ou compensação insuficiente, promover intermodalidade, permitir uma efetiva monitorização e evitar a captura por operadores. Serve também para avaliar que tipo de contrato escolher e o balanceamento do risco, uma vez que a total transferência de riscos para a parte privada pode não ser, necessariamente, o mais vantajoso. Segundo a Comissão, esta é a forma de ultrapassar a falta de recursos públicos e as dificuldades de financiamento.”*

<sup>68</sup> 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.

126. Por sua vez, o artigo 10.º refere que as Autoridades de transportes podem delegar, designadamente através de contratos interadministrativos, total ou parcialmente, as respetivas competências noutras autoridades de transportes ou noutras entidades públicas, podendo acordar entre si o exercício partilhado de parte ou da totalidade das competências que lhes estão cometidas, designadamente através de contratos interadministrativos, nos termos previstos na Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, alterada pela Lei n.º 25/2015, de 30 de março, com as devidas adaptações, estabelecendo-se por sua vez que o Estado também assim deverá proceder.
127. A Transtejo e a Soflusa exploram uma rede de serviços de transporte fluvial de passageiros que se afigura de caráter estratégico para a coerência da rede de transportes da AML<sup>69</sup>, atentas as suas particularidades geográficas<sup>70</sup>, pelo que importa garantir que as decisões tomadas nas diversas redes e serviços de transportes de diversos operadores sejam coerentes do ponto de vista do planeamento e do serviço disponibilizado aos cidadãos<sup>71</sup>.

---

<sup>69</sup> O citado Guião do IMT refere que *“sobretudo nas áreas metropolitanas, é recomendável uma gestão do sistema de nível intermunicipal, sem prejuízo da possibilidade de existir coordenação reforçada e/ou gestão partilhada com municípios e da gestão, por estes, de serviços de transportes claramente considerados de âmbito meramente local.”* Acrescenta que *“tal resulta da necessidade de se atender à complexidade e densidade da rede, integração física, tarifária e lógica de vários modos de transporte, forte intermodalidade e pendularidade, continuidade urbana, existência de interfaces de âmbito regional e nacional e forte capacidade de atração intermunicipal e inter-regional, à semelhança do que acontece na generalidade das áreas metropolitanas europeia.”* Tal articulação e visão conjunta do sistema e todos os seus serviços de transportes de passageiros: (i) *“Potencia os objetivos da política de transportes, a coordenação e a integração física, tarifária e lógica de todos os modos de transporte. (ii) 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; (iii) 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; (iv) 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; (v) 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; (vi) 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.”*

<sup>70</sup> Designadamente o facto da região metropolitana ser separada pelo Rio Tejo, com relevantes fluxos pendulares, apenas assegurados por duas ligações rodoviárias e uma ligação ferroviária, além do transporte fluvial.

<sup>71</sup> De acordo com o artigo 4.º do decreto-Lei n.º 167/2008, de 26 de agosto, *“consideram-se serviços de interesses geral para efeito do presente decreto-lei os serviços desenvolvidos por entidades públicas ou privadas, por determinação do Estado, com vista a assegurar a provisão de bens e serviços essenciais, tendentes à satisfação das necessidades fundamentais dos cidadãos, sempre que não haja garantia de que os mecanismos de mercado assegurem por si só a sua provisão de forma plena e satisfatória”,* o que se afigura estar em causa no serviço prestados pelas empresas, tendo em conta o enquadramento já referido, no que se refere às ligações internas da AML, e o facto da barreira geográfica do Rio Tejo, limitar o número de ligações possíveis entre os concelhos, constituindo as ligações fluviais um complemento às ligações rodoviárias e ferroviárias, constituindo todas

128. Cabe também às Autoridades de transportes criar e implementar as condições legais e contratuais de base que permitam a disponibilização de serviços de transportes enquadradas em termos equitativos em termos concorrenciais<sup>72</sup> e organizativos. Tais imperativos de transparência<sup>73 74 75</sup> e equidade assumem uma maior relevância quanto ao Estado, tendo em conta que, além de autoridade de transportes, é também gestora/detentora de um operador que opera em mercado concorrencial (pelo menos potencialmente).
129. Decorre também dos artigos 38.º a 41.º do RJSPTP que as regras gerais relativas à criação e disponibilização de títulos de transporte, monomodais ou intermodais, bem como as relativas à fixação de valores máximos de preços e atualização das tarifas, e aos sistemas de transportes inteligentes são definidas por portaria dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e dos transportes<sup>76 77</sup>, sem prejuízo de

---

*elas redundâncias necessárias face a possíveis interrupções das ligações, designadamente por motivos meteorológicos ou outros”.*

<sup>72</sup> 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

<sup>73</sup> Também em cumprimento da Diretiva n.º 2006/111/CE da Comissão, de 16 de novembro 2006, relativa à transparência das relações financeiras entre os Estados-Membros e as empresas públicas, bem como à transparência financeira relativamente a certas empresas.

<sup>74</sup> De acordo com o artigo 45.º do Decreto-Lei n.º 133/2013, de 3 de outubro de 2013, “*Anualmente, cada empresa informa o titular da função acionista e o público em geral do modo como foi prosseguida a sua missão, do grau de cumprimento dos seus objetivos, da forma como foi cumprida a política de responsabilidade social, de desenvolvimento sustentável e os termos de prestação do serviço público, e em que medida foi salvaguardada a sua competitividade, designadamente pela via da investigação, do desenvolvimento, da inovação e da integração de novas tecnologias no processo produtivo*”. Acrescenta que as “*empresas públicas obrigadas a submeter a informação financeira anual a uma auditoria externa, a realizar por auditor registado na Comissão do Mercado de Valores Mobiliários, caso se encontrem classificadas nos Grupos A e B nos termos das Resoluções do Conselho de Ministros n.os 16/2012, de 14 de fevereiro, e 18/2012, de 16 de fevereiro*”.

<sup>75</sup> De referir o artigo 31.º da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, que aprova o regime jurídico da atividade empresarial local e das participações locais, estabelece que a “*a gestão das empresas locais deve articular -se com os objetivos prosseguidos pelas entidades públicas participantes no capital social, visando a satisfação das necessidades de interesse geral ou a promoção do desenvolvimento local e regional, assegurando a viabilidade económica e o equilíbrio financeiro*.” Por seu lado, o n.º 1 do artigo 32.º estabelece que “*a deliberação de constituição das empresas locais ou de aquisição de participações que confirmam uma influência dominante, nos termos da presente lei, deve ser sempre precedida dos necessários estudos técnicos, nomeadamente do plano do projeto, na ótica do investimento, da exploração e do financiamento, demonstrando -se a viabilidade e sustentabilidade económica e financeira das unidades, através da identificação dos ganhos de qualidade, e a racionalidade acrescentada decorrente do desenvolvimento da atividade através de uma entidade empresarial, sob pena de nulidade e de responsabilidade financeira*”. Os n.º 3 e 4 da mesma disposição estabelece que a “*atribuição de subsídios à exploração pelas entidades públicas participantes no capital social exige a celebração de um contrato-programa*” e “*no caso de a empresa local beneficiar de um direito especial ou exclusivo, nos termos definidos no artigo 3.º do Decreto -Lei n.º 148/2003, de 11 de julho, que «Transpõe para a ordem jurídica nacional a Diretiva n.º 2000/52/CE, da Comissão, de 26 de julho, que altera a Diretiva n.º 80/723/CEE, da Comissão, de 25 de junho, relativa à transparência das relações financeiras entre as entidades públicas dos Estados membros e as empresas públicas», alterado pelo Decreto-Lei n.º 120/2005, de 26 de julho, e pelo Decreto-Lei n.º 69/2007, de 26 de março, essa vantagem deve ser contabilizada para aferição da sua viabilidade financeira*.” O n.º 6 da mesma disposição estabelece que “*independentemente das obrigações de controlo e fiscalização previstas na presente lei e na lei comercial, o desempenho da empresa local deve ser objeto de avaliação anual pelos respetivos órgãos sociais, incluindo a elaboração de um relatório com a análise comparativa das projeções decorrentes dos estudos referidos nos n.os 1 e 2 e a efetiva situação económico -financeira da empresa local, o qual é obrigatoriamente comunicado à Inspeção -Geral de Finanças*.”

<sup>76</sup> Articulada com o artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, que estabelece competir à AMT “*definir regras e princípios gerais relativos à estrutura de custeio e formação de preços e tarifas nos setores regulados, emitindo parecer sobre as propostas de regulamentos de tarifas e outros instrumentos tarifários, designadamente quando estas se encontrem relacionadas com obrigações de serviço público*”, o que se veio a verificar pelo Regulamento n.º 430/2019 publicado no Diário da República n.º 94/2019, Série II de 2019-05-16.

<sup>77</sup> Portaria n.º 298/2018, de 19 de novembro.

regras específicas fixadas por autoridades de transportes locais ao abrigo daquelas regras gerais.

130. Por outro lado, a AML é responsável pela gestão do sistema tarifário da região metropolitana, devendo dar especial relevância à aferição da conformidade da aplicação dos critérios de pagamento de compensações financeiras e de repartição de receitas dos títulos intermodais<sup>78</sup>, 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.
131. Ora, tendo em conta que: (i) o Regulamento n.º 278-A/2019, que aprova as Regras Gerais para a Implementação do Sistema Tarifário na Área Metropolitana de Lisboa e o contrato interadministrativo celebrado entre o Estado e a AML.; (ii) O Decreto-Lei n.º 58/2019, de 30 de abril, que concretiza a transferência de competências para a administração local quanto ao serviço público de transporte de passageiros regular em vias navegáveis interiores<sup>79</sup>; (iii) o Decreto-Lei n.º 121/2019, de 22 de agosto, que estabeleceu o regime das empresas locais de natureza metropolitana de mobilidade e transportes nas áreas metropolitanas; (iv) o presente projeto de contrato, que prevê a possibilidade da AML assumir as competências de autoridade de transportes, motiva que se considere estar devidamente assegurado, no presente e no futuro, o enquadramento da articulação do Estado com a AML.<sup>80 81</sup>
132. Ademais, é de referir que esta estratégia de descentralização administrativa para Autoridades locais e/ou regionais está devidamente enquadrada nas orientações emitidas pela Comissão Europeia e pelo Parlamento Europeu, no âmbito da promoção

---

<sup>78</sup> 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”.

<sup>79</sup> Tendo os municípios da AML assumido competências nesta matéria: <http://www.portalautarquico.dgal.gov.pt/pt-PT/transferencia-de-competencias/>

<sup>80</sup> Releva Comissão que “o artigo 8.º do Regulamento estabelece, no seu n.º 2, que, sem prejuízo do disposto no seu n.º 3, «a adjudicação de contratos de serviço público de transporte ferroviário e rodoviário deve dar cumprimento ao disposto no artigo 5.º a partir de 3 de dezembro de 2019». Durante este período transitório, os Estados-Membros devem tomar medidas para dar gradualmente cumprimento ao disposto no artigo 5.º, a fim de evitar anomalias estruturais graves, nomeadamente relacionadas com a capacidade de transporte. (...). Tal como indica o considerando 31, o propósito das disposições transitórias é dar às autoridades competentes e aos operadores de serviços públicos tempo suficiente para se adaptarem às disposições do regulamento.”

<sup>81</sup> Sem prejuízo de atos administrativos, regulamentares e legais subsequentes que sejam necessários para aprofundar e concretizar diversas componentes da referida articulação.

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.<sup>82</sup>

### Operador Interno

133. O Regulamento refere que *“sempre que seja da responsabilidade das autoridades competentes, a organização da rede de transportes públicos pode compreender, para além da prestação efetiva do serviço de transporte, toda uma série de outras atividades e funções que as autoridades competentes devem ter a liberdade de realizar elas próprias ou de confiar, na totalidade ou em parte, a terceiro”* (considerando 14).
134. Refere ainda o Regulamento que *“sem prejuízo das disposições pertinentes do direito interno, qualquer autoridade local ou, na sua ausência, qualquer autoridade nacional pode decidir prestar ela própria, serviços públicos de transporte de passageiros no seu território ou confiá-los a um operador interno sem os submeter a concurso. Esta possibilidade de autoprestação deverá, todavia, ser enquadrada de forma rigorosa, a fim de garantir condições de concorrência equitativas. A autoridade competente, ou o agrupamento de autoridades competentes, que prestem serviços públicos integrados de transporte de passageiros, coletivamente ou através dos seus membros, deverão exercer o controlo necessário”* (considerando 19”).
135. Do artigo 5.º do Regulamento e do artigo 16.º do RJSPTP<sup>83</sup> resulta que o serviço público de transporte de passageiros, que pode abranger uma linha, um conjunto de linhas ou

---

<sup>82</sup> 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](http://ec.europa.eu/transport/themes/urban/studies/urban_en)

<sup>83</sup> Artigo 16.º - Formas de exploração do serviço público de transporte de passageiros

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

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

uma rede que abranja a área geográfica de uma ou mais autoridades de transportes competentes contíguas, pode ser explorado mediante atribuição, através da celebração de contrato de serviço público a operadores de serviço público, precedida dos procedimentos pré-contratuais estabelecidos no Regulamento, no CCP e no RJSPTP, decorrendo deste enquadramento legal uma regra geral de submissão à concorrência para novos serviços prestados por operadores que venham ser selecionados.

136. Contudo, nos termos do n.º 2 do artigo 5.º<sup>84</sup> e do artigo 16.º do RJSPTP, o serviço público de transporte de passageiros pode em alternativa ser explorado diretamente pelas autoridades de transportes competentes, designadamente com recurso a meios próprios ou através da celebração de contrato de serviço público com operadores internos, neste último caso em conformidade com o artigo 17.º do RJSPTP.
137. Como refere a Comissão Europeia<sup>85</sup>, *“o Regulamento autoriza as autoridades competentes a nível local a prestarem, elas próprias, serviços públicos rodoviários ou ferroviários de transporte de passageiros ou a adjudicarem por ajuste direto contratos de serviço público a operadores internos. Contudo, se optarem pela segunda alternativa, devem respeitar uma série de regras e condições estritas, estabelecidas no n.º 2 do artigo 5.º, do Regulamento”*:
138. Em primeiro lugar, deve ter-se presente que, de acordo com o Regulamento, o operador interno é *“uma entidade juridicamente distinta, sobre a qual a autoridade competente a nível local ou, em caso de agrupamento de autoridades, pelo menos uma autoridade competente a nível local, exerce um controlo análogo ao que exerce sobre os seus próprios serviços”*.
139. De acordo com o n.º 2 do artigo 5.º do Regulamento, *“para o efeito de determinar se a autoridade competente a nível local exerce tal controlo, devem ser considerados fatores como o nível de presença nos órgãos de administração, direção ou supervisão, as respetivas disposições estatutárias, a propriedade, a influência e o controlo efetivos sobre as decisões estratégicas e as decisões individuais de gestão. De acordo com o direito comunitário, a titularidade de 100% do capital pela autoridade pública*

---

<sup>84</sup> *“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”*.

