

## PARECER N.º 16/2018

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

#### I – DO OBJETO

1. Foi rececionada na Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT) uma comunicação do Gabinete de S. Exa o Secretário de Estado Adjunto e do Ambiente (Ofício 486 de 03-04-2018) para os devidos efeitos 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. Após pedido de elementos adicionais por parte da AMT (Ofício 1288-CA/2018 de 18-04-2018) foi obtida resposta da Metro do Porto, S.A. (MP) através dos Ofícios MP164/18 de 13-07-2018 e MP-1648826/18 de 07-08-2018.
3. Ora, 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 Transporte 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<sup>6</sup>.
8. Em primeiro lugar, o enquadramento e a *compliance* com o estabelecido na Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, e no Regulamento e na demais legislação aplicável à descentralização administrativa e subvenções públicas, designadamente, no Decreto-Lei n.º 167/2008, de 26 de agosto, alterado pela Lei n.º 64/2013, de 27 de agosto.
9. Em segundo lugar, pretende-se contribuir para o suprimento de falhas de mercado, sem gerar falhas de Estado ou de entidades e/ou atos normativos que, de algum modo, o representam e construir um paradigma de concorrência não falseada, sem restrições ou distorções, protegendo o bem público da mobilidade eficiente e sustentável, promovendo ainda a confluência dos paradigmas sociais subjacentes a diferentes

<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

<sup>6</sup> Como consta de [http://www.amt-autoridade.pt/media/1505/site\\_informacao\\_stakeholders.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/1505/site_informacao_stakeholders.pdf).

racionalidades: a dos investidores; a dos profissionais/ utilizadores/ utentes/ consumidores e/ou cidadãos; e a dos contribuintes.

## II – DO ENQUADRAMENTO DO PEDIDO DE PARECER

10. A MP é uma sociedade anónima, de capitais exclusivamente públicos, constituída em 6 de agosto de 1993 com o objeto principal de explorar, em regime de concessão atribuída pelo Estado, o sistema de metro ligeiro na Área Metropolitana do Porto (AMP) (Sistema), tendo também sido responsável pela conceção e planeamento dos projetos, a execução das obras de construção das infraestruturas e o fornecimento e montagem dos equipamentos, incluindo material circulante, enquadrada no regime jurídico instituído pelo Decreto-Lei n.º 71/93, de 10 de março.
11. O Sistema é atualmente constituído por 6 linhas<sup>78</sup> e inclui transporte por cabo – Funicular dos Guindais – num total de 67km, 87 estações, 102 veículos e servindo 7 concelhos da AMP: Porto, Vila Nova de Gaia, Matosinhos, Maia, Gondomar, Vila do Conde e Póvoa do Varzim.
12. Através do Decreto-Lei n.º 394-A/98, de 15 de dezembro, alterado pela Lei n.º 161/99, de 14 de setembro, e pelos Decretos-Lei n.º 261/2001, de 26 de setembro, n.º 249/2002, de 19 de novembro, n.º 33/2003, de 24 de fevereiro, n.º 166/2003, de 24 de julho, n.º

---

<sup>7</sup> Segundo o Relatório e Contas de 2016 “de acordo com as opções tomadas pelo Governo, foi retomada a análise da expansão da rede, considerando um envelope financeiro de cerca de 300 milhões de euros, maioritariamente incluído no plano Nacional de Reformas a ser financiado no âmbito do Plano Juncker pela União Europeia. Foram assim levados a cabo em 2016 diversos estudos, económicos, de procura e de viabilidade, que estiveram na base de uma proposta de construção de novas linhas. Destes estudos destacamos o realizado pelo CITTA – Centro de Investigação do Território, Transportes e Ambiente, da FEUP – que analisou numa base comparativa, por recurso a um mesmo conjunto de indicadores, a performance potencial de todas as opções apresentadas em momentos anteriores para a expansão do Metro do Porto através de um estudo de avaliação da procura estrutural entendida como a procura associada ao efetivo uso e ocupação do território atravessado e diretamente servido pelas diversas linhas em análise, em termos da sua população residente, dos postos de trabalho instalados, e dos grandes geradores de tráfego, incluindo as concentrações dos diversos serviços públicos e privados e as concentrações de comércio e de serviços. Com base nas conclusões dessa análise e sua valorização e tendo em conta as condicionantes existentes em termos de envelope orçamental já em 2017, os acionistas da Metro do Porto, SA puderam (...) aprovar por unanimidade o avanço do processo de construção da Linha Rosa (...), bem como a extensão da Linha Amarela (...). Trata-se de construir seis novos quilómetros na rede do Metro do Porto. Adjudicada a realização dos respetivos projetos de execução e, depois, as empreitadas, as obras deverão iniciar-se em 2019, para virem a ficar ao serviço da população em 2021.”

<sup>8</sup> De acordo com o Relatório e Contas de 2017, “No 1º semestre de 2017 foram realizadas Análises Custo-Benefício a cada um dos projetos, disponíveis no site da Empresa em <https://www.metrodoporto.pt/frontoffice/pages/340>. As Análises Custo-Benefício foram elaboradas de acordo com as atuais recomendações europeias, nomeadamente as da Comissão Europeia (CE) e do Banco Europeu de Investimento (BEI), sendo referenciado como fonte prioritária o “Guide to Cost-Benefit Analysis of Investment Projects” da Comissão Europeia (dezembro 2014). Segundo estes estudos, “Concluiu-se que: os projetos produzem receitas financeiras superiores aos seus custos em todos os anos da análise, com exceção do período compreendido entre 2019 e 2021; a atividade do operador de transporte nos novos troços será financeiramente sustentável em todos os anos da análise, não sendo necessárias indemnizações compensatórias; apesar de no período em análise os projetos apresentarem um retorno financeiro negativo, com Valores Atualizados Líquidos financeiros e Taxas Internas de Rentabilidade Financeira negativos; os projetos geram benefícios económicos, sociais e ambientais superiores aos seus custos, produzindo aumentos de bem-estar social que justificam a sua implementação. O Valor Atualizado Líquido do Cash-Flow Económico ascende a 101,4 milhões de euros (Linha Rosa) e 31,0 milhões de euros (extensão da Linha Amarela). Após publicação da Portaria de Extensão de Encargos a 1 de setembro de 2017 e, na sequência do Concurso Limitado por Prévia Qualificação para a elaboração dos projetos de execução da linha Circular (troço Praça da Liberdade– Casa da Música) e da extensão da Linha Amarela desde Santo Ovídio a Vila D’Este, incluindo esta o Parque de Material, foram assinados, já em janeiro de 2018, os contratos com o Agrupamento Complementar de Empresas composto pela SENNER, CJC e NSE, para a Linha Rosa e com o Consórcio Externo composto pela LCW, Amberg Engineering e GRID para a Linha Amarela”

233/2003, de 27 de setembro, e n.º 192/2008, de 1 de outubro, e pela Lei n.º 38/2016, de 19 de dezembro, para além dos Estatutos da empresa, foram também aprovadas as Bases da Concessão da Exploração do Sistema à MP pelo Estado Português, em regime de serviço público e de exclusividade pelo prazo de 50 anos.

13. Refere o preâmbulo daquele diploma que *“o exercício da concessão fica norteado por exigências e obrigações, algumas de cariz linearmente imperativo, outras francamente programáticas. Salientem-se, todavia, dois aspetos essenciais: em primeiro lugar, a definição de um regime de controlo financeiro; em segundo lugar, a obrigatoriedade da cedência ou subconcessão da exploração da rede a terceiros, caso a exploração feita diretamente pela concessionária venha a ser deficitária. Também devido ao elevado custo da obra, e reconhecendo-se as limitações orçamentais do Estado e dos municípios abrangidos pelo sistema, houve não só que promover a disponibilização de fundos e financiamentos das instituições da União Europeia como se procurou dinamizar e potenciar os interesses dos municípios da área metropolitana do Porto, abrindo-lhes a participação direta na sociedade concessionária.”*
14. De referir que, de acordo com a Base II do anexo I do Decreto-Lei n.º 394-A/98, de 15 de dezembro, a MP deve subconcessionar a exploração e manutenção da totalidade do sistema, bem como a realização do projeto e construção, pelo que não foi encarregue ela própria de prestar, diretamente, o serviço público de transporte de passageiros, não sendo por isso, de facto, um “operador de serviço público” em sentido próprio (ainda que seja diretamente responsável pela boa prestação do serviço ou contribua diretamente para a mesma com outras atividades).
15. Desta forma, a constituição da MP e a outorga da respetiva concessão representam, de facto, uma opção de organização institucional do Estado Português quanto à entidade pública competente para a gestão do serviço público em causa, ou seja, um instrumento organizatório de transferência de atribuições e competências entre entidades públicas.
16. Referem ainda as Bases da Concessão, aprovadas pelo Decreto-Lei n.º 394-A/98, de 15 de dezembro:
  - Base I: A concessão tem por objeto a exploração de um sistema de metro ligeiro na AMP bem como a conceção e realização do projeto, a realização das obras de construção e o fornecimento e montagem de equipamentos;
  - Base II: A MP pode exercer as atividades de exploração comercial de estabelecimentos comerciais, escritórios, salas de exposições, máquinas de venda de produtos e serviços de publicidade aposta nas instalações ou no material circulante;

prestação de serviços, nomeadamente de consultadoria e de apoio técnico; transferência de tecnologia e de *know-how*;

- Base III: A concessão é exercida em regime de serviço público e de exclusividade;
  - Base XIII: O financiamento da concessão é assegurado pelas receitas decorrentes da atividade da MP e, designadamente, pelas dotações do Orçamento do Estado, de fundos europeus, de empréstimos contraídos, de contribuições de capital, de entradas de fundos, suprimentos e prestações acessórias de capital;
  - Base XIV: A MP deve assegurar um esquema de complementaridade com os vários meios de transporte coletivos da AMP, a emissão e comercialização de títulos de transporte próprios e intermodais, assim como a fiscalização comercial da exploração do sistema;
  - Base XV: o Estado prestará à MP compensações financeiras pela prestação de serviço de interesse geral, devendo estas ser objeto de contratos-programa ou contratos de serviço público;
  - Base XVI: a concessionária deve:
    - Dar conhecimento ao Governo de qualquer evento que possa vir a prejudicar ou impedir o cumprimento pontual e atempado de qualquer das obrigações legais e quando existam implicações de natureza económica e financeira;
    - Prestar a informação estabelecida no Decreto-Lei n.º 133/2013, de 3 de outubro, que aprova o regime jurídico do setor público empresarial;
    - Enviar trimestralmente ao Governo relatórios de acompanhamento da empresa operadora e do cumprimento das obrigações de serviço público.
  - Base XXII: a escolha da subconcessionária ou das subconcessionárias deve ser feita mediante procedimento de contratação, a lançar pela MP, devendo seguir a tramitação estabelecida na legislação aplicável, assegurando a minimização dos riscos e encargos para a MP e para o Estado.
17. A partir de 2014, o enquadramento legal aplicável à MP deixou de decorrer exclusivamente do Decreto-Lei n.º 394-A/98, de 15 de dezembro. Nesse ano, o Estado Português considerou que, tendo em conta que o Regulamento estabelece que as autoridades competentes devem definir, num contrato de serviço público celebrado com a entidade encarregue de garantir a prestação de serviço público, a natureza das obrigações de serviço público a que este fica adstrito e as contrapartidas concedidas para o efeito e que o Estado e a MP têm uma relação concessória que corporiza um

contrato de serviço público, importava conformar a prestação do serviço público de transporte pela MP com o estabelecido no ordenamento jurídico europeu e interno, através da contratualização das obrigações de serviço público e definição das respetivas competências.