<sup>85</sup> 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.

*competente, designadamente no caso das parcerias público-privadas, não é um requisito obrigatório para determinar a existência de controlo na aceção do presente número, desde que se verifique uma influência pública dominante e o controlo possa ser determinado com base em outros critérios”.*

140. Refere a Comissão Europeia que *“No que respeita ao critério da propriedade, o Regulamento (CE) n.º 1370/2007, não obriga a que a autoridade competente detenha 100 % do capital do operador interno. Isto poderia ser importante no caso, por exemplo, das parcerias público-privadas. A este respeito, o Regulamento (CE) n.º 1370/2007 interpreta a noção de operador in-house mais latamente que a jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia”.*
141. Em segundo lugar, decorre do Regulamento que o *“operador interno e qualquer entidade sobre a qual este operador exerça uma influência, ainda que mínima, exerça integralmente as suas atividades de transporte público de passageiros no interior do território da autoridade competente a nível local, mesmo que existam linhas secundárias ou outros elementos acessórios dessa atividade que entrem no território de autoridades competentes a nível local vizinhas, e não participem em concursos organizados fora do território da autoridade competente a nível local”.*
142. Atento o exposto, a Transtejo e a Soflusa são do ponto de vista legal classificadas como operadores internos, sendo controladas a 100% pelo Estado, sendo da competência desta a nomeação dos órgãos de administração e aprovação de plano e decisões operacionais, táticas e estratégicas<sup>86</sup>.
143. Sem prejuízo, caso se verifique alguma alteração de instrumentos legais, regulamentares e administrativos e/ou outros, que alterem a influência dominante sobre as empresas, recomenda-se que seja dado conhecimento à AMT. Não estará em causa a livre disponibilidade do Estado na sua decisão de organização do sistema de transportes ou das empresas de cujo capital é titular, mas sim a avaliação de eventuais impactos no contrato de serviço público e no enquadramento acabado de recensear e a sua conformidade com o enquadramento legal e jurisprudencial da União Europeia.

---

<sup>86</sup> 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.”*

144. Estará também em causa avaliar, e numa perspetiva do impacto nas obrigações contratuais ou na sustentabilidade económica e financeira da concessão, se poderão ser atribuídas vantagens (económicas, financeiras ou outras) suscetíveis de favorecer a empresa beneficiária em relação às empresas concorrentes, na transmissão de ações e de património imobiliário do Estado para outra autoridade de transportes e a assunção, pelo Estado de obrigações inerentes a matérias como a dívida financeira das empresas ou outros encargos. à luz quatro condições estabelecidas pelo Tribunal de Justiça da União Europeia no Acórdão Altmark<sup>87</sup>.
145. De referir que o Mercado Comum assenta no princípio da livre concorrência entre as empresas da União Europeia, sendo que 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, não devendo a mesma ameaçar falsear a concorrência e as trocas comerciais entre os Estados-Membros.
146. 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 prosseguem, configurem uma vantagem para quem o recebe face aos demais concorrentes.<sup>88</sup>

---

<sup>87</sup> 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).

<sup>88</sup> Ainda que se perfilando não obrigatória, a transferência da titularidade de empresas com a repartição de responsabilidades ou a sua assunção total por outra entidade poderá justificar a sua notificação desta operação à Comissão Europeia, até porque, a legislação aplicável 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. 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.

147. De qualquer modo, será de referir que ao estipular-se que o Estado pode incumbir a AML (ou outra entidade – eventualmente uma empresa metropolitana) da aprovação do Plano de Revisão de Oferta, e, caso esta decida a prestação de níveis de serviço superiores aos estabelecidos no Contrato ou obrigações tarifárias, deverá existir um contrato autónomo relativo ao financiamento das compensações financeiras adicionais necessárias para sua concretização. Nesta matéria, é referido à AMT que *“tratando-se de matéria em que as atribuições legais da AMT são claras, não parece que se possa promover este tipo de alterações sem o necessário parecer prévio do regulador”*.<sup>89</sup>

### **Obrigações de serviço público e respetivas compensações**

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

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

149. O artigo 23.º do RJSPTP estabelece, por seu turno, que *“as autoridades de transportes competentes podem impor obrigações de serviço público<sup>90</sup> ao operador de serviço*

<sup>89</sup> Nos termos do artigo 34.º do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio.

<sup>90</sup> 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

*público, as quais devem ser formuladas de forma expressa e detalhada, por referência a elementos específicos, objetivos e quantificáveis<sup>91</sup>.*

150. Por outro lado, o artigo 24.º do RJSPTP estabelece que *“o cumprimento de obrigações de serviço público pode conferir o direito a uma compensação por obrigação de serviço público, a atribuir pela autoridade de transportes competente ao operador de serviço público respetivo (...) nos termos do anexo ao Regulamento e do Decreto-Lei n.º 167/2008, de 26 de agosto, alterado pela Lei n.º 64/2013, de 27 de agosto.*
151. Referem os n.º 3 e 4 da referida disposição legal que *“a compensação por obrigação de serviço público não pode exceder um montante que corresponda ao efeito financeiro líquido decorrente da soma das incidências, positivas ou negativas, da execução da obrigação de serviço público sobre os custos e as receitas do operador de serviço público”,* sendo que as incidências *“(...) são calculadas comparando a totalidade de custos e receitas do operador de serviço público num cenário de existência de obrigação de serviço público, com os decorrentes de um cenário sem existência de obrigação de serviço público e em que os serviços abrangidos são explorados em condições de mercado”.*
152. 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,*

---

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”.*

<sup>91</sup> 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”.*

*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”.

153. 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.”*
154. 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<sup>92</sup>, igual ao efeito financeiro líquido”.*
155. O n.º 3 do referido anexo releva ainda que *“a execução da obrigação de serviço público pode ter um impacto sobre as eventuais atividades de transporte de um operador para além da obrigação ou obrigações de serviço público em causa”,* pelo que, *“para evitar a sobrecompensação ou a falta de compensação, devem, por conseguinte, ser tidos em*

---

<sup>92</sup> Segundo o Regulamento, *“Por «lucro razoável» entende-se uma taxa de remuneração do capital que seja habitual no setor num determinado Estado-Membro, e que deve ter em conta o risco, ou a inexistência de risco, incorrido pelo operador de serviço público devido à intervenção da autoridade pública”.*

*conta, ao proceder ao cálculo da incidência financeira líquida, os efeitos financeiros quantificáveis sobre as redes do operador.”*

156. *Por outro lado, o n.º 5 do anexo estabelece que “a fim de aumentar a transparência e de evitar subvenções cruzadas, quando um operador de serviço público explora simultaneamente serviços sujeitos a obrigações de serviço público de transportes que beneficiam de compensação e outras atividades, a contabilidade dos referidos serviços públicos deve ser separada, satisfazendo, no mínimo, as seguintes condições:*

- as contas correspondentes a cada umas destas atividades de exploração devem ser separadas, e a parte dos ativos correspondentes e os custos fixos devem ser afetados segundo as normas contabilísticas e fiscais em vigor;*
- todos os custos variáveis, uma contribuição adequada para os custos fixos e um lucro razoável ligados a qualquer outra atividade do operador de serviço público não podem, em caso algum, ser imputados ao serviço público em causa;*
- os custos de serviço público devem ser equilibrados pelas receitas de exploração e pelos pagamentos das autoridades públicas, sem transferência possível das receitas para outro sector de atividade do operador de serviço público<sup>93</sup>”.*

157. 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”*.

158. De referir, no que diz respeito ao pagamento de compensações financeiras, a Comissão Europeia refere que <sup>94</sup>, *“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 geral<sup>95</sup> que têm por base o artigo 106.º, n.º 2, do Tratado, não se aplicam aos transportes*

---

<sup>93</sup> No mesmo sentido, as disposições já mencionadas na Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto.

<sup>94</sup> Comunicação da Comissão Orientações para a interpretação do Regulamento, já mencionadas.

<sup>95</sup> Nomeadamente a Decisão da Comissão relativa à aplicação do artigo 106.º, n.º 2, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia aos auxílios estatais sob a forma de compensação de serviço público concedidos a certas empresas encarregadas da gestão de serviços de interesse económico geral (JO L 7 de 11.1.2012, p. 3) e o Enquadramento da União Europeia aplicável aos auxílios estatais sob a forma de compensação de serviço público (JO C 8 de 11.1.2012, p. 15).

terrestres”.<sup>96</sup> (...) *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.*”

159. 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*”<sup>97 98</sup>.
160. Face ao exposto, haverá que analisar, nestas matérias, o contrato de serviço público e os respetivos anexos.
161. As empresas tiveram em conta os gastos e os rendimentos associados à exploração do serviço de transporte de passageiros, nos níveis de serviços impostos pelo pelo Estado, e os associados à infraestrutura necessária àquela exploração, desagregando cada uma daquelas componentes e estimando a sua evolução ao longo da concessão, concluindo-se pela existência de défice operacional.

---

<sup>96</sup> “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).

<sup>97</sup> 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).

<sup>98</sup> O TJUE entende que:

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

162. O valor da compensação estimada parte desse défice operacional, acrescentando o lucro razoável<sup>99 100</sup>, que se considera efetuado em termos aceitáveis, nos termos expostos na fundamentação.<sup>101</sup>
163. Por outro lado, para efeitos de avaliação e incidências positivas e negativas, designadamente as positivas resultantes de atribuição e compensação de bonificações tarifárias ou realização de investimentos, atentos dos gastos e rendimentos apurados e os documentos estratégicos das empresas já citados, resulta claro que a realização daquelas obrigações de serviço público sem as compensações indicadas, resultam em aumento do endividamento e dos gastos, não compensado pelo aumento de rendimentos de exploração, bem como impedindo o investimento adequado, o que, num cenário de exploração puramente comercial resultariam, pelo menos, na necessidade de redução da oferta ou da qualidade de serviço público, não se cumprindo

---

99 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.”

100 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.

101 Conforme exposto “Não existe, relativamente ao transporte fluvial de passageiros em Portugal, informação suficiente que permita definir de forma inequívoca a taxa de remuneração de capital habitual na indústria. Nos casos em que a utilização da taxa de remuneração do capital não se afigure adequada para a aferição do lucro razoável, como é o caso desta análise, a Comissão Europeia<sup>1</sup> indica que outros indicadores possam ser utilizados, nos quais se inclui a possibilidade de utilizar a rentabilidade das vendas como indicador do lucro razoável, entendendo-se por rendimento o resultado antes de juros e impostos (EBIT2), excluindo-se assim da análise os custos de financiamento. Na Comunicação da Comissão 2012/C 8/03 é indicado que “(...), uma taxa de remuneração do capital que não exceda a taxa de «swap» pertinente, majorada de um prémio de 100 pontos de base, é considerada razoável. A taxa de «swap» relevante é a taxa aplicável a uma «swap» cujo prazo e moeda correspondem à duração e à moeda previstos no ato de atribuição.” Ainda na mesma comunicação é indicado que “se a prestação do serviço de interesse económico geral não estiver sujeita a um importante risco comercial ou contratual (...) o lucro razoável não pode ultrapassar o nível correspondente ao especificado no ponto 36” (de onde foi extraída a referência anterior).”

o serviço de interesse económico geral e impossibilitando o cumprimento de um serviço público essencial.<sup>102 103 104 105.</sup>

164. Com relevância para esta conclusão, foram tidas em conta diversas matérias, incluindo as medidas de eficiência introduzidas por via de obrigações contratuais. Desde logo, a cláusula 20.<sup>a</sup> que estabelece que as empresas deverão apresentar um plano de medidas de redução de custos de funcionamento, quantificáveis em, pelo menos, € 75.000,00 anuais, em anexo autónomo ao Plano de Atividades e Orçamento, com menção dos indicadores relevantes para avaliação da respetiva execução, devendo ainda, em anexo autónomo ao Relatório e Contas anual, demonstrar a execução do plano daquelas medidas. Nesse sentido, questionou-se sobre que indicadores objetivos estariam em causa.

165. Em resposta foi referido que:

- *“Esta cláusula reflete o compromisso da empresa em assegurar uma gestão eficaz e eficiente dos seus recursos. Estes indicadores serão, na sua essência, indicadores de carácter operacional e que terão como objetivo perseguir uma redução das necessidades de recurso a serviços externos para a execução das atividades da empresa. A definição em concreto destas metas será desenvolvida em estreita colaboração entre a empresa e o Estado tendo sempre subjacente a não deterioração da qualidade de serviço de transporte aos passageiros e a procura constante pela eficiência operacional. Desta gestão eficiente dos recursos e da adequada opção entre o recurso a serviços externos, ou a sua internalização, é expectável que resulte uma poupança de gastos, com reflexo nos resultados operacionais da empresa.*

---

<sup>102</sup> 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.

<sup>103</sup> Foi ainda tido em conta os efeitos das OSP tarifárias, desconsiderando-se as receitas provenientes da disponibilização de títulos de transporte intermodais, nomeadamente os passes sociais, cujo efeito seja suportado pelo Estado, tal como recomendado pela Comissão Europeia - Orientações à aplicação do Regulamento (CE) n.º 1370/2007, já referenciadas.

<sup>104</sup> Segundo o Anexo contratual, para o cálculo anual devem ser disponibilizados os dados mais recentes referentes a gastos operacionais diretos e indiretos, por forma a determinar a taxa de cobertura aplicável a cada linha, período horário e dia da semana e isolar e ignorar as receitas provenientes da disponibilização de títulos de transporte intermodais, nomeadamente os passes sociais, quando suportados pelo Estado. Deve também ser identificado, separadamente, os tarifários bonificados impostos pela autoridade de transportes

<sup>105</sup> 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.”