18. Assim, no âmbito do Decreto-Lei n.º 133/2013, de 3 de outubro, que aprova o regime jurídico do sector público empresarial, do Decreto-lei n.º 167/2008, de 26 de agosto que estabelece o regime jurídico aplicável à concessão de subvenções públicas, da Resolução do Conselho de Ministros n.º 45/2011, de 10 de novembro que aprova o Plano Estratégico dos Transportes 2011-2015, em 8 de agosto de 2014 foi celebrado o contrato de serviço público entre o Estado e a MP.
19. O referido contrato foi celebrado na sequência de proposta de contratualização da prestação de um serviço de interesse geral apresentada pela MP, *“associando metas quantitativas a custos permanentemente auditáveis, a modelo de financiamento, prevendo penalizações em caso de incumprimento e critérios de avaliação e revisão contratuais”*<sup>9</sup>.
20. O contrato, celebrado pelo prazo de 10 anos (até 2024) estabeleceu que *“as obrigações de serviço público inerentes aos serviços de interesse geral exigem que a provisão global dos mesmos tenha uma natureza universal, respeite os requisitos de continuidade, de sustentabilidade, de boa qualidade e de eficácia, garanta a sua acessibilidade em termos de preços à generalidade dos cidadãos, assegure a proteção do utilizador, promova a coesão económica, social ou territorial e respeite os princípios de não discriminação, de segurança, de transparência e de proteção do ambiente”*. Assim, foram estabelecidas as seguintes obrigações:
  - Garantir a continuidade e a regularidade da prestação do serviço de transporte público de passageiros;
  - Garantir a oferta<sup>1011</sup> adequada aos níveis de procura, no cumprimento das obrigações de serviço público e tendo em conta o equilíbrio económico-financeiro da prestação do serviço público de transporte de passageiros, respeitando os valores máximos da compensação financeira;
  - Praticar preços controlados administrativamente, nos termos da legislação e normativos aplicáveis;

<sup>9</sup> Considerando “G” do contrato de serviço público.

<sup>10</sup> O Anexo B – “Descrição da Rede do Metro do Porto, S.A.”.

<sup>11</sup> Do contrato de serviço público constam ainda o Anexo D – Oferta, com a descrição dos horários e frequências de cada linha, lotação, serviços complementares, de substituição, flexíveis e afluentes, bem como de transportes alternativos.

- Assegurar as condições de qualidade, comodidade, acessibilidade, rapidez e segurança;
- Salvaguardar a satisfação do interesse social geral, ainda que em situações de baixa taxa de utilização, geradoras de desequilíbrio financeiro, sem prejuízo do direito à compensação pelo serviço público;
- Realizar a exploração do serviço público de transporte, respeitando os princípios do equilíbrio, eficiência, transparência e rigor na gestão dos recursos públicos<sup>12</sup>, por forma a assegurar a sustentabilidade económico-financeira da empresa;
- Assegurar que todos os elementos do sistema a utilizar na exploração do serviço público obedecem a adequados padrões de qualidade, reunindo todos os requisitos de segurança, nos termos das legislações nacional e europeia aplicáveis;
- Manter a sua frota de material circulante e os restantes meios de exploração em bom estado de funcionamento e conservação e em condições adequadas à prestação do serviço público, por forma a garantir a sua operacionalidade, a segurança do tráfego e os níveis de qualidade compatíveis com uma exploração eficiente;
- Disponibilizar aos clientes toda a informação necessária a uma fácil utilização e acesso ao transporte público que opera, implantando, nos locais adequados, os meios de informação visual e/ou sonora adequados;
- Assegurar, sempre que possível, a acessibilidade e o conforto das pessoas de mobilidade reduzida, de acordo com a legislação aplicável;
- Assegurar, sempre que os níveis de procura o justifiquem, o cumprimento das obrigações de serviço público através de serviços públicos de transporte de passageiros complementares, de substituição, flexíveis, afluentes, de uma forma integrada, de modo a melhorar a cobertura e os níveis de serviço público de transporte de passageiros à disposição das populações;

21. Para além das obrigações de serviço público, o contrato previa ainda outras obrigações:

---

<sup>12</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.

- Cumprimento das regras legais e regulamentares aplicáveis, bem como as instruções que, nos termos da lei, lhe sejam transmitidas pelas entidades competentes;
  - Submissão a ações de fiscalização, controlo financeiro e natureza técnica e operacional previstas no contrato e lei;
  - Comunicar a obtenção de outros subsídios ou recursos que financiem os serviços de interesse geral prestados;
  - Dispor de contabilidade<sup>13</sup> e registos organizados e demais documentos devidamente auditados nos termos exigidos pela legislação comercial, com a finalidade de garantir o adequado exercício da fiscalização e controlo da atividade que prossegue e por forma a permitir aferir se a compensação pelo serviço público que lhe é conferida respeita as regras constantes da legislação aplicável;
  - Responder, nos termos da legislação aplicável, por quaisquer danos causados a terceiros no exercício da atividade, emergentes de culpa ou risco, e celebrar e manter em vigor contratos de seguro destinados a salvaguardar a cobertura dos riscos seguráveis inerentes, sem prejuízo do disposto na Base XXI do Anexo I ao Decreto-Lei n.º 394-A/98 de 15 de dezembro, quanto a entidades terceiras no âmbito de subconcessão e atividades.
22. O contrato identifica também o tarifário<sup>14</sup> a praticar pela MP, no respeito da lei e das atualizações anuais que sejam fixadas, com base no sistema de bilhética que entenda ser o mais adequado, prevendo-se que a definição de regras gerais relativas ao sistema de bilhética são da competência das autoridades de transporte competentes e a gestão operacional e desenvolvimento desse sistema pode ser exercido por outras entidades, designadamente empresariais, tal como o TIP – Transportes Intermodais do Porto, ACE, do qual a MP é acionista com 33,333%.
23. Ainda quanto ao tarifário estabelece-se, nos termos da Base XVI do Anexo I ao Decreto-Lei n.º 394-A/98, de 15 de dezembro, que o tarifário deve *“assegurar um esquema de complementaridade com os vários meios de transporte coletivo da Área Metropolitana do Porto, através da emissão de títulos de transporte intermodais”*.

<sup>13</sup> Dando cumprimento à 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>14</sup> O Anexo C – Tarifário e Bilhética descreve o sistema tarifário e de bilhética praticados na MP constituídos por tarifários monomodais e intermodais, e respetivas variantes, designadamente tarifas normais ou de acordo com a idade, bem como a sua integração no sistema geográfico de coroa do Tarifário Andante. São ainda tidas em conta as bonificações sociais, de acordo com os rendimentos do passageiro, tais como os títulos *“Social +”* e *“4\_18.”*

24. Por outro, o contrato de serviço público previa uma articulação estreita com a Autoridade Metropolitana de Transportes do Porto<sup>15</sup> (AMTP) no que se refere à aprovação do Plano de Oferta que seja da iniciativa da MP ou de uma subconcessionária, para efeitos de aprovação final do Estado, de forma a assegurar o cumprimento de obrigações de serviço público e o equilíbrio económico-financeiro da prestação do serviço público de transporte de passageiros.
25. Aliás, a intervenção da ex-AMTP (hoje AMP) consta das Cláusulas 4.<sup>a</sup>, 9.<sup>a</sup>, 17.<sup>a</sup> e 21.<sup>a</sup> do contrato de 2014, no que se refere à aprovação ou pronúncia sobre tarifário, monitorização da execução do contrato e no âmbito das respetivas competências de coordenação do sistema de transportes da AMP.
26. Refere o contrato que o exercício do direito de exploração pela MP, em regime de exclusividade, nos termos estabelecidos no Anexo I ao Decreto-Lei n.º 394-A/98, de 15 de dezembro, integra a compensação pelo serviço público em contrapartida do cumprimento das obrigações de serviço público pela MP.
27. Neste sentido, estabelece-se que o contrato prevê ainda que o Estado deve contribuir para a promoção da eficácia, o equilíbrio e a sustentabilidade económico-financeira da prestação das atividades compreendidas no contrato, tendo em conta as Bases da Concessão mas também as Bases Financeiras anexas ao Contrato (Anexo A), estabelecendo-se, por exemplo, que as receitas de transportes revertem na totalidade para a MP e que a receita a receber, resultante do sistema de bilhética e do tarifário intermodal, depende do critério de repartição atualmente existente no Transportes Intermodais do Porto (TIP).<sup>16</sup>
28. Por outro lado, são estabelecidos indicadores de qualidade de oferta, tendo em conta o cumprimento da oferta programada, pontualidade/atrasos e pontualidade/dispersão do intervalo e um esquema de penalidades e bonificações pelo seu cumprimento, apuradas anualmente e com um máximo de 50.000,00€ de penalização sendo que a não realização, por parte da MP, de quaisquer obrigações de serviço público poderá dar lugar a uma penalização por incumprimento contratual.
29. Finalmente, é estabelecido que a MP subconcessiona a exploração e manutenção do sistema, nos termos da Base XXI do Anexo I ao Decreto-Lei n.º 394-A/98, de 15 de

---

<sup>15</sup> Com a publicação da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, e a revogação da Lei n.º 1/2009, de 9 de janeiro, por Autoridade Metropolitana de Transportes do Porto dever-se-á ler "Área Metropolitana do Porto".

<sup>16</sup> De referir que as regras gerais relativas à criação e disponibilização de títulos de transporte e aos sistemas de transportes inteligentes são definidas nos termos dos n.ºs 1 e 2 do artigo 38.º, bem como do n.º 1 do artigo 39.º do RJSPTP ou pela AMT, nos termos da alínea f) do n.º 1 e alínea b) do n.º 2 do artigo 5.º e alínea a) do n.º 2 do artigo 34.º dos Estatutos.

dezembro, sem que tal a isente de todos os direitos, obrigações e responsabilidades do contrato de serviço público.

30. Não podemos deixar ainda de mencionar que as Bases Financeiras constantes do Anexo A estabeleciam que:
- *“As estimativas elaboradas (para o contrato de subconcessão) consideram os ganhos de eficiência e as receitas fora de exploração que se admite como razoável poderem ser obtidas por um operador privado. (...) as receitas da bilhética do sistema de transportes da MP na área metropolitana do Porto são as suficientes para, no prazo de dez anos, remunerar o operador privado e suportar nesse período, os custos operacionais da MP, devendo as receitas obtidas fora da exploração complementar a recuperação dos custos do operador privado e a obtenção da sua justa margem de lucro”;*
  - *“Embora na dependência da economicidade das propostas recebidas no contexto do procedimento concursal, pode estimar-se que, no período de 10 anos, a MP atingirá o equilíbrio operacional, não sendo necessária a atribuição de compensações financeiras à empresa.”*
31. Para esta estimativa foram tidos em conta os Instrumentos Previsionais de Gestão de 2015 (IPG) para o período 2015-2019 produzidos pela MP e que continham as projeções financeiras para aquele período, incorporando já *“os ganhos de eficiência previstos com a reestruturação da empresa, os efeitos de adequação das redes, da adequação da oferta, da otimização da manutenção, dos planos de investimento e da alienação de ativos e da reestruturação financeira desenvolvidos na proposta de orçamento, somados à reestruturação dos serviços e ao redimensionamento do efetivo.”*
32. Foram ainda tidas em conta outras otimizações, tais como a redução dos custos de bilhética, otimização suplementar dos custos de pessoal, redução da despesa com vigilância e segurança, redução dos custos de manutenção, aumento de receitas com publicidade, espaços comerciais e transportes alternativos e exclusão dos resultados da operação do funicular do Guindais.
33. Cumprindo as Bases XXI de Concessão, a MP subconcessionou, após a realização de concursos públicos internacionais, o projeto, construção, financiamento e operação do

Sistema ao agrupamento complementar de empresas Normetro, e depois à Prometro.<sup>1718</sup>.