- *Não se encontram ainda definidos indicadores específicos, mas considera-se que tal decorrerá por um lado das imposições legais do OE, a que a empresa se encontra subordinada, e também, desejavelmente, de poderem vir a ocorrer melhorias operacionais significativas para o serviço aos passageiros. Tudo que seja vertido no Plano de Atividades e Orçamento anual será necessariamente aprovado pelo Estado, após parecer da UTAM.*
  - *Não pode por isso, de maneira nenhuma, considerar-se que tal fica na discricionariedade da empresa.*
  - *Ainda que não dispondo de Contrato de Serviço Público a empresa está já obrigada pelo OE ao cumprimento de objetivos de eficiência anuais que muitas vezes não têm acautelado as especificidades da atividade. Considera-se, por isso, que a celebração do CSP constituirá um marco importante de desejável clarificação”.*
166. Não obstante o esclarecimento, considera-se que a cláusula carece de objetividade, remetendo para atos posteriores que, no limite, poderão esvaziar o seu conteúdo e alcance, tornando difícil ou inexequível avaliar o seu cumprimento, pelo que, independentemente de se sublinhar a importância deste princípio e objetivo, se recomenda maior especificação desta cláusula, ainda que por remissão para os atos legislativos e administrativos referenciados.
167. Por outro lado, foi solicitada fundamentação adicional para o racional do cálculo da compensação por Obrigações de Serviço Público que apura o montante de 13,08 € por NKm para o total da operação da Transtejo (TT) e da Soflusa (SL), enquanto que para a ligação Barreiro-Lisboa o valor indicado é de 4,83 €/NKm, tendo sido esclarecido que *“Como referido no documento de “Fundamentação dos termos do Contrato de serviço Público de Transporte Fluvial a celebrar entre o Estado Português e a Transtejo”, o racional para o cálculo do valor unitário da compensação por OSP é o de que este valor deverá compensar a empresa pelos serviços de transporte fixados como OSP que não são equilibráveis através das receitas geradas (ou seja, o défice de exploração) e assegurar uma margem de lucro razoável. Acresce que os custos operacionais da Soflusa são menores por beneficiar da partilha da estrutura de gastos corporativos, concentrados na Transtejo”*
168. Assim, *“Esta foi a abordagem utilizada para o apuramento da remuneração por OSP para o total da operação da Transtejo (onde se inclui também a operação da Soflusa) e*

*para a operação apenas da Soflusa. Tal como se demonstra no documento referido anteriormente, o défice de exploração por unidade de produção da Soflusa (défice de 2,7 milhões € por 417 mil navios-km) é inferior ao da operação total da Transtejo/Soflusa (défice de 14 milhões € por 902 mil navios-km) de onde resulta um valor unitário de remuneração por OSP inferior á Soflusa”.*

169. Por outro lado, tendo em conta que o concurso publico internacional para renovação da frota da Transtejo, que materializa as orientações da RCM nº11/2019, de 10 de janeiro, aprovou a proposta referente ao “Plano de renovação da frota da Transtejo, S.A.”, que inclui a aquisição de até 10 novos navios e respetiva manutenção, sendo referido na fundamentação que dado não estar concluído o processo de aquisição de frota, este não teria sido considerado na análise. Não obstante, é dada nota expressa de que se pretende introduzir *“uma cláusula de ajustamento do valor do financiamento caso se verifiquem situações de sobrecompensação, estes eventuais efeitos positivos na estrutura de custos (...) não deverão resultar num excesso de financiamento face às reais necessidades operacionais”.*

170. Perante este quadro, suscitaram-se três observações:

- Não resultava evidente o alcance de tal cláusula, nem que efeitos positivos poderão da mesma emergir, ainda que o valor do investimento esteja definido e autorizado;
- Também não se evidenciava com clareza quais os efeitos da nova frota na operação, ou seja, se aumentam a oferta ou procedem à substituição de frota existente, onde e em que data previsível no período da concessão;
- Não resultavam claros os impactos na empresa quanto aos custos e qualidade do serviço, bem como na amortização de investimento ou dívida, com relevância para o apuramento, no final do contrato, de valores residuais que devam ser compensados.

171. Em resposta, foi referido que:

- *“O projeto de renovação da frota da Transtejo encontra-se ainda em fase de concurso, estando prevista, nos termos atuais, a entrega dos 10 novos navios entre 2021 e 2024. A novidade tecnológica dos novos navios, em particular no que diz respeito à tecnologia de propulsão, não permite obter indicadores reais sobre os impactes objetivos nos custos de operação decorrentes da nova frota. No âmbito do estudo de viabilidade económica e financeira do projeto de renovação*

*foram assumidos pressupostos teóricos que apontam para reduções anuais dos custos operacionais na ordem dos 3 Milhões €, reduções estas que decorrem, tal como exposto no documento de “Fundamentação dos termos do Contrato de serviço Público de Transporte Fluvial a celebrar entre o Estado Português e a Transtejo”, essencialmente de reduções com o consumo de combustíveis e redução de custos operacionais decorrentes da diminuição das necessidades de manutenção numa frota nova, bem como do período de garantia.*

- *Dada a incerteza associada a estes impactes, e uma vez que ainda não está concluído o procedimento concursal para o fornecimento dos novos navios, optou-se, no âmbito da preparação do Contrato de Serviço Público, por não considerar estes eventuais efeitos. No entanto, a Cláusula 25.<sup>a</sup> do CSP possibilita que o valor da compensação pelas OSP seja revisto anualmente, de forma a que este se ajuste à variação futura de despesas e receitas da operação da Transtejo. Assim, caso se confirmem as reduções de custos operacionais associadas à aquisição da nova frota, o valor da remuneração por OSP será revisto em baixa assegurando que a Transtejo não terá uma margem de lucro superior à definida como lucro razoável.*
- *Em termos de oferta de serviços de transporte, a nova frota não tem qualquer impacte, para além do aumento da fiabilidade do serviço prevendo-se, à data, a manutenção do mesmo número de ligações ao longo de todo o período do contrato. Os novos navios permitirão a renovação parcial da frota da Transtejo/Soflusa, prevendo-se que após a conclusão do projeto de renovação da frota sejam abatidos 12 dos navios atuais.*
- *Ainda assim, a cláusula 35.<sup>a</sup> salvaguarda a possibilidade de revisão e ajustamento do cálculo das compensações a atribuir, por acordo entre as partes, caso se verifique uma modificação substancial dos pressupostos que estiveram na base do cálculo das compensações estabelecidas. Esta disposição acautela o fator de incerteza associado aos impactos futuros no novo modelo de exploração, que vier a resultar, em consequência do projeto de renovação da frota de navios.*
- *Foi considerado que o projeto de renovação da frota de navios constitui um investimento de substituição, não conduzindo a um aumento da capacidade de produção, pelo que, em termos de oferta de serviços de transporte, se prevê que a nova frota, para além do aumento da fiabilidade e qualidade do serviço, permita assegurar a manutenção do mesmo número de ligações ao longo de todo o*

*período do contrato. É esperado que com a entrega dos novos navios seja possível proceder progressivamente à renovação da frota da Transtejo prevendo-se que após a conclusão do projeto de renovação da frota seja possível prescindir de 12 dos atuais navios.*

- *Por fim, importa referir que na fórmula de apuramento do valor unitário da remuneração por OSP apenas foi considerado o valor das amortizações dos investimentos não subsidiados pelo Estado. Uma vez que a aquisição dos novos navios será efetuada com recurso a subsídios centrais e comunitários, o valor das amortizações associadas não foi relevado para efeitos do apuramento da remuneração por OSP”.*

172. De recordar que 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<sup>106</sup> (como já abordado inicialmente), obrigação que é, aliás, acolhida na obrigação contratual de serviço público de manter contabilidade organizada nos termos da Lei<sup>107</sup>, e no estabelecimento da aplicação supletiva do Regulamento (Em rigor, o Regulamento aplica-se diretamente, independentemente da previsão contratual da sua aplicação).

173. Tal implementação revela-se assim da maior importância, não só para o correto e identificável dispêndio de dinheiros públicos na prossecução de OSP, mas também para a avaliação dos efeitos concorrenciais<sup>108</sup>.

---

<sup>106</sup> (...) *satisfazendo, no mínimo, as seguintes condições:*

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

<sup>107</sup> 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.

<sup>108</sup> Como refere a Comunicação da Comissão “Quando o prestador do serviço público exerce também atividades comerciais, é necessário assegurar que a compensação pública que ele recebe não é utilizada para reforçar a sua posição concorrencial nas atividades comerciais. O anexo do regulamento estabelece regras destinadas a prevenir a 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”. Acrescenta que os “n.ºs 1 e 2 do artigo 4.º do regulamento, em combinação com as regras estabelecidas no anexo, preveem a correta repartição, pelos dois tipos de atividade, dos custos e receitas associados respetivamente à prestação dos serviços no âmbito do contrato de serviço público e à atividade comercial, no intuito de possibilitar a monitorização eficaz da utilização dada à compensação pública e da eventual subsidiação cruzada. (...) Por exemplo, quando o serviço público e a atividade comercial compartilham os meios de transporte (material circulante ou autocarros) ou outros ativos ou serviços necessários à prestação do serviço público (escritórios, pessoal ou estações), os custos conexos devem ser imputados aos dois tipos de atividade na proporção do seu peso relativo no total das prestações de transporte fornecidas pela empresa (...)”.

174. Por isso deve ser dada atenção à verificação anual, objetiva e transparente (e eventual revisão/ajustamento) da aplicação dos critérios de cálculo de compensações financeiras relativas a todas as linhas, tendo por base os indicadores operacionais constantes da programação da oferta e operação ou outros instrumentos administrativos e contratuais<sup>109</sup>.
175. Na verdade, podem ocorrer modificações<sup>110</sup>, uma vez que as obrigações de serviço público (e/ou seus indicadores de base) poder-se-ão alterar, de ano para ano, seja quanto à incidência sobre mais ou menos linhas ou horários, quanto ao montante de compensações necessárias resultantes da aplicação dos critérios de compensações sobre bases de cálculo diferenciadas (alterações à rede ou cumprimento de obrigações de serviço público em articulação com outros operadores).<sup>111</sup>
176. Com relevância para esta matéria, foi solicitado esclarecimento sobre o racional da atualização anual do valor da compensação, sendo que tal se reconduz à fixação de um valor de compensação sem alterações entre 2020 e 2024, ou seja, a alteração da estrutura de gastos e rendimentos não é apurada anualmente, não alterando o valor das compensações.
177. Neste registo, foi respondido o seguinte: *“Pretendeu-se que a fórmula de atualização permitisse uma revisão do valor da remuneração por OSP que refletisse a evolução real dos custos da empresa. Os pesos atribuídos às componentes de IPC e de Combustível resultaram do processo negocial entre a empresa e o Estado. Os valores previsionais apresentados na minuta do CSP correspondem, em cada ano, ao valor da remuneração a pagar à Transtejo pelo Estado no cenário de verificação dos*

---

<sup>109</sup> 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 (...)”

<sup>110</sup> Como referem as Orientações da Comissão “o Tribunal de Justiça tem sustentado que, tratando-se de alterações menores que não afetem a substância, poderá não ser necessária uma nova adjudicação, a fim de garantir a observância dos princípios gerais do Tratado, designadamente a transparência e a igualdade de tratamento dos proponentes, sendo suficiente a mera alteração do contrato (1). Segundo o Tribunal, para assegurar a transparência dos processos e a igualdade de tratamento dos proponentes, as alterações substanciais a disposições essenciais de um contrato de concessão de serviços ou abrangido pelas diretivas relativas aos contratos públicos exigem, em certos casos, a adjudicação de um novo contrato. Será esse o caso, em particular, se as novas disposições apresentarem características significativamente diferentes das do contrato inicial e forem, consequentemente, suscetíveis de demonstrar a vontade das partes de renegociarem os termos essenciais do contrato”.

<sup>111</sup> 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 assumidos na análise. Complementarmente, anualmente, é feita uma análise de validação destes pressupostos, permitindo ajustar o valor da remuneração tendo em consideração a evolução real das despesas e proveitos considerados relevantes para o cálculo da compensação. Esta validação permite salvaguardar o Estado de eventuais situações de sobrecompensação ou a Transtejo de sub-compensação.”*

178. Refere-se também que, “No entanto, a Cláusula 25.<sup>a</sup> do CSP possibilita que o valor da compensação pelas OSP seja revisto anualmente, de forma a que este se ajuste à variação futura de despesas e receitas da operação da Transtejo”.
179. Ora, tratando-se de uma concessão, com apuramento de défice operacional, será expetável que o pagamento das compensações resulte do apuramento dessa diferença, com base em dados reais, sendo também expetável a sua revisão anual. Mas a sua revisão anual, com base em fatores exógenos, poderá configurar o pagamento de uma remuneração fixa e não o pagamento de indemnização para compensar défice operacional, podendo estar em causa, eventualmente uma sobrecompensação.
180. Acresce que a Cláusula 35.<sup>o</sup> estipula eventuais alterações contratuais e não mecanismos de revisão ou adaptação a dados reais apurados com base na operação da empresa, de forma calcular o défice operacional das empresas que deverá ser compensado.
181. Considera-se que o exercício de apuramento do défice operacional, para efeitos de modelação do modelo contratual é válido, mas também se considera que a manutenção dos mesmos pressupostos ao longo de toda a operação poderá criar situações de sobrecompensação.
182. Tendo em conta a implementação de contabilidade analítica nas empresas, considera-se ser possível que, anualmente, se atualize 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, devendo, para as cinco ligações fluviais, de forma desagregada, reunir os seguintes elementos:
  - Pressupostos que suportam a evolução da atividade (oferta e procura) e respetivas receitas e custos de exploração do serviço público a prestar pela TT/SL, ao longo do período do contrato;

- Evolução da oferta não só em termos de viagens e navios quilometro (NKm), mas também do indicador lugares quilometro 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 impacte do PART e melhoria da qualidade de serviço a implementar nos próximos anos;
- Caracterização da frota, de uma forma sintetizada, a operar em cada uma das ligações, nomeadamente quanto a: número de unidades, idade média, lotação oferecida, taxa de imobilização oficial;
- Recursos humanos: pessoal de exploração afeto a cada uma das ligações, enquadramento quanto ao número de contratações já autorizadas e necessidades futuras;
- A conta de exploração para cada uma das ligações fluviais, tendo por base os indicadores físicos, quanto a oferta, procura, recursos humanos e materiais, plano de investimentos, tarifas (BTM) e custos unitários (custos/NKm) <sup>112</sup>para a avaliar e fundamentar a atribuição da compensação por obrigação de serviço publico.