34. Também na vigência do anterior contrato de subconcessão e após a celebração do contrato de serviço público, foi publicada a Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, que aprova o RJSPTP.
35. De acordo com o Relatório e Contas de 2016<sup>19</sup>, naquele ano atingiu-se um novo máximo anual de validações<sup>20</sup>, o nível de satisfação<sup>21</sup> manteve-se elevado e existiu uma melhoria da taxa de cobertura de operação<sup>22 23</sup>.
36. Por sua vez, o Relatório e Contas de 2017 refere que:

---

<sup>17</sup> Resolução do Conselho de Ministros n.º 142-A/98, de 15 de dezembro, Resolução do Conselho de Ministros n.º 88/2001, de 27 de julho, Resolução do Conselho de Ministros n.º 5/2003 de 20 de janeiro, Resolução do Conselho de Ministros n.º 29/2004, de 20 de março.

<sup>18</sup> A vigência do contrato celebrado entre a MP e a Via Porto (Prometro, S.A.) em 26 de fevereiro de 2010 deveria ter cessado a 31 de dezembro de 2014 mas foram acordadas 5 (cinco) prorrogações do contrato, sendo que a última, pelo período de 24 meses (até março de 2018) foi considerado “necessário pela Metro do Porto, S.A. para completar um novo procedimento de contratação pública, com público apelo à concorrência, para a subconcessão do Sistema, em conformidade com as disposições constantes do Decreto-Lei n.º 111/2012, de 23 de maio. De acordo com o Relatório e Contas de 2015: 1.º aditamento, de 1 de janeiro de 2015 a 31 de março de 2015; 2.º aditamento, 1 de abril de 2015 a 30 de junho de 2015; 3.º aditamento, 1 de agosto de 2015 a 30 de setembro de 2015, 4.º aditamento, 1 de novembro de 2015 a 29 de fevereiro de 2016; 5.º aditamento, 31 de março de 2016 a 31 de março de 2018.

<sup>19</sup> Relatório e Contas de 2016 e 2017 disponíveis em [www.metrodoporto.pt](http://www.metrodoporto.pt)

<sup>20</sup> Em 2016 atingiu-se “um novo máximo anual de validações no Metro do Porto, com um total de 58,031 milhões, 0,5% superior ao anterior recorde atingido em 2015. Desde a abertura do Sistema, o número de validações sempre cresceu de ano para ano, salvo quando em 2012 se registou uma (ligeira) redução do número de validações face ao ano anterior. (...) Os passageiros quilómetro aumentaram 0,6% em 2016, apurando-se um total de 296,1 milhões, um novo recorde anual desde a abertura do Sistema, ultrapassando o anterior máximo de 294,5 milhões em 2015 – apesar da redução do número de dias úteis em 2016 (-2%). O percurso médio por passageiro em 2016 ascendeu a 5.105 metros, quase igual aos 5.099 de 2015. (...) A redução da oferta, a par da subida do número de passageiros km, resulta numa subida de 0,5 pp na taxa de ocupação média global. O valor da taxa de ocupação apurado em 2016 foi de 18,6%, ainda assim inferior em 0,3 p.p. ao recorde absoluto de ocupação atingido em 2011 (18,9%).”

<sup>21</sup> O nível de satisfação global manteve-se elevado (81,3% de Média Global Anual de Satisfação apurada em 2016) e que se “manteve em 2016 a tendência registada desde o início da operação (com exceção do ano de 2009) de melhoria da taxa de cobertura de operação, que compara as receitas de tarifário com os principais gastos diretos de operação. Esta taxa, que ultrapassou os 100% pela primeira vez em 2015 (105,3%), voltou a aumentar em 2016, alcançando agora os 110,6%, o que corresponde a um superavit de 4,0 milhões de euros.

<sup>22</sup> “Nos gastos diretos de operação, que totalizaram 38,0 milhões de euros, incluem-se os custos da prestação de serviços de operação/subconcessão, os custos dos contratos de manutenção corrente da frota de material circulante (quando não integrados nos custos da subconcessão), os custos de vigilância e segurança, o custo com a equipa de fiscalização da operação (função internalizada na Metro do Porto em 2010) assim como as comissões pagas ao TIP, ACE pela gestão do sistema de bilhética (...) “os rendimentos correspondentes (42,0 milhões de euros) não incluem quaisquer Indemnizações Compensatórias pelo serviço de transporte público assegurado (que em 2015 e 2016 não existiram), mas incluem as participações do Estado no âmbito do tarifário social Andante, estas últimas apuradas com base nas taxas de participação efetivamente pagas. Para a melhoria em 2016 da taxa de cobertura contribuiu o aumento da receita de transporte de passageiros em 2,5% (para um aumento de 0,6% da procura do sistema) e a descida de 1,8% dos gastos de operação, conforme definido acima. Esta redução resulta da descida de 2,1% do custo de operação (incluindo contratos de manutenção corrente da frota de material circulante). Em sentido contrário, registam-se subidas de 5,3% dos gastos com vigilância e segurança e de 1,5% das comissões TIP, apuradas em função das validações registadas (1,5 cêntimos por validação) e da receita repartida (2,5% da receita).”