183. Recomenda-se assim que o contrato, eventualmente na Cláusula 25.<sup>a</sup>, estipule o apuramento anual dos pressupostos necessários ao cálculo do défice operacional<sup>113</sup>, de forma a dar total cumprimento às regras de cálculo das indemnizações compensatórias, em cumprimento do anexo ao Regulamento e ao RJSPTP<sup>114</sup>e também para efeitos da Cláusula 35.<sup>a</sup>.

184. Também, o Anexo I refere que a empresa deve munir-se de frota ambientalmente sustentável e com a qualidade, especificações mínimas e idade, sem prejuízo da permanente melhoria de qualidade e de sustentabilidade das substituições que vierem a ser definidas, devendo privilegiar-se uma maior eficiência energética e a utilização de energias renováveis, tendo-se questionado sobre que níveis de qualidade,

---

<sup>112</sup> Além de todos os outros dados utilizados para calcular o défice em 2019.

<sup>113</sup> À semelhança do que acontece com outros operadores internos do Estado.

<sup>114</sup> Recomenda-se que anualmente seja calculado o efeito financeiro líquido das obrigações de serviço Público, além do cálculo do défice resultado da diferença entre gastos e rendimentos associados à exploração e infraestruturas, tendo em conta, por exemplo, o efeito financeiro líquido de acréscimos de oferta, bonificações ou reduções tarifárias ou outras incidências financeiras positivas incrementais - designadamente redução de custos ou aumento de receitas - eventualmente geradas da imposição de OSP.

especificações e idade devem ser tidos em conta para aferir, objetivamente, do cumprimento desta obrigatoriedade.

185. Em resposta foi referido que, *“tal como refere o próprio texto trata-se de matéria que não se encontra definida. Assim, a afirmação constituiu uma declaração de princípio que só poderá ser objetivamente suportada após a sua definição pelo Estado de Bandeira ou por organizações internacionais como a UE ou a IMO. Considera-se, no entanto, dados os compromissos nacionais com a descarbonização que é imperativo que um operador de transporte pública se encontre comprometido com os mesmos.”*
186. Refere-se, igualmente, que na *“sua frota e em toda a sua atividade, a Transtejo privilegiará utilização de energias renováveis e uma cada vez maior eficiência energética”*, tendo-se colocado a questão sobre se tal estaria dependente da nova frota ou de outros fatores, e quais, bem como se teria impactos no prazo contratual (5 anos).
187. Em resposta, foi referido que *“o projeto de renovação da frota, nos termos planeados, dará um contributo muito relevante para atingir este objetivo pelo peso que a operação de transporte tem a nível do impacte ambiental. Complementarmente, a Transtejo procurará introduzir outras medidas e ações que permitam um impacte positivo em termos do uso de energias renováveis ao longo da vigência do contrato”*.
188. Neste contexto, recomenda-se que no modelo financeiro e de gestão operacional da empresa, seja alocada a frota utilizada em cada linha, de forma a poder calcular, com transparência e objetividade, os custos associados à exploração e manutenção e melhor poder calcular os impactos da sua substituição.
189. No que se refere a infraestruturas, alude a fundamentação que existem pagamentos por disponibilidade que correspondem ao valor a pagar pelo Estado pela obrigação das empresas de assegurarem a disponibilidade dos terminais e das estações durante todo o período de concessão. Em rigor, um pagamento por disponibilidade verifica-se quando uma entidade é remunerada pela mera disponibilização de equipamento para uso público e em função do nível de alcance de determinados objetivos fixados no contrato, destinando-se a cobrir despesas operacionais e estando relacionado com um risco de eventuais deficiências na gestão de uma infraestrutura que possam implicar um volume de serviços inferior ao contratado ou diminuir qualidade dos serviços de acordo com os standards mínimos necessários e contratualizados. Ou seja, não só estará em causa a cobertura de despesas tidas com a manutenção das infraestruturas, mas também a sua

indexação a níveis objetivos de disponibilidade exigidos, por relação com os serviços contratados ou procura estimada. Nesta esteira, considerou-se ser de esclarecer:

- No caso concreto, o Estado está a compensar as despesas e também a assumir o risco de disponibilidade ou estamos apenas perante um ressarcimento de despesas associadas a infraestrutura;
- Se está no total controlo da Transtejo assegurar essa disponibilidade ou os proprietários têm também responsabilidade nessa matéria;
- Se um proprietário do equipamento não diligenciar, na sua esfera de responsabilidades, por assegurar a funcionalidade de uma infraestrutura e tal tiver impacto na oferta ou na qualidade, a Transtejo será ou não responsável; E não sendo, quem assumirá tal responsabilidade perante os passageiros;
- Se os custos de infraestrutura também foram contabilizados nos custos operacionais.

190. Em resposta, foi elucidado que:

- *“A diferenciação entre o pagamento por OSP e disponibilidade foi assumida neste contrato por forma a que com transparência e objetividade pudessem ser avaliadas as compensações, ao abrigo do Regulamento 1370, agrupando nas OSP as que decorrem da normal exploração do serviço público e na disponibilidade as despesas com infraestruturas que os modos concorrentes não têm de suportar. A título meramente exemplificativo o modo rodoviário não assume custos com a infraestrutura (v.g. custos com paragens ou arruamentos) e o modo ferroviário diferencia os operadores de infraestruturas e os operadores de transporte;*
- *A gestão e conservação de estações e terminais, independentemente de terem ou não atividade de transporte de passageiros, o mesmo é dizer, assegurar a disponibilidade, tem em si um custo assume, que onera a conta de exploração da empresa e que não se verifica noutros operadores de transporte;*
- *Na definição do modelo foi também equacionada a possibilidade de, à semelhança do que sucede no transporte ferroviário, a empresa assegurar apenas a atividade de transporte, transferindo a responsabilidade pela gestão e manutenção para uma entidade terceira (IP ou APL), no entanto concluiu-se que a ocorrer tal alteração dos atuais pressupostos, não seria viável a preparação atempada do presente Contrato. É, no entanto, uma matéria que poderá ser alterada em futuros contratos. Até lá consideramos que a compensação por*

*disponibilidade é a que melhor satisfaz a verificação das regras da concorrência e da transparência, razões pelas quais foi adotada;*

- *Daí também terem sido fixados indicadores e penalidades específicas para o cumprimento das obrigações de disponibilidade;*
- *Os Contratos de Concessão em vigor definem as obrigações mutuamente assumidas pelas entidades concedentes e pela Transtejo e pela Soflusa. Nos termos dos clausulados, a responsabilidade pelas despesas de gestão, reparação e boa conservação das áreas concessionadas é integralmente assumida pelas concessionárias. Sem embargo do exposto, afigura-se impossível de afirmar de que está no controlo total das concessionárias assegurar a disponibilidade das áreas, na medida em que os Contratos incluem disposições que conferem às concedentes o direito à extinção da concessão, incluindo em situações não imputáveis às concessionárias, como as fundadas no interesse público;*
- *A responsabilidade pela funcionalidade das infraestruturas cabe, em exclusivo, à Transtejo e à Soflusa;*
- *O valor da gestão e conservação das infraestruturas não foi, naturalmente, considerado para efeitos de cálculo da OSP como melhor se poderá verificar no documento de Fundamentação do Contrato”.*

191. Sublinha-se e reconhece-se que a diferenciação entre o pagamento por OSP e disponibilidade induzem transparência e objetividade e permitem melhor avaliar as compensações a atribuir ao abrigo do Regulamento, não estando em causa que as empresas suportam pesados encargos com a sua gestão e disponibilização ao público.

192. Mas será de referir que os indicadores e penalidades específicas para o cumprimento das obrigações de disponibilidade estão fixados em função do efeito na exploração, sendo também de garantir, a todo o tempo, a total separação de gastos e rendimentos associados às infraestruturas e aqueles que dizem exclusivamente respeito à exploração.

193. Ainda que se considere que a designação de “pagamento de disponibilidade” não seja a mais acertada do ponto de vista da pureza dos princípios, tendo em conta o seu objetivo e efetivo efeito prático, dever-se-á sublinhar, para este efeitos, a recomendação relativa ao apuramento anual dos pressupostos necessários ao cálculo do défice operacional, desagregando a prestação de serviços (e dentro destes pelas linhas) da

gestão das infraestruturas de forma a dar total cumprimento às regras de cálculo das indemnizações compensatórias, em cumprimento do anexo ao Regulamento e ao RJSPPT. Se por hipótese uma infraestrutura deixa de estar disponível, tal assume reflexo relevante nos custos e a fórmula de atualização prevista na cláusula 25.<sup>a</sup> não poderá dar imediata resposta, mantendo-se o mesmo nível de compensação, sem alterações relevantes.

### **Obrigações Contratuais e indicadores**

194. As obrigações de serviço público que se encontram estabelecidas no contrato estão focadas no nível de serviço a que a empresa está obrigada, até porque existe um nexo direto entre o desempenho operacional e financeiro da empresa e as variáveis utilizadas para o cálculo de compensações<sup>115</sup>.
195. As obrigações de serviço público são objetivas e mensuráveis, com evidentes vantagens para a execução contratual, representando também um incentivo à qualidade, com evidentes benefícios na rentabilidade e lucro do operador, tendentes, na generalidade, a assegurar a sustentabilidade económica, financeira e social da concessão.
196. No que se refere a indicadores de oferta, são estabelecidos indicadores de regularidade, disponibilidade e de oferta, que serão utilizados para avaliar o desempenho do serviço prestado, com as consequentes penalizações, sendo tal apurado de forma mensal e sancionado trimestralmente, sublinhando-se que tal evita a diluição de incumprimentos efetivos em algumas linhas, caso se considerassem prazos mais alargados.
197. 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 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.
198. Conforme consta da Comunicação da Comissão já citada, *“O considerando 27 do regulamento precisa que os parâmetros de compensação, em caso de adjudicação sem*

---

<sup>115</sup> De qualquer modo, o contrato também classifica outras obrigações contratuais como sendo obrigações de serviço público, como sejam a qualidade do serviço e das infraestruturas, informação ao público e à autoridade de transportes, ainda que nem a todas aquelas obrigações esteja associada uma penalidade contratual.

*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.»<sup>116 117</sup>*

199. Neste aspeto, uma vez que a definição clara de obrigações, indicadores e pressupostos constitui condição essencial para se considerar aceitável o pagamento de compensações, foi solicitado o racional de ser expresso que apenas os indicadores de procura e oferta são desagregados por ligação fluvial, não se verificando o mesmo para a pontualidade, regularidade e de matriz económica, afigurando-se que tal possibilitará que sucessivas interrupções numa linha possam ser “compensadas” com o cumprimento total de serviços em outra linha.

---

<sup>116</sup> Tal como referido nas Orientações da Comissão: “O contrato de serviço público deve também, por princípio, estipular verificações regulares durante a sua vigência, para se detetarem precocemente situações evidentes de sobrecompensação e lhes pôr termo, em particular se o contrato for de longa duração. As autoridades competentes são obrigadas a verificar a observância das condições contratuais durante a vigência dos contratos de serviço público. Para ajudar a efetuar estas verificações de forma normalizada, poderão criar-se ferramentas informáticas. A existência de sobrecompensação deve ser avaliada separadamente para cada contrato de serviço público, a fim de evitar que lucros excessivos de um serviço público se diluam na média de vários contratos. No caso da investigação *ex post*, a eventualidade de as compensações recebidas excederem o efeito financeiro líquido do serviço público, conforme definido no anexo do regulamento, pode ser avaliada com base nos dados financeiros relativos às receitas e custos reais, uma vez que os regimes de compensação já estarão criados. O método, contudo, não muda: a compensação não deve exceder o montante a que a empresa teria direito de acordo com os parâmetros estabelecidos no contrato, ainda que esse montante não seja suficiente para cobrir os custos líquidos reais.”

<sup>117</sup> 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, dificultava a precisa aplicação das fórmulas de cálculo do cumprimento dos indicadores ali considerados, dificultando a aferição de um eventual incumprimento contratual. O contrato estipula a existência de referenciais indicativos ou estimados, sujeitos a desvios ou margens de tolerância, tornando muito difícil ou impedindo a aferição de eventuais incumprimentos e com as consequências daí advenientes. Acresce que não estabelece a periodicidade da verificação do cumprimento dos indicadores de desempenho potenciando que eventuais inconsistências diárias ou mensais se diluam no ano. Por outro lado, considerou-se que as disposições relativas a sanções e penalidades contratuais não deveriam ser aplicadas, indistintamente, a qualquer eventual infração, não permitindo a sua graduação nem adaptação a casos concretos.

200. Em resposta, foi referido que *“o sistema de informação e de contabilidade analítica atual da empresa já permite uma análise individualizada por centro de custos – nomeadamente com desagregação por ligação fluvial – de todos os indicadores mencionados. Com efeito, o próprio apuramento dos indicadores para efeitos de aplicação de penalidades pressupõe a avaliação de todos os indicadores por ligação fluvial. Em conclusão, a informação a recolher permitirá a apresentação de indicadores individualizados por ligação fluvial”*.
201. Face ao exposto, recomenda-se que seja efetuada referência no anexo relativo aos indicadores que os mesmos serão individualizados por ligação fluvial, de forma a que essa referência expressa não exista apenas para alguns deles.
202. Neste âmbito foi referido pela AMT que na fundamentação consta que para efeitos de apuramento de penalidades será efetuado um apuramento mensal e um reporte trimestral. O apuramento mensal é efetuado pela Transtejo, tendo o Estado conhecimento trimestral de tais apuramentos. Neste particular, considerou-se ser de esclarecer:
- Se o período de referência para apurar incumprimentos é trimestral ou se as penalidades a aplicar têm em conta o período de um mês, ou seja, num trimestre podem ser aplicadas penalidades relativas a cada um dos três meses;
  - Por outro lado, o contrato refere uma aplicação mensal de penalidades, mas no anexo refere-se que o apuramento e reporte é da responsabilidade da Transtejo, pelo que será de esclarecer como será possível a aplicação de penalidades, pelo Estado, numa base mensal.
203. Em resposta, foi clarificado que se confirma *“que a aplicação das penalidades é feita numa base mensal, ou seja, os incumprimentos são determinados com base na comparação entre o previsto e o realizado em cada mês de operação. O reporte trimestral apresentará todos os indicadores necessários à aplicação das penalidades numa base mensal”*.
204. Neste aspeto, foi também solicitado esclarecimento sobre racional do cálculo das penalidades por incumprimento das obrigações de serviço público, designadamente no que se refere a regularidade, não se vislumbrando que ligações com atrasos inferiores a 30 minutos não serão consideradas suprimidas, e, quanto a pontualidade, não resultar clara a distinção de atrasos de 10 e 5 minutos para ligações de idêntica duração de viagem.