<sup>23</sup> “Manteve-se em 2016 a tendência registada desde o início da operação (com exceção dos anos de 2005 e 2009) de melhoria da taxa de cobertura de operação, que compara as receitas de tarifário com os principais gastos diretos de operação. Esta taxa, que ultrapassou os 100% pela primeira vez em 2015 (105,9%), voltou a aumentar em 2016 e em 2017, alcançando agora os 119,7%, o que corresponde a um superavit de 7,5 milhões de euros. Nos gastos diretos de operação, que totalizaram 38,1 milhões de euros, incluem-se os custos da prestação de serviços de operação/subconcessão, os custos dos contratos de manutenção corrente da frota de material circulante (quando não integrados nos custos da subconcessão), os custos de vigilância e segurança, o custo com a equipa de fiscalização da operação (função internalizada na Metro do Porto em 2010) assim como as comissões pagas ao TIP, ACE pela gestão do sistema de bilhética. Os rendimentos correspondentes (45,6 milhões de euros) não incluem quaisquer Indemnizações Compensatórias pelo serviço de transporte público assegurado (que desde 2015 não existiram), mas incluem as participações do Estado no âmbito do tarifário social Andante, estas últimas apuradas com base nas taxas de participação efetivamente pagas.”

- *“em 2017 atingiu-se um novo máximo anual de validações no Metro do Porto, com um total de 60,6 milhões, 4,4% superior ao anterior recorde em 2016. É a primeira vez que o número de validações ultrapassa a barreira dos 60 milhões. Foi também observado em 2017 um novo recorde anual de passageiros quilómetro, com um total de 312,5 milhões, 5,5% superior ao valor registado em 2016. Desde a abertura do Sistema, o número de validações sempre cresceu de ano para ano, salvo quando em 2012 se registou uma (ligeira) redução face ao ano anterior. No entanto 2017 foi um ano especial pois há seis anos que não se observavam crescimentos tão acentuados como estes 4,4% e 5,5%.*
- *“O nível de satisfação global manteve-se elevado (83,1% de Média Global Anual de Satisfação apurada em 2017), uma subida (1,8 pp) face a 2016. Os resultados obtidos confirmam também a distinção dos serviços prestados pelo Metro do Porto, com elevados níveis de lealdade (94,9 pontos), confiança (80,7 pontos) e de agrado com a respetiva imagem social (94,2 pontos), destacando-se os 97,4% de inquiridos que recomendariam os serviços do Metro a amigos e familiares. De destacar ainda os níveis de concordância dos passageiros quanto à perceção que têm dos benefícios do Metro para a sociedade (99,2%) e para o ambiente (96,1%).”*
- *“As emissões indiretas resultado do consumo de energia pelos veículos de Metro totalizaram 11,6 mil toneladas de CO<sub>2</sub>e (dióxido de carbono equivalente), 6,3% acima do verificado em 2016. (...) O consumo de energia de tração diminuiu 0,7%, de 38.898 para 38.632 milhares de kwh em 2017, embora se tenha verificado um aumento da produção de veículos km totais (comerciais e não comerciais) de 0,3%. (...). Estimou-se para 2017 uma poupança de 64,5 mil toneladas de CO<sub>2</sub>e que, descontadas das emissões associadas à tração, geram um benefício líquido para a atmosfera de 52,9 mil toneladas de CO<sub>2</sub>e. Em termos económicos, os benefícios ambientais correspondem a um valor aproximado de 370 mil euros no ano de 2017. Por sua vez, os benefícios sociais decorrentes da estimativa de ganhos de tempo e da redução da pressão sobre o estacionamento ascendem a 168 milhões de euros e 12 milhões de euros, respetivamente. De destacar, ainda, o impacto no mercado de trabalho de todas as atividades realizadas no Metro do Porto, seja na operação, manutenção, vigilância, empreitadas ou administrativos. Estima-se que em 2017 foram criados e/ou mantidos (direta e indiretamente) 876 postos de trabalho”.*

- *“a taxa de cobertura global apresenta em 2016 nova significativa melhoria de 6,3 pp, ascendendo a um valor recorde de 96,7% e a um gap global de 1,5 milhões de euros (uma redução de 3 milhões de euros face a 2015). Nos valores da tabela acima não são contabilizados quaisquer valores recebidos de indemnizações compensatórias pelo serviço público prestado (exceto as referentes ao tarifário social) nem o malus apurado conforme a cláusula 37.2 do contrato de subconcessão vigente até 31 de dezembro de 2014. Recorde-se que em 2015 e 2016 estes valores são nulos. Note-se ainda que nos valores de Conservação e Reparação acima apurados é expurgada a reversão da provisão constituída em anos anteriores (...). Para a melhoria em 2017 da taxa de cobertura contribuiu o aumento da receita de transporte de passageiros em 8,4% (para um aumento de 5,5% da procura do sistema). Do lado dos custos verifica-se o aumento de 0,1% dos gastos de operação (para um aumento de 0,2% da oferta).”*

37. Em 2017 foi lançado o procedimento concursal internacional *“para a subconcessão da operação e manutenção do sistema de metro ligeiro na área metropolitana do Porto”*, procedimento este que foi objeto de parecer prévio vinculativo favorável por parte da AMT (Parecer n.º 3/2017, de 06/06/2017) e visto prévio favorável do Tribunal de Contas, tendo o novo contrato de concessão iniciado a sua execução em abril de 2018, a cargo da ViaPorto (Grupo Barraqueiro)<sup>24</sup>.