205. Foi respondido que *“no apuramento das penalidades por fiabilidade optou-se por distinguir os atrasos nas ligações não com base na duração da viagem, mas sim com base no seu número de frequências. Assim, nas ligações com maiores frequências – Cacilhas e Barreiro – optou-se por definir um limiar de atraso inferior ao das ligações com menores frequências – Montijo, Seixal e Trafaria. O racional do cálculo das penalidades é, no caso de incumprimento, da devolução do valor recebido (em parte ou na totalidade) por OSP acrescido de um fator de penalização adicional”*.
206. Também quanto a indicadores, considerou-se ser de esclarecer qual o racional de apenas os indicadores relativos a disponibilidade, fiabilidade, regularidade e de informação ao público estarem associados a penalidades contratuais<sup>118</sup> e como serão mensuráveis as obrigações de qualidade e ambientais, afigurando-se que os indicadores de qualidade e eficiência no ponto V do anexo não são suscetíveis de medir as obrigações constantes do ponto II, III e IV do anexo.
207. Em resposta, foi referido que *“os indicadores associados a penalidades foram identificados pela sua relevância na aferição do nível e qualidade de serviço prestado pela empresa, pela sua relevância na aferição dos valores remuneratórios considerados, pela possibilidade da sua mensurabilidade, e pelo facto de se terem considerados metas alcançáveis”*.
208. Por outro lado, *“as obrigações de qualidade serão mensuráveis igualmente através da realização de inquéritos de satisfação aos passageiros e pela análise periódica do livro de reclamações aos quais todos os passageiros terão acesso de acordo com o Regulamento de Exploração que vigorará durante o Contrato. As obrigações ambientais serão avaliadas, para além das ferramentas já referidas, através da produção do Relatório de Sustentabilidade nos termos em que a empresa já produz atualmente, e pelo cumprimento do Plano de Melhoria de Eficiência previsto na Portaria 228/90, de 27 de março”*.
209. Acresce que se estabelece no contrato que *“a empresa se obriga a “adotar uma Carta de Ação de Política Ambiental e de Gestão de Energia na articulação de um Sistema de Mobilidade Sustentável na Área Metropolitana de Lisboa”, colocando-se a questão*

---

<sup>118</sup> De qualquer modo, o contrato também classifica outras obrigações contratuais como sendo obrigações de serviço público, como sejam a qualidade do serviço e das infraestruturas, informação ao público e à autoridade de transportes, ainda que nem a todas aquelas obrigações esteja associada uma penalidade contratual.

sobre a data estimada para tal e que impacto se espera que assuma na operação ou na organização da empresa.

210. Em resposta foi referido que *“a semelhança da questão anterior e dependendo a sua efetivação de terceiros, v.g. a AML, o enunciado mais não é do que a manifestação de vontade da empresa, e o assumir da tal manifestação como um compromisso contratual prévio, ainda sem data definida”*.

211. Além disso, refere-se na fundamentação que ficam afetas ao serviço contratado as instalações, incluindo terminais e estações fluviais de passageiros e de veículos, a frota, outros bens e equipamentos necessários para o funcionamento do serviço contratado e a ela afetos, atualmente utilizados pelas empresas, devendo estes ser mantidos em bom estado de funcionamento e conservação, por forma a garantir a sua operacionalidade, a segurança do tráfego e os níveis de qualidade compatíveis com uma prestação eficiente, de acordo com as obrigações de serviço público que lhe são fixadas. Sem prejuízo, considerou-se ser de aclarar o seguinte:

- Não sendo as empresas proprietárias, coloca-se a questão sobre que responsabilidades são assacáveis aos proprietários no caso de incumprimento de OSP imputáveis à Transtejo;
- De que forma os proprietários das infraestruturas e equipamentos estão vinculados a assegurar que a Transtejo cumpre as suas obrigações contratuais;
- E caso não cumpra, sobretudo na sua relação com os passageiros, e mesmo que a Transtejo não seja diretamente responsável, quem assume a responsabilidade perante o passageiro;
- Foi efetuado levantamento das necessidades de investimentos em infraestruturas e equipamentos e, em caso afirmativo, se estes são da responsabilidade da Transtejo ou de outras entidades;
- De que forma é feito o apuramento do reequilíbrio económico-financeiro do contrato caso o Estado determine à Transtejo a realização de investimentos ou despesas de manutenção (tal como o previsto na Cláusula 13.<sup>a</sup>).

212. Em resposta, foi esclarecido que:

- *“No que respeita às instalações afetas à prestação do serviço público de transporte (terminais e estações fluviais, áreas descobertas e áreas de leito do rio), cumpre referir que a Transtejo e a Soflusa assumem a responsabilidade pela sua gestão e exploração enquanto concessionárias da Administração do*

*Porto de Lisboa (Contrato de Concessão de Uso Privativo n.º 46, de 05/02/2003) e da C. P. – Comboios de Portugal, E. P. E. (Contrato de Concessão, com efeitos desde 01/01/2017).*

- *Na medida em que as entidades concedentes APL e CP não intervêm no Contrato de Serviço Público, e pelo contrário a Transtejo assume total responsabilidade, entende-se que o incumprimento de obrigações dele emergentes não lhes é imputável, salvo se tal resultar da aplicação dos princípios gerais do direito, uma vez preenchidos os pressupostos da responsabilidade civil ou se assentar em facto enquadrável no Regime da responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais entidades públicas, conforme resulta da Lei n.º 67/2007, de 31 de Dezembro, com a redação conferida pela Lei n.º 31/2008, de 17 de julho.*
- *Nos termos dos Contratos de Concessão, as concessionárias Transtejo e Soflusa são responsáveis por todos os encargos relativos a investimentos e despesas com a manutenção e boa conservação dos terminais e demais áreas sob a sua gestão. Neste contexto, cumpre referir que as concessionárias mantêm em vigor contratos de seguro multiriscos, cujo objeto abrange os bens patrimoniais do tomador de seguro com interesse segurável, concretamente, dos seus bens patrimoniais (edifícios e conteúdos).*
- *O apuramento do reequilíbrio económico-financeiro do contrato é efetuado nos termos do n.º 4 da Cl. 24ª e do n.º 2 da Cl. 35ª.”*

213. A Cláusula 17.ª estabelece que a Transtejo se “obriga a assegurar que as instalações, a frota e as atividades da Concessão cumprem a legislação em vigor, os regulamentos portuários aplicáveis e as determinações do Estado em matéria de saúde, limpeza e remoção de resíduos, bem como a promover e manter os arranjos exteriores, constituindo medidas e procedimentos específicos para esse efeito” e a Cláusula 16ª estabelece que a empresa “deve adotar procedimentos organizativos adequados, bem como implementar as medidas necessárias para prevenir e minimizar os riscos de poluição sonora, atmosférica, aquática e dos solos, e outros danos ambientais”, pelo que se colocou a questão sobre de que forma cabal e objetiva tal poderá ser aferido.

214. Foi respondido que “nos termos da Portaria 228/90, de 27 de março, a empresa procede a cada três anos à auditoria energética da frota e instalações, de forma a apresentar à Direção Geral de Geologia e Energia um Plano de Racionalização do Consumo Energético. Os compromissos definidos neste Plano são acompanhados com reportes

*trimestrais àquela Direcção-Geral. Assim, o cumprimento desta imposição permite ao Estado, verificar o cumprimento desta obrigação. As matérias respeitantes à limpeza, remoção de resíduos, ou salubridade, sem prejuízo de poderem constituir matéria de avaliação anual através de inquéritos de satisfação do cliente, podem ser avaliadas pelo Estado no uso das atribuições contratuais de acompanhamento e fiscalização do contrato constantes da Cláusula 26<sup>a</sup>.*

215. Recomenda-se, de qualquer modo, a elaboração de um plano de limpeza e manutenção da frota, das instalações e dos equipamentos a utilizar pelo público, com calendarização concreta<sup>119</sup>, de forma a tornar objetiva a monitorização e fiscalização do contrato e aferir do seu (in)cumprimento, bem como permitir o estabelecimento de métricas objetivas para atingir metas, ainda que programáticas.
216. No que se refere a indicadores e deveres de informação, entendeu-se ser de aclarar:
- Qual o racional para a não utilização de todos indicadores de monitorização e supervisão e gestão contratual que consta, da Informação AMT de 27 de setembro de 2018<sup>120</sup>, os quais poderão auxiliar também na gestão operacional e planeamento estratégico (incluindo nos deveres especiais de informação já previstos;
  - Se aqueles indicadores, ou outros, são suficientes para assegurar a transmissão de dados prevista no Regulamento n.º 430/2019, publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 94, de 16 de maio de 2019 (matéria tarifária) em ordem a garantir uma adequada monitorização de todos os pressupostos e variáveis necessários ao cálculo de indicadores de performance<sup>121</sup>;
  - Aqueles indicadores, ou outros, são suficientes para assegurar a obrigação de elaboração de relatórios públicos sobre o serviço público de transporte de passageiros, previstos no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento.
217. Isto porque, de acordo com o plasmado no ponto 7 do Regulamento, o método da compensação deve incentivar a manutenção ou o desenvolvimento de uma gestão eficaz por parte do operador de serviço público, que possa ser apreciado objetivamente, e uma prestação de serviços de transporte de passageiros com um nível de qualidade

---

<sup>119</sup> Por exemplo, fixando inspeções ou verificações periódicas.

<sup>120</sup> Disponível em: [https://www.amt-autoridade.pt/media/1777/csite\\_indicadores\\_monitorizacao\\_supervisao\\_at.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/1777/csite_indicadores_monitorizacao_supervisao_at.pdf)

<sup>121</sup> [http://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes\\_amt\\_obrigacoes\\_reporte\\_relatorios\\_publicos.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes_amt_obrigacoes_reporte_relatorios_publicos.pdf)

suficientemente elevado, e de acordo com os dados disponíveis na fundamentação do contrato afigurava-se não ser possível monitorizar e aferir o seu cumprimento.

218. Em resposta, foi referido que *“foram utilizados os indicadores de monitorização e supervisão e gestão contratual que se consideram necessários e suficientes para avaliar a qualidade dos serviços de transporte assegurados pela empresa e tendo por base a natureza dos serviços de transporte oferecidos. Considera-se que os indicadores identificados, complementados com a recolha de informação no âmbito das obrigações de qualidade da empresa, permitem o cálculo e apresentação de todos os dados previstos no Regulamento n.º 430/2019”*.
219. Acrescentou-se que *“considera-se ainda que o Contrato nos termos propostos incentiva a empresa a adotar uma gestão eficaz e eficiente dos seus recursos – humanos, materiais e financeiros – dentro dos padrões de qualidade que se propõe realizar, e assegurando uma prestação de serviços de transporte com um nível de qualidade elevado. De referir que o nível de satisfação do passageiro será avaliado anualmente mediante a realização de inquéritos à satisfação onde serão avaliadas as diferentes componentes que influenciam a qualidade do serviço prestado pela empresa – disponibilidade de infraestruturas, nível de serviço de transporte, informação ao público, etc. Estamos ainda assim disponíveis para adicionar aos termos do contrato indicadores adicionais, desde que compatíveis com o modo fluvial, e que sejam aceites pelo Outorgante Estado”*.
220. Ainda neste âmbito, foi suscitado o esclarecimento sobre o racional de ausência de referência expressa contratual para que a Transtejo assegure a transmissão de dados necessários à elaboração de tais reportes e relatórios, tendo sido esclarecido que *“face ao período de alteração de referencial contabilístico (para SNC-AP) e substituição do ERP de suporte à gestão, a par das recentes alterações no modelo de gestão das empresas, com impacto nas sucessivas alterações à estrutura de centros de custo analíticos, importa recuperar e melhorar o modelo de contabilidade analítica, de modo a permitir a obtenção de informação mensal referente aos indicadores financeiros por ligação fluvial, permitindo obter em tempo útil essa informação, que no antecedente, era preparada apenas no âmbito da prestação de contas anuais. A empresa está inserida no perímetro orçamental do Estado, pelo que toda a sua tramitação económica e orçamental é reportada obrigatoriamente ao Estado com periodicidade mensal, ou trimestral, por imposição legal. Assim pareceu a ambas as partes que tal não seria mais*

do que uma redundância formal, dispensável de acordo com o princípio da economia contratual”.

221. 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 2018<sup>122</sup> na gestão contratual e para os efeitos de elaboração de relatórios de gestão e outros instrumentos previsionais<sup>123</sup>.
222. Tendo em conta que a Comissão Europeia sustenta<sup>124</sup> 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 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 de conferir a necessária sindicabilidade.
223. Recomenda-se, igualmente, que se garanta a obrigação de transmitir os dados operacionais previstos no Regulamento n.º 430/2019, publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 94, de 16 de maio de 2019 em ordem a assegurar uma adequada monitorização de todos os pressupostos e variáveis necessários ao cálculo de indicadores de *performance*<sup>125</sup> e que a autoridade de transportes, diretamente ou através do gestor do contrato garantam a obrigação de elaboração de relatórios públicos sobre o serviço público de transporte de passageiros, previstos no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento.<sup>126</sup>

<sup>122</sup> Disponível em: [https://www.amt-autoridade.pt/media/1777/csite\\_indicadores\\_monitorizacao\\_supervisao\\_at.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/1777/csite_indicadores_monitorizacao_supervisao_at.pdf)

<sup>123</sup> 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*”.

<sup>124</sup> 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.*”

<sup>125</sup> Ver: [http://www.amt-autoridade.pt/media/2011/regulamento\\_regrastarifarias\\_procedimentos\\_recolhainf.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/2011/regulamento_regrastarifarias_procedimentos_recolhainf.pdf)

<sup>126</sup> 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](http://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes_amt_obrigacoes_reporte_relatorios_publicos.pdf)

224. 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 superior interesse público, também na garantia da sustentabilidade económica e financeira da empresa.

### **Direitos dos passageiros**

225. No que se refere ao relacionamento com os passageiros, a Cláusula 15ª estabelece que a empresa *“deve considerar na sua atividade os direitos dos passageiros do transporte por vias navegáveis interiores, nomeadamente o disposto no Regulamento (UE) n.º 1177/2010, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de novembro de 2010”*, pelo que se questionou a que normas daquele regulamento a empresa considera estar vinculada, tal como quanto ao Decreto-Lei n.º 7/2014, de 15 de janeiro.

226. Em resposta foi referido *“De acordo com a formulação adotada na Cl. 15ª, a Transtejo obriga-se a observar os princípios consagrados no Regulamento (EU) nº 1177/2010, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de novembro de 2010, designadamente quanto à não discriminação dos passageiros no que se refere às condições de transporte, não discriminação de pessoas com mobilidade reduzida, dever de indemnizar os danos que lhe forem imputáveis, deveres de informação e tratamento de reclamações. Princípios esses que, de resto, encontram acolhimento nas “Condições Gerais de Transporte Público Fluvial”. Estas previsões legais, no entendimento da Transtejo, constituem matéria contratual pois no nosso entender, o regime previsto no citado Regulamento e no Decreto-Lei n.º 7/2014, de 15 de janeiro, se destina ao transporte marítimo de longa distância ou duração e não ao transporte fluvial urbano, integrado numa rede urbana intermodal de transporte de passageiros, em termos de exploração e de tarifário”*.

227. No que se refere à cláusula 32.ª, esta estabelece a aplicação de uma penalidade à Transtejo por falha na informação ao público que seja passível de regularização e deve ser precedida de notificação para regularizar a situação em falta em prazo razoável, só podendo ser aplicada a penalidade se não houver regularização no prazo fixado. Ora, uma vez que o apuramento é efetuado ao fim de um mês, afigura-se que o prazo de 10 dias de antecedência para informação o público já estará ultrapassado, pelo que uma eventual regularização não produzirá qualquer efeito.

228. Em resposta, é referido que *“o apuramento dos incumprimentos é feito numa base mensal, mas nada obriga a que a verificação do incumprimento seja feita no final de cada mês. No caso particular da informação ao público, sugere-se que a verificação (de responsabilidade do Estado ou de outra entidade com poderes para tal) ocorra em pelo menos 1 momento em cada mês e que esta verificação possa ocorrer, por exemplo, nas 2 primeiras semanas, permitindo assim que a empresa possa regularizar alguma situação não conforme. No final de cada mês, é então apurada a necessidade ou não de se aplicarem penalidades. A empresa manterá naturalmente, relativamente à AMT, os procedimentos de informação prévia, sempre que possível, ou imediata, no caso dos imprevistos, tal como já tem vindo a ocorrer. Acresce que, como é do conhecimento da AMT, a empresa tem vindo a desenvolver novos canais de comunicação com os passageiros, que visam permitir uma cada vez melhor informação. A AMT está sempre informada destes processos como regulador, estando também a ser informados em real time outros stakeholders, como as autarquias e a AML”*.
229. Efetivamente, confirma-se que a empresa tem diligenciado no sentido de dar conta à AMT sobre as previsíveis disrupções do serviço, bem como sobre a informação prestada ao público.
230. De qualquer modo, recomenda-se que o procedimento supra explicitado pela empresa tenha reflexo contratual, de forma a sanar o que foi referido, ou seja, se o apuramento for efetuado ao fim de um mês, afigura-se que o prazo de 10 dias de antecedência para informação o público já estará ultrapassado, pelo que uma eventual regularização não produzirá qualquer efeito.
231. Foi também constatado que no apuramento de penalidades está previsto um fator informação ao público que tem em conta o número de dias no mês em que a informação ao público (definida no Regulamento de Exploração) não se encontra atualizada (total ou parcialmente), colocando-se a questão sobre o que se considera atualização total ou parcial.
232. Em resposta, foi referido que *“a informação ao público inclui, tal como ficará definido no Regulamento de Exploração, informação sobre tarifário, títulos de transporte, horários, origem/destino das ligações fluviais, e serviços disponibilizados aos utentes. Considera-se que a informação se encontra totalmente atualizada se, em todos os locais onde esta informação deva estar afixada (estações e terminais, site da empresa, app da empresa) a informação estiver atualizada e permitir a correta utilização do sistema de transporte*

*por parte dos passageiros. Em contrário, a informação não se encontra totalmente atualizada se nenhuma da informação apresentada aos utentes estiver correta (v.g. diferença entre os diferentes suportes informativos) e, considera-se parcialmente não atualizada se parte da informação não for devidamente apresentada ao utente. A informação a disponibilizar, no seu conjunto, afigura-se à empresa essencial para uma adequada opção de viagem, pelo que esta continuará a ser, seguramente, uma área de forte investimento da empresa”.*

233. Face ao exposto considera-se que esta especificação deverá constar do contrato e/ou no regulamento de exploração, uma vez que este documento constitui especificação das obrigações contratuais e de forma a assegurar a objetividade e sindicabilidade da execução contratual.
234. Quanto a este regulamento, para o qual o contrato remete (na sua Clausula 11.<sup>a</sup>), do mesmo constarão condições contratuais que influenciarão o desempenho da empresa e a sua relação com os passageiros, tendo sido questionado sobre quando será elaborado e que diferenças terá para os atuais documentos atinentes a condições do transporte fluvial disponíveis no site das empresas, tendo sido esclarecido que *“o regulamento de exploração corresponderá genericamente ao documento “Condições Gerais de Transporte Público Fluvial”, remetido à Autoridade da Mobilidade e dos Transportes no âmbito da Ação de Fiscalização à Soflusa, como anexo ao nosso ofício de 06/08/2018”.*
235. Mais se refere que *“no entanto, se a AMT assim o entender poderemos preparar desde já este documento para conhecimento do Regulador, e eventual aprovação”.*
236. Atentando ao documento “Condições Gerais de transporte público fluvial” constata-se que o mesmo contém normas genéricas aplicáveis à relação do passageiro e da empresa, mas não mensuráveis quanto a diversas disposições. Nesse sentido, a mera remissão para aquele documento ou a especificação do presente contrato no mesmo não acrescentará objetividade, a não ser que as normas sejam efetivamente vinculativas e parte integrante do contrato.
237. Nesse sentido, considera-se relevante que a AMT possa validar o documento, na sequências das alterações que se justificarem com a aprovação do presente contrato, uma vez que esta autoridade detém as competências setoriais de defesa do consumidor, nos termos do consignado no Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, devendo ser validada por esta entidade, do ponto de vista da conformidade legal, sem

prejuízo da sua aprovação pela autoridade de transportes competente. Recomenda-se por isso a submissão do Regulamento de Exploração (incluindo as condições gerais) a validação da AMT,

238. Aliás, no contrato também se estabelece que, nos casos de greve, a Transtejo obriga-se a disponibilizar os serviços mínimos que sejam fixados nos termos legais. Será de recordar que as recomendações da AMT quanto à necessidade de elaboração de planos de contingência, a propósito das supressões de serviços na Soflusa, colocaram o acento tónico na prestação de informação aos passageiros, com antecedência adequada, da supressão de serviços, bem como dos tarifários existentes e das alternativas de transporte em outros modos e ponderação da disponibilização de transportes alternativos. Nesse sentido, para esta e outras situações, considerou-se ser de especificar estas medidas, até porque têm vindo a ser prosseguidas pela empresa e mitigam os impactos de disrupções no serviço, mesmo que não sejam de sua responsabilidade direta.
239. Em resposta, foi referido que *“estas medidas constarão do Regulamento de Exploração que será submetido à aprovação do Estado nos termos da Cláusula 11.ª do CSP e é manifesta intenção da empresa não só manter a prática atual, como continuar a desenvolver os canais de comunicação com os seus passageiros.”*
240. Considera-se tal relevante, uma vez que as atuais “Condições Gerais de transporte público fluvial” não contém qualquer compromisso objetivo quanto a este aspeto.<sup>127</sup>
241. Também se constatou que, na relação com os passageiros, é feita referência ao contacto com a Transtejo, mas não existe qualquer referência ao Livro de Reclamações (físico e eletrónico) nos termos do legalmente prescrito, tendo considerado a empresa que *“As obrigações da Transtejo resultam do Regime Jurídico do Livro de Reclamações, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 156/2005, de 15 de setembro, na sua redação atual. Nesta sede, importa sublinhar que as “Condições Gerais de Transporte Público Fluvial”, que serão vertidas no Regulamento de Exploração, contém uma previsão expressa quanto ao livro de reclamações eletrónico e aos contactos do serviço telefónico de apoio ao cliente.*
242. Nesse sentido, e na sequência do exposto, recomenda-se que o contrato estabeleça que do Regulamento de Exploração<sup>128</sup> constarão também as “Condições Gerais de

<sup>127</sup> [https://ttsl.pt/wp-content/uploads/2019/01/TTSL\\_Contrato-Transporte- Transtejo\\_1-agosto-2018\\_VF.pdf](https://ttsl.pt/wp-content/uploads/2019/01/TTSL_Contrato-Transporte- Transtejo_1-agosto-2018_VF.pdf)

<sup>128</sup> Sem prejuízo do regulamento de exploração conter outro tipo de normas inerentes à prestação dos serviços designadamente

Transporte Público Fluvial”, entendendo-se estas como as disposições que vinculam a empresa e o passageiro, eventualmente especificando e clarificando aspetos do contrato – alguns deles aqui já mencionados - com reflexos diretos no passageiro.

243. Reforça-se a necessidade de validação do Regulamento de Exploração, a submeter à AMT, para aferição da sua *compliance* legal e por se considerar que o mesmo é complementar ao presente contrato de serviço público, não podendo um ser lido sem o outro.
244. De referir a este propósito que os indicadores de disponibilidade e regularidade consideram a frota e as infraestruturas como motivos de força maior, ainda que as empresas sejam em parte responsáveis por assegurar que a frota e as infraestruturas estejam em condições de operacionalidade, dependendo também de o Estado assegurar tal operacionalidade. Nesse sentido, considera-se que a empresa deverá sempre fundamentar que a inoperacionalidade dos meios não decorre da sua ação, no sentido de não lhe ser aplicada uma penalidade.
245. Contudo, considera-se que, por não constituírem, em toda a sua extensão, motivos de força maior, os efeitos que possam provocar nos passageiros terão de ser mitigados por ações complementares, como sejam uma melhor informação ao público e a eventual disponibilidade de transportes alternativos ou acordos de exploração com outros operadores, por exemplo.
246. Assim, recomenda-se que do Regulamento de Exploração conste, pelo menos: (i) proceder à divulgação do mapa e horários das Linhas e tarifário em vigor, provendo a informação em formato bilingue; (ii) proceder à divulgação, de forma adequada e atempada, no prazo previsto no contrato, de qualquer alteração à oferta que se encontre em vigor, designadamente através da afixação de avisos na rede de vendas, nas estações, a bordo dos navios, no sítio a internet ou aplicação, nos meios de comunicação social; (iii) Em caso de alterações, mesmo que por motivos alheios à sua vontade, indicar os percursos e operadores alternativos, informando, em tempo útil e oportuno, os passageiros e atualizando a sinalética correspondente; (iv) promover, quando se afigurar necessário e justificável, alternativas viáveis a serviços

---

relativos a: (i) Procedimentos de prevenção e segurança e plano de emergência, (ii) Procedimentos de higiene, segurança e saúde no trabalho, incluindo o que se refere a controlo de álcool ou de substâncias que possam influenciar a capacidade para o correto desempenho de funções, nos termos da legislação aplicável, (iii) Plano de manutenção dos bens integrantes do Estabelecimento da Concessão, designadamente frota, instalações e equipamentos, (iv) Planos de limpeza e higienização da frota, das instalações e dos equipamentos a utilizar pelo público (v) Normas Gráficas, etc, à semelhança do que acontece com outros operadores de transporte, designadamente, operadores internos.

interrompidos, através de transportes alternativos, em substituição da ligação ou no interface com outros operadores ou em colaboração com estes, salvaguardando a utilização dos títulos de transporte em vigor; (v) disponibilizar canal de comunicação para assistência aos passageiros, bem como de reclamações, sem prejuízo de disponibilização de livro de reclamações físico e eletrónico; (vi) assegurar a disponibilidade de equipamentos de venda automática e guarnecimento de estações fluviais (vii) publicitar a informação relativa ao contrato de transporte e direitos dos passageiros, bem como contactos do meios de apoio e reclamações; (viii) sem prejuízo da remessa de informação à AMT, no âmbito do livro de reclamações, possibilitar ao gestor do contrato o acesso ao sistema de tratamento de reclamações.

247. De referir que o designado contrato de transporte (operador-passageiro) deve conter todas as regras gerais de utilização, cláusulas contratuais gerais e contratuais de adesão, relativos à sua atividade, preferencialmente, num único suporte documental, e que inclua, especifique ou amplie (e que não contrarie) o que se encontra previsto na lei, sem prejuízo das competências próprias de gestão das ações de divulgação, suportes ou mensagens (na forma e conteúdo) que sejam transmitidas.
248. Entende-se que, desta forma, se clarificam as regras que são efetivamente aplicáveis a cada momento e em cada modo para o passageiro (e vinculativas, sem qualquer dúvida), de forma detalhada e sindicável, o que não acontece com informação dispersa e sumária em sítios da internet ou em ações de divulgação e *marketing*. Pretende-se também evitar que qualquer informação acessível ao público não corresponda ou não seja baseada em regra vinculativa e estável e que não possa ser invocada por um passageiro, quando necessário e no exercício dos seus direitos.<sup>129 130</sup>
249. Quanto ao enquadramento mais geral da proteção dos direitos e interesses dos passageiros, entende-se ser de sublinhar as anteriores recomendações endereçadas ao Governo, quanto ao facto do enquadramento legal relativo a direitos de passageiros enfermar de inconsistências e insuficiências, designadamente ao não abranger,

---

<sup>129</sup> Naturalmente que será sempre possível a divulgação de informação parcelar ou de forma simplificada, em ações de divulgação ou de marketing do operador. A título de exemplo, um operador pode ter um separador *FAQ - Frequently Asked Questions/Perguntas frequentes* no seu sítio da internet sobre as condições de utilização. Não obstante, sem que todas as regras operador-passageiros estejam adequadamente previstas em documento único, não existe garantia de que a informação em sítio da internet não possa ser modificada ou que seja considerada vinculativa, em caso de conflito.