### III – DA PROPOSTA DE CONTRATO

#### Enquadramento

38. No que se refere ao racional subjacente à operação ora proposta e a enunciação dos objetivos do projeto, quanto ao novo contrato, que revoga e substitui o celebrado anteriormente em 2014, refere a MP que *“é celebrado obrigatoriamente entre a entidade pública encarregue de proceder à prestação de serviço público ou de interesse geral e a entidade pública que lhe tenha confiado a prestação desse serviço, regulando a*

---

<sup>24</sup> Tal como constava no referido parecer, entre outras considerações, a “Equipa de Projeto” da UTAP – A Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos do Ministério das Finanças quanto à *“Parceria Público-Privada para a subconcessão da operação e manutenção do sistema de metro ligeiro na área metropolitana do Porto”*, procedeu ainda à demonstração da comportabilidade orçamental, de forma a garantir a sustentabilidade da operação e o cumprimento, quando forem aplicáveis, das normas relativas à programação financeira plurianual constantes da Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, que aprova a Lei de Enquadramento Orçamental e tendo em conta a alínea b) do n.º 1 do artigo 6.º e a alínea c) do n.º 2 do artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 111/2012, de 23 de maio. Assim, o custo máximo associado à parceria foi determinado pelo valor do CPC, que representa, por definição o *benchmark* para avaliação das propostas dos concorrentes, tendo o valor sido ajustado aos montantes declarados como valores máximos comportáveis pela MP, tendo em consideração os compromissos assumidos no âmbito do contrato de serviço público que celebrou com o Estado Português em 2014.

*remuneração da atividade prosseguida em conformidade com o disposto no Decreto-Lei n.º 167/2008, de 26 de agosto”, e com a “finalidade de definir as condições de prestação, por parte da MP, do serviço de transporte público de passageiros por metro ligeiro na Área Metropolitana do Porto, bem como estabelecer os termos em que o cumprimento das obrigações de serviço público a que a MP está vinculada nesse contexto deve ser objeto de compensação pelo serviço público por parte do Estado, nos termos da legislação aplicável.”*

39. No que se refere à adequação do proposto às normas legais, regulamentares e contratuais relevantes, esclarece a MP que:
- A Base XV constante do Anexo I ao referido Decreto-Lei n.º 394-A/98, de 15 de dezembro, com a redação dada pelo Decreto-Lei n.º 192/2008 de 1 de outubro, prevê a celebração de um contrato-programa ou contrato de serviço público, a fim de definir as compensações financeiras a atribuir pelo Estado à MP pela prestação do serviço de interesse geral objeto da concessão;
  - O Regulamento (CE) n.º 1370/2007, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007, relativo aos serviços públicos de transporte ferroviário e rodoviário de passageiros, estabelece que as autoridades competentes devem definir, num contrato de serviço público celebrado com o respetivo operador de serviço público, a natureza das obrigações de serviço público a que este fica adstrito e as contrapartidas concedidas para o efeito;
  - Os normativos aplicáveis, designadamente, ao artigo 48.º do Decreto-Lei n.º 133/2013, de 3 de outubro, estabelecem a fixação de metodologias que permitam monitorizar e melhorar a qualidade dos serviços prestados pela MP e o grau de satisfação dos clientes.
40. Quanto aos pressupostos específicos tidos em conta no apuramento das compensações financeiras por obrigações de serviço público, os mesmos consubstanciam-se nos *“Instrumentos Previsionais de Gestão (IPG) da Metro do Porto para o período 2018 a 2022, que contém as projeções financeiras da empresa e incluem ainda as projeções de gastos e de receita para o período 2023 a 2025 projetadas, de uma forma geral, de acordo com as taxas de atualização constantes. “*
41. Esclarece a MP que *“para o apuramento das compensações financeiras foi estimado o défice entre as receitas obtidas e os gastos operacionais da prestação do serviço público de transporte. Naturalmente que este défice tem principal origem no facto de se registar uma reduzida procura nos períodos fora das horas de ponta, mais acentuado ainda nas linhas suburbanas. Ora, conjugando a necessidade de ter uma frequência de serviço*

*minimamente adequada nestas zonas e horas, com as características de grande capacidade deste tipo de transporte, verifica-se não ser possível reduzir a oferta na proporção da redução da procura nos períodos e zonas referidos, resultando um inevitável deficit operacional, que se pode ilustrar também pelas reduzidas taxas de ocupação das linhas do Metro do Porto nesses períodos e nessas linhas. Como é natural, este efeito é parcialmente recuperado pelos melhores resultados registados nas zonas mais urbanas, em particular nas horas de maior procura. Nestes casos verificam-se taxas médias de ocupação por troços de linha e meses elevadas, como se pode verificar da leitura dos gráficos das páginas 35 e 36 do R&C de 2017 da MP.”*

42. *Conclui a empresa que “analisando o total de proveitos operacionais da Metro do Porto, conclui-se que os mesmos são ainda insuficientes para pagar todos os gastos operacionais necessários ao funcionamento do sistema. Isso mesmo pode ser observado pela Taxa de Cobertura Global do metro do Porto (ver Pág. 73 do Relatório e Contas de 2017 da MP)”.*<sup>25</sup>
43. *No que se refere à adequação do prazo de vigência às circunstâncias e características específicas do projeto, refere a MP que “a vigência da proposta de Contrato de Serviço Público foi alinhada com os prazos de término dos grandes investimentos em ampliação da rede e com o prazo do contrato de subconcessão em vigor assinado com a Viaporto – de abril de 2018 a abril de 2025.”*
44. *Acrescenta que “as peças contratuais da proposta de contrato de serviço público a assinar entre o Estado Português e a Metro do Porto são coerentes com o conjunto de contratos existentes entre a Metro do Porto e os seus fornecedores nomeadamente com o contrato de Grande Manutenção assinado com a EMEF, com o contrato de fiscalização de títulos, com o contrato de gestão de títulos assinado com o TIP, ACE e ainda com o contrato de operação e manutenção do Sistema assinado com a Viaporto e que se iniciou recentemente. Estas peças estão ainda coerentes com as expetativas*