<sup>130</sup> É recomendável a elaboração de plano de emergência ou medidas de autoproteção, consoante o aplicável, que cumpra os termos legais, contemple todos os aspetos específicos da atividade, todos os bens integrantes do Estabelecimento ou afetos à exploração, bem como a articular-se e a coordenar-se com todas as entidades que intervenham na resolução de situações de emergência, nomeadamente serviços Municipais, entidades fornecedoras de energia e de combustíveis, as forças de segurança ou a proteção civil e bombeiros.

expressamente, o transporte de passageiros por via fluvial, em meio urbano, suburbano e integradas em redes de transportes intermodais<sup>131</sup>, em meio portuário ou outro e que não se incluam em vias navegáveis interiores (conforme o conceito europeu aplicável).

250. Tratando-se de um serviço público essencial<sup>132</sup>, tal não será aceitável, sendo que ao contrário do que acontece com outros modos de transporte<sup>133 134</sup>, a AMT está impedida de proceder ao sancionamento do incumprimento legal de regras relativas a direitos dos passageiros, designadamente obrigações de informação e transparência na comunicação, o que se agrava quando as condições contratuais também não preveem regras claras nessa matéria.
251. Não se afigura aceitável que possam existir alterações à oferta programada e/ou sem aviso prévio ou com a necessária antecedência, provocando claros e notórios incómodos nos passageiros, sem que tal não tenha qualquer consequência para o prestador de serviços, seja por via contratual, seja por via legal.
252. Outrossim, estando a AML baseada num sistema multimodal, em que na mesma viagem são utilizados diversos modos de transportes, não existe racional justificável para que o passageiro esteja sujeito a diferentes níveis de proteção quanto aos seus direitos, e sobretudo quando utiliza os mesmos títulos de transporte (Navegante Metropolitano).

---

<sup>131</sup> O diploma está direcionado para o transporte marítimo e para o transporte fluvial por vias navegáveis interiores entre Estados-membros da União Europeia. Resulta claro, das normas constantes daquele diploma, que o seu escopo se dirige, primordialmente, ao transporte marítimo de longa distância ou duração e não ao transporte fluvial urbano, integrado, em termos de exploração e tarifário, numa rede urbana, suburbana ou regional de transporte público de passageiros, como acontece no caso a Soflusa e a Transtejo. Sobretudo nas áreas metropolitanas, a complexidade e densidade da rede, a integração física, tarifária e lógica de vários modos de transporte, a forte intermodalidade e pendularidade, a continuidade urbana, a existência de interfaces de âmbito regional e nacional e a forte capacidade de atração intermunicipal e inter-regional determinam a existência de diversas características e problemáticas não abrangidas por aquele diploma.

<sup>132</sup> 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.

<sup>133</sup> De referir ainda a constatação de que não se encontram definidos quaisquer requisitos de acesso à atividade de transporte fluvial urbano - Não suprível pela existência do Decreto-Lei n.º 150/92, de 21 de julho, que, no limite, tratará a questão do acesso ao mercado - contrariamente ao que se verifica para o setor rodoviário - Decreto-Lei n.º 3/2001, de 10 de janeiro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 90/2002, de 11 de abril - e para a prestação de serviços de transporte e de gestão e exploração da infraestrutura em sistemas de metropolitano e de metropolitano ligeiro de superfície. Tal é relevante pois a necessidade de título de acesso à atividade de exploração do serviço público de transporte de passageiros, encontra-se estabelecida no artigo 15.º da Lei n.º 52/2015, de 9 junho, que aprova o RJSPTP e que estipula que “O serviço público de transporte de passageiros apenas pode ser explorado por pessoas singulares ou coletivas que cumpram os requisitos de acesso à atividade nos termos da legislação aplicável”, ora tal como anteriormente descrito atividade de transporte fluvial de passageiros e veículos.

<sup>134</sup> De referir que a Lei n.º 10/90, de 17 de março, que aprova a Lei de Bases do Sistema de Transportes Terrestres estabelece no artigo 30.º que “os transportes terrestres com características técnicas especiais, designadamente por metropolitano, carro eléctrico, trolei-carro, elevador, tapete rolante, teleférico e conduta, bem como os transportes fluviais e ainda os que resultem da introdução de novas tecnologias, regular-se-ão, no que couber, pelos preceitos dos capítulos I, IV e V da presente lei, seus decretos-lei de desenvolvimento e normas regulamentares, bem como pelas normas que especificamente os regularem, podendo também ser submetidos, por analogia técnica, funcional ou económica, às disposições dos capítulos II ou III desta lei, seus decretos-lei de desenvolvimento e disposições regulamentares”, ou seja, os transportes fluviais devem reger-se por normas aplicáveis aos restantes modos de transportes, salvaguardando apenas as especificidades desse meio de transporte em concreto.

253. É certo que a legislação em matéria de direitos dos passageiros oferece o mínimo de proteção legal, devendo ser complementada com regras contratuais constantes de contratos de serviços públicos, mas não se considera minimamente aceitável a total desproteção a nível legal e menos ainda que o contrato de serviço público seja menos exigente e ainda menos que, perante disrupções ou falta de informação, não possa existir qualquer sancionamento.

### **Penalidades e outras matérias contratuais**

254. Considera-se que existem, no presente contrato, obrigações contratuais que são essenciais para assegurar o cumprimento da legalidade, bem como da proteção de direitos e interesses dos passageiros e da correta prestação de um serviço de interesse económico geral, que também é essencial.

255. A título meramente exemplificativo, as obrigações contratuais constantes do n.º 2 do Cláusula 9.ª, n.º 4 e 5 da Cláusula 10.ª, Cláusula 11.ª, 16.º, 17.ª, 28.ª, 29.ª, 30.ª que concorrem para uma correta prestação do serviço público, não têm associada qualquer penalidade, estando em causa questões como submissão a fiscalização, comunicação de informação financeira e operacional, dispor de contabilidade adequada, justificação de performance, detenção de regulamento de exploração, etc.

256. É de vincar a obrigatoriedade de elaboração e cumprimento do Regulamento de Exploração, que se trata de um documento complementar e essencial à prestação do serviço, sobretudo com impactos relevantes nos passageiros, bem como a obrigatoriedade de transmissão de informação operacional ao concedente para efeitos de monitorização do desempenho da prestação do serviço público e aplicação e eventuais penalidade.

257. Naturalmente, todas estas obrigações não assumem a mesma relevância, pelo que seria aconselhável prever a gravidade e respetiva 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.

258. Na verdade, a utilização da figura da resolução, de forma generalizada (sanção bastante gravosa que implicaria o lançamento de novo procedimento e escolha de novo operador, com todos os inconvenientes daí advenientes), poderá significar que nenhuma penalidade é aplicada, 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.

259. Assim, à semelhança de outros operadores internos do Estado, recomenda-se que sejam inseridas disposições, como complemento do previsto na Cláusula 32.<sup>a</sup>, com, pelo menos, o seguinte conteúdo:

- *“Sem prejuízo da possibilidade de resolução do Contrato, nos casos e nos termos contratualmente previstos e na lei, o incumprimento, pela Transtejo/Soflusa, de quaisquer obrigações emergentes do Contrato ou das determinações do Estado no âmbito da lei ou do contrato, pode ser sancionado, por decisão exclusiva do Estado, pela aplicação de sanções pecuniárias;*
- *O montante de cada sanção pecuniária a que se refere o número anterior pode variar entre  $x$  e  $x$ , sendo o valor fixado em função da gravidade da infração cometida, dos prejuízos decorrentes do incumprimento e do grau de culpa das empresas;*
- *O Estado pode optar, se as circunstâncias do incumprimento o aconselharem, nomeadamente em função do benefício económico que possa ser obtido pelas empresas, com o incumprimento ou com o cumprimento defeituoso, pela fixação de uma multa diária que varia entre  $x$  e  $x$ ;*
- *O montante acumulado das sanções pecuniárias efetivamente aplicadas no mesmo ano civil não pode exceder  $x$ ;*
- *Uma vez atingido o limite máximo a que se refere o número anterior, o Estado pode, a título sancionatório, resolver o Contrato;*
- *A aplicação de quaisquer sanções pecuniárias está sujeita a audiência prévia das empresas, nos termos previstos na lei;*
- *A aplicação das sanções pecuniárias previstas na presente cláusula não prejudica a aplicabilidade de outras sanções contratuais, não isenta as empresas da responsabilidade criminal, contraordenacional e civil a que eventualmente haja lugar, nem exclui a fiscalização, controlo e poder sancionatório que decorram do Contrato, da lei ou de regulamento”.*

260. Naturalmente, considerar-se-á que as disposições do Regulamento de Exploração deverão ser classificadas obrigações emergentes do Contrato de Serviço Público, por assumirem um carácter complementar ao mesmo.
261. Noutra vertente, refere-se que, segundo a Cláusula 36.<sup>a</sup>, o contrato pode ser resolvido sempre que resulte o não cumprimento das obrigações essenciais e daí resultem graves perturbações na organização e no funcionamento do serviço público, pelo que seria de esclarecer o facto de se afigurar não existir referência clara a matérias essenciais que justificam as compensações – como seja o serviço contratado e pelo facto de se remeter para obrigações que não dependem exclusivamente da Transtejo (infraestruturas), além de que o conceito “grave” não se afigura sequer ser objetivo ou mensurável.
262. Em resposta é referido que *“A resolução por incumprimento prevista na Cl. 36<sup>a</sup> remete para obrigações que, nos termos dos Contratos de Concessão, dependem exclusivamente da Transtejo e da Soflusa, a saber: o dever de assegurar a boa conservação e reparação das instalações. Para além disso, a cláusula confere ao Estado o direito à resolução em caso de indisponibilidade de infraestrutura por culpa grave da Transtejo ou da Soflusa”*
263. Por outro lado, *“No que respeita à indeterminação do conceito “graves perturbações”, a Transtejo não vê inconveniente na opção por uma enumeração taxativa das situações subsumíveis à presente cláusula, mas considera que o conceito pode ser interpretado e aplicado ao caso concreto de acordo com os princípios do direito e do interesse público, considerando a relevância do facto e os seus efeitos, na impossibilidade de prever todas as situações que poderiam configurar uma situação de “gravidade”. De qualquer forma, deverá ser tido em conta que a opção pela resolução por incumprimento é sindicável pelo poder jurisdicional com referência a aspetos vinculados ou a erro manifesto ou crasso ou com adoção de critérios ostensivamente desajustados” (Acórdão do STA, de 12/11/1997) e que, em qualquer caso, incumbe ao Estado um dever rigoroso de fundamentação.”*
264. Face ao exposto, considera-se de recomendar que seja acrescentada uma enumeração, ainda que não taxativa, das situações ali submissíveis, sem prejuízo de avaliação de acordo com os circunstancialismos concretos.
265. Do mesmo passo, a Cláusula 39.<sup>a</sup> estabelece que são consideradas de força maior as circunstâncias que, cumulativamente, (i) impossibilitem o cumprimento pela Transtejo das respetivas obrigações de serviço público, incluindo de disponibilização das

infraestruturas (ii) sejam alheias à sua vontade e ao seu controlo e (iii) cuja ocorrência e respetiva produção de efeitos não lhe fosse razoavelmente exigível impedir, tendo por efeito exonerar a Transtejo da responsabilidade emergente do não cumprimento pontual das obrigações previstas no contrato. Ora, afigura-se que o desempenho das entidades públicas, proprietárias das instalações, influenciam o bom exercício do serviço público por parte da Transtejo, e, na eventualidade de esta não ser responsabilizada, contingentemente por matéria imputável àquelas entidades, questionou-se sobre quem assumiria tal responsabilidade perante os passageiros em caso de interrupção ou diminuição do serviço.

266. Em resposta, é referido que *“a Transtejo entende que a responsabilidade das entidades concedentes é a que resulta do Contrato de Serviço Público e, de forma mais genérica, do preenchimento dos pressupostos constantes do Regime da responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais entidades públicas, conforme resulta da Lei n.º 67/2007, de 31 de dezembro”*.
267. Daqui resultará, portanto, que as empresas assumem integral responsabilidade pela Concessão e por todos os riscos inerentes à sua exploração, ainda que recorra a outras entidades por si contratadas, exceto quando o contrário resulte expressamente do Contrato ou da lei.
268. De referir também que uma vez que a Cláusula 38.<sup>a</sup> prevê que o contrato pode ser resolvido quando motivos de interesse público o justifiquem, designadamente para abertura ao mercado deste serviço, foi questionada a existência de uma avaliação mais concreta - comparativa - desta possibilidade, tendo sido respondido que *“a empresa não dispõe desta informação, mas entende que o Estado apenas procurou assegurar uma alteração de pressupostos e que antes de tomar tal decisão fará as necessárias análises custo-benefício comparativas dessa possibilidade”*.
269. Por outro lado, o n.º 3 do artigo Regulamento<sup>135</sup> estabelece que:
- *“A duração dos contratos de serviço público é limitada e não pode ser superior a dez anos para os serviços de autocarro, e a quinze anos para os serviços de transporte de passageiros por caminho-de-ferro propriamente dito ou por outros*

---

<sup>135</sup> De acordo com as Orientações da Comissão *“De acordo com o artigo 8.º, n.º 3, alínea d), os contratos de serviço público adjudicados «a partir de 26 de julho de 2000, e antes de 3 de dezembro de 2009, com base num procedimento distinto do concurso [...] podem manter-se em vigor até ao termo da sua duração, desde que esta seja limitada e comparável aos prazos especificados no artigo 4.º.» A Comissão considera que a expressão «comparável aos prazos especificados no artigo 4.º» deve ser interpretada restritivamente, dada a necessidade de os Estados-Membros se empenharem na realização dos objetivos do regulamento logo a partir da data da sua entrada em vigor, a 3 de dezembro de 2009. No entender da Comissão, será judicioso considerar que a duração dos contratos de serviço público deve ser análoga à indicada no artigo 4.º”*

*sistemas guiados. A duração dos contratos de serviço público que abrangem vários modos de transporte é limitada a quinze anos se os transportes por caminho-de-ferro propriamente dito ou por outros sistemas guiados representarem mais de 50 % do valor dos serviços em questão.*

- *Se necessário, tendo em conta as condições de amortização dos activos, a duração dos contratos de serviço público pode, no máximo, ser prorrogada por metade da sua duração original se os operadores de serviço público fornecerem activos que sejam significativos face ao conjunto dos activos necessários à realização dos serviços de transporte de passageiros objecto do contrato de serviço público e que estejam predominantemente ligados aos serviços de transporte que são objecto do contrato. (...).*
- *Se a amortização do capital em relação ao investimento excepcional em infra-estruturas, em material circulante ou em veículos o justificar, e se os contratos de serviço público forem adjudicados na sequência de concursos, os contratos de serviço público podem ter uma duração superior. A fim de assegurar a transparência nestes casos, a autoridade competente transmite à Comissão, no prazo de um ano após a celebração do contrato, o contrato de serviço público e os elementos que justificam o aumento da sua duração”*

270. Por outro, o artigo 410.º do Código dos Contratos Públicos<sup>136</sup> estabelece que “o prazo de vigência do contrato é fixado em função do período de tempo necessário para amortização e remuneração, em normais condições de rendibilidade da exploração, do capital investido pelo concessionário”.

271. No caso concreto, o prazo é fixado em 5 anos, podendo ser prorrogado por mais 5 anos, o que se contém no prazo máximo admissível, considerando-se, de qualquer forma, que a prorrogação deverá ser sempre fundamentada, designadamente em função dos investimentos realizados e o interesse público associado à manutenção de um serviço público essencial.

272. Nos termos do vertido 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

---

<sup>136</sup> “Artigo 410.º - Prazo 1 - O prazo de vigência do contrato é fixado em função do período de tempo necessário para amortização e remuneração, em normais condições de rendibilidade da exploração, do capital investido pelo concessionário. 2 - Na falta de estipulação contratual, o prazo a que se refere o número anterior é de 30 anos, nele se incluindo a duração de qualquer prorrogação contratualmente prevista.”

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 relatórios 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.

273. De qualquer modo, recorde-se que nos termos das alíneas c) e f) do n.º 2 do artigo 5.º e alínea b) do n.º 3 do artigo 34.º dos estatutos anexos ao Decreto-lei n.º 78/2014, de 14 de maio, compete à AMT fiscalizar e auditar o cumprimento das obrigações legais, regulamentares e contratuais, assumidas pelos concessionários e pelos prestadores do serviço público sujeitos à sua jurisdição, propondo a aplicação de sanções contratuais.
274. 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 RJSPTP, 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.
275. 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, 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 forem 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.
276. Por fim, recomenda-se à Transtejo e à Soflusa 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**

277. 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, de acordo com os dados disponibilizados, considera-se que a operação proposta está em conformidade com o Direito e pela Jurisprudência Europeias<sup>137</sup>, 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, partindo da demonstração dos impactos na prossecução daquelas obrigações caso não sejam compensadas;
- São estabelecidos os parâmetros da compensação, de forma a evitar a sobre compensação, também com base na contabilidade adequada dos serviços públicos e foi tido em conta um lucro razoável;
- São estabelecidos incentivos para manutenção ou desenvolvimento de uma gestão eficaz e que permitem a apreciação objetiva da prestação do serviço e com qualidade;
- Estamos perante serviços de interesse económico geral prosseguidos por empresas incumbidas 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.

278. Contudo, será de referir que, sem prejuízo das atribuições próprias dos Tribunais europeus e nacionais, os critérios enunciados apenas se consideram cumpridos, na perspetiva da temática das ajudas de Estado, se ao longo do tempo as empresas e o Estado aplicarem as compensações em causa corretamente, sendo esse facto de verificação permanente e sistemática, designadamente pela AMT, ao abrigo do previsto no Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio.

279. 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

---

<sup>137</sup> Atentos os anteriores contratos de serviço público, constata-se que não só agora se pode garantir, de forma integral, o cumprimento do regulamento, mas também que se introduzem relevantes melhorias ([https://ttsl.pt/wp-content/uploads/2018/01/transtejo\\_min.pdf](https://ttsl.pt/wp-content/uploads/2018/01/transtejo_min.pdf) e [https://ttsl.pt/wp-content/uploads/2018/08/Soflusa\\_Contrato\\_de\\_prestacao\\_de\\_servico\\_publico.pdf](https://ttsl.pt/wp-content/uploads/2018/08/Soflusa_Contrato_de_prestacao_de_servico_publico.pdf)).

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.

280. 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.
281. Nesse sentido, de forma a garantir a total aderência ao enquadramento legal e jurisprudencial, devem ser tidas em conta as determinações e recomendações identificadas no próximo capítulo, lidas com conjunto com as considerações constantes no presente parecer em relação às diversas matérias.

### **Racionalidades basilares da regulação económica independente**

282. Efetuada a avaliação de *compliance*, considera-se que a operação apresenta, globalmente, vantagens e dá resposta favorável às racionalidades basilares e estruturantes da metodologia de regulação económica independente da AMT (investidores; a dos profissionais/utilizadores/utentes/consumidores e/ou cidadãos; e a dos contribuintes), também sem prejuízo do reforço deste quadro através das recomendações feitas pela AMT no presente parecer e da verificação da implementação e manutenção destes benefícios através do necessário acompanhamento da execução contratual.
283. Quanto a investidores, tendo em conta os elementos disponibilizados, afigura-se que cria as adequadas condições para o desenvolvimento do serviço de transporte de passageiros na AML, tendo em conta que consolida o processo de implementação do Regulamento e do RJSPTP e cria as condições de estabilidade necessárias ao investimento na rede de transportes.
284. Por outro lado, o facto de se clarificarem e especificarem as condições de exploração de um operador de transportes, bem como as suas relações com a respetiva autoridade de transportes, confere um quadro de transparência, estabilidade e previsibilidade,

estando assegurado o adequado relacionamento com outros operadores de transportes no mesmo mercado, o efetivo cumprimento regras contratuais e legais, nacionais e europeias, e viabilizado um exercício de regulação, supervisão e organização de sistema atento a eventuais distorções concorrenciais.

285. Quanto a contribuintes, no que concerne à resiliência da sociedade e da economia face à carga fiscal, a correlação entre a dívida pública e a carga fiscal é perceptível, embora exista encargo financeiro para o Concedente (que viabiliza a manutenção e desenvolvimento do serviço público aos passageiros, bem como o investimento na empresa), tal poderá não acarretar – não existem evidências de tal - consequências negativas ou que agravem a situação atual da concessionária, pelo contrário. Na verdade, esta operação exhibe instrumentos que podem potenciar o crescimento do transporte de passageiros e estimular o desenvolvimento da produção de valor acrescentado, o que poderá repercutir-se num eventual aumento da receita fiscal, sem aumento dos impostos.
286. Por sua vez, as contrapartidas públicas, consubstanciadas na atribuição do direito exclusivo de exploração e de indemnizações compensatórias, a título de pagamento das obrigações de serviço público, viabilizam a concretização do interesse público na efetivação do transporte de passageiros, por forma a assegurar a satisfação permanente dos padrões de continuidade, regularidade, qualidade, quantidade e tarifas do serviço de transporte.
287. 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.
288. Refere-se ainda que o modelo contratual tem como pressupostos essenciais mecanismos de monitorização dos custos e das receitas da concessão, de modo a garantir a inexistência de sobrecompensações, de forma a acautelar o desperdício de recursos financeiros do Estado. Neste contexto, acresce salientar a especial relevância que as entidades fiscalizadoras assumem no controlo *ex post* da boa execução do contrato de concessão e da gestão eficiente da despesa pública.
289. Em conclusão, a aplicação da racionalidade ancorada nos contribuintes conduz à perceção de que os balanços finais, em termos dos benefícios líquidos globais para os contribuintes, se mantêm positivos.

290. No que tange a utilizadores/utentes/ consumidores e/ou cidadãos, o facto de se assegurar a prestação de um serviço público, com base em regras transparentes e objetivos e criando condições de investimento, poderá potenciar a oferta de um melhor serviço, e poderá promover uma melhor promoção dos direitos e interesses dos consumidores, utilizadores do transporte público mas também, indiretamente, daqueles que possam beneficiar da existência de uma rede de transportes públicos eficiente na sua região.
291. Também no interesse daqueles, como dos contribuintes, a prestação do serviço público de transporte de passageiros, com base numa definição transparente e objetiva de obrigações de serviço público e suas compensações (reintroduzidas no âmbito contratual desta prestação de serviços de transportes), e com imperativos de uma gestão sustentável e criteriosa, poderá potenciar uma melhor gestão dos dinheiros públicos e, conseqüentemente, assegura a sustentabilidade atual e futura da oferta de transportes à população.
292. 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.
293. 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.

## VI – DAS DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES

294. Face ao exposto anteriormente, e de forma garantir, a todo o tempo, a *compliance* com o enquadramento legal e jurisprudencial, designadamente o Regulamento e o RJSPTP, considera-se ser de determinar, nos termos do consignado nas alíneas a), g), j) e k) do n.º 1 e alínea a) e f) do n.º 2, ambos do artigo 5.º, do artigo 8.º, da alínea b) do n.º 2 do

artigo 34.º, alínea a), d), g) e h) do n.º 1 do artigo 40.º, e artigo 46.º, todos do anexo ao Decreto-Lei n.º 78/2014 de 14 de maio:

- Especificação da Cláusula 20.<sup>a</sup> quanto aos indicadores e/ou instrumentos legislativos, regulamentares, contratuais e administrativos que enformam a definição do plano de medidas de redução de custos de funcionamento;
- Na Cláusula 25.<sup>a</sup>, seja estipulado o apuramento anual dos dados de base e pressupostos<sup>138</sup> necessários ao cálculo do défice operacional, desagregando a prestação de serviços por linhas e separando da gestão das infraestruturas e outras atividades de forma a dar total cumprimento às regras de cálculo das indemnizações compensatórias, em cumprimento do Anexo ao Regulamento<sup>139</sup>;
- Que no modelo financeiro e de gestão operacional da empresa (e sua atualização) seja alocada a frota utilizada em cada linha, de forma a poder calcular, com transparência e objetividade, os custos associados à exploração e manutenção e melhor poder calcular os impactos da sua substituição;
- No Anexo, seja efetuada referência aos indicadores que os mesmos serão individualizados por ligação fluvial;
- 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 2018 na gestão contratual e para os efeitos de elaboração de relatórios de gestão e outros instrumentos prãoevisionais<sup>140</sup>;
- Que se garanta a obrigação de transmitir os dados operacionais previstos no Regulamento n.º 430/2019, 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

---

138 Uma vez que, mesmo considerando os números 4, 5 e 6 da Cláusula 24.<sup>a</sup> e dos números 5, 6 e 7 da Cláusula 25.<sup>a</sup>, tal não resulta expresso, claro e objetivo.

139 Sem prejuízo das regras existentes para a elaboração de demonstrações financeiras ([https://ttsl.pt/wp-content/uploads/2019/08/TTSL\\_Demonstracoes-Financeiras\\_2016.pdf](https://ttsl.pt/wp-content/uploads/2019/08/TTSL_Demonstracoes-Financeiras_2016.pdf))

140 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.

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

- 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 Regulamento;
- Explicitação da cláusula 32.ª quanto à informação ao público, nos termos já explanados;
- Que se sujeite a validação da AMT o Regulamento de Exploração, designadamente para assegurar a especificação e articulação com demais disposições do contrato de serviço público, confirmação do apuramento de penalidades, e garantia de informação aos passageiros e cumprimento de Condições Gerais de Transporte Público Fluvial;
- Inserção de disposição contratual, como complemento da Cláusula 32.ª, com previsão geral de sancionamento pelo incumprimento de todas as obrigações contratuais, incluindo aquela que especifique ou complemente o contrato no Regulamento de Exploração, sem prejuízo de graduação das mesmas, à semelhança do que se verifica com os restantes operadores internos do Estado;
- Incluir na cláusula 36ª uma enumeração das situações consideradas como “graves perturbações”, ainda que não taxativa e sem prejuízo de avaliação de acordo com os circunstancialismos concreto.

295. Ao fim do primeiro ano contratual, deverá ser apresentado um 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.

296. Sem prejuízo, recomenda-se ainda que:

- Se elabore(m) plano(s) de segurança e emergência, bem como de limpeza e manutenção da frota, das instalações e dos equipamentos a utilizar pelo público, com calendarização ou objetivos, designadamente verificação, inspeção ou auditorias, de forma a tornar objetiva a monitorização e fiscalização do contrato e do prosseguimento do interesse público e aferir do

seu (in)cumprimento, bem como permitir o estabelecimento de metas mensuráveis ainda que para objetivos que possam ser programáticos<sup>141</sup>;

- Que no contrato ou no despacho de nomeação do Gestor do Contrato sejam indicadas as respetivas competências, designadamente quanto a elaboração de relatórios de desempenho, reporte, entre outros, incluindo a garantia de inserção no sistema de informação nacional da informação prevista no artigo 22.º do RJSPTP<sup>142</sup>;
- Garantir o cumprimento aos competentes requisitos de autorização e validação de despesa e garantia da sua comportabilidade, nos termos legais aplicáveis.

297. Finalmente, recomenda-se ao Governo a revisão do enquadramento legal relativo a direitos de passageiros, para eliminar inconsistências e insuficiências designadamente para abranger, expressamente, o transporte de passageiros por via fluvial, em meio urbano, suburbano e integradas em redes de transportes intermodais, nos termos do presente parecer e de anteriores recomendações sobre a mesma questão;

## VII – DAS CONCLUSÕES

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

- a) No que concerne ao objeto específico deste parecer, afigura-se que o(s) projeto(s) de contrato(s) de serviço público entre o Estado e a Transtejo e a Soflusa, está em *compliance* com o Regulamento, o RJSPTP e demais enquadramento legal citado, estando o sentido positivo do parecer condicionado ao cumprimento das determinações efetuadas, sob pena de convolação em negativo;
- b) De referir, igualmente, que a referida *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,

<sup>141</sup> Ver Política de Gestão: [https://ttsl.pt/wp-content/uploads/2019/11/Politica-de-Gestao\\_junho-2017\\_TTSL\\_2018\\_VF.pdf](https://ttsl.pt/wp-content/uploads/2019/11/Politica-de-Gestao_junho-2017_TTSL_2018_VF.pdf)

<sup>142</sup> Uma vez que se aplica a todos os serviços de transporte público de passageiros em operação.

na monitorização do cumprimento de obrigações de serviço público, na aplicação de critério e cálculo anual de compensações financeiras pelo cumprimento de tais obrigações, e no cumprimento estrito de todas as obrigações legais;

- c) A AMT, no âmbito das atribuições e competências que lhe estão legalmente cometidas pelo Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, prosseguirá uma articulação expedita e eficiente com o Estado, designadamente através de uma adequada transmissão de informação circunstanciada e relevante.

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

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

Lisboa, 21 de novembro de 2019

O Presidente do Conselho de Administração

João Carvalho

*Direção de Supervisão*

*Divisão de Avaliação de Políticas Públicas e Monitorização Setorial*