---

<sup>25</sup> No relatório e Contas de 2017 refere-se que “no relatório de gestão foi apresentada uma análise da rentabilidade da exploração do Sistema de Metro Ligeiro, baseada no rácio Taxa de Cobertura Direta, que compara as receitas geradas pela exploração do Sistema de Metro Ligeiro (sem indemnizações compensatórias e sem malus) com os principais gastos diretos da sua operação, nomeadamente: com o operador/subconcessionário, com a manutenção corrente da frota de material circulante, com serviços de vigilância e segurança e comissões cobradas pelo TIP, ACE para a gestão do sistema de bilhética intermodal. Esta análise era particularmente relevante numa fase em que as receitas geradas pela exploração do Sistema se revelavam bastante inferiores aos principais custos diretos suportados. A partir do momento em que as receitas passaram a quase equivaler a esses custos, importou alargar o âmbito de análise e monitorar a Taxa de Cobertura Global da Metro do Porto, que incorpora na análise uma série de custos de estrutura e correntes (incluindo prestações de serviços associadas à atividade de construção, mas excluindo serviços prestados no âmbito de operações financeiras), detalhados na tabela seguinte, que mais não é que o Fluxo de Tesouraria Operacional da Metro do Porto. A taxa de cobertura global apresenta em 2017 uma redução de 3,8pp, ascendendo a um valor 93,0% e a um gap global de 3,6 milhões de euros (2,2 milhões de euros pior que 2016). Tal evolução resulta, principalmente, do acréscimo de custos associados à manutenção do material circulante – Revisão dos 960 mil km – 530 mil euros em 2016 e 5,3 milhões de euros em 2017. Excluindo esses montantes passar-se-ia de um GAP negativo de 950 mil euros em 2016 (98% de taxa de cobertura global) para um valor positivo na ordem dos 1,6 milhões de euros (104% de taxa de cobertura global). (...)”

*ao nível das principais rubricas de receita como sejam as receitas de bilhética, as receitas com a publicidade, as receitas com o aluguer de espaços e as derivadas da rentabilização do património edificado.”*

45. *Por outro lado, recorda que foi contratualizada pela MP “a prossecução pela subconcessionária de parte das Obrigações de Serviço Público tendo esta ficado assim indiretamente obrigada ao seu cumprimento. A MP e a Subconcessionária, cada uma no seu papel, contribuem assim para que o serviço público seja prestado aos passageiros, razão pela qual existem pagamentos e penalidades diferenciadas às duas entidades, uns derivados do contrato de SP e outros do contrato de subconcessão.”*
46. *Por outro lado, entende a MP que “também se tornam claros os objetivos de serviço público inerentes aos serviços de interesse geral que exigem que a provisão global dos mesmos tenha uma natureza universal, respeite os requisitos de continuidade, de sustentabilidade, de boa qualidade e de eficácia, garanta a sua acessibilidade em termos de preços à generalidade dos cidadãos, assegure a proteção do utilizador, promova a coesão económica, social ou territorial e respeite os princípios de não discriminação, de segurança, de transparência e de proteção do ambiente.”*
47. *No que se refere à definição da oferta, a MP avaliou “a adequação desta face a critérios de qualidade extensivamente medidos e monitorados regularmente. As taxas de ocupação são verificadas nos períodos nos dias úteis, em média mensal por faixa horária e troço, e em particular na hora de ponta da manhã. Da análise da informação acima resulta claro que a procura de todos os horários é satisfeita pela oferta do Metro do Porto. Por outro lado, e por se tratar de um serviço de qualidade, existem frequências mínimas que são oferecidas mesmo em alguns períodos e linhas em que uma oferta menor seria suficiente para acomodar a afluência de passageiros.”*
48. *Por outro lado, acrescenta que “e considerando que a qualidade é um dos parâmetros de obrigações de serviço público previstos no CSP, a MP monitoriza mensalmente a opinião dos seus clientes através das suas sugestões e reclamações. Também os resultados dos inquéritos de satisfação dos passageiros são avaliados em inquéritos semestrais. No inquérito global de 2017, a Pontualidade foi o fator mais elogiado pelos utilizadores do Metro do Porto no Estudo de Satisfação realizado por uma entidade independente a uma amostra total constituída por 1732 indivíduos entre o universo dos utilizadores do serviço de Metro do Porto, nas linhas em funcionamento. Os resultados globais evidenciam um nível elevado na Média Global de Satisfação dos Clientes (83,1%) e no Índice Global de Satisfação Ponderado (79,2%). O cuidado com os níveis de oferta e com as taxas de ocupação decorrentes das obrigações de serviço público*

*contribui para a melhoria da qualidade dos serviços como evidenciado nos inquéritos aos clientes.”*

49. Nesse sentido, a fundamentação da sustentabilidade e equilíbrio económico-financeiro da operação (bem como da comportabilidade orçamental da despesa associada), está presente nas bases financeiras anexas ao contrato de serviço público, devendo também ser tido em conta o *“Relatório da equipa de projeto que preparou as peças para a subconcessão e o contrato de Subconcessão assinado com a Viaporto.”*
50. Em resumo, a MP *“de forma a cumprir as Bases da Concessão, desenvolve um conjunto de iniciativas com parceiros e fornecedores. Dessas iniciativas nasce um conjunto de contratos que implicam gastos e receitas para a MP dos quais o mais importante é o contrato de subconcessão. De forma a regular as obrigações de serviço público a que a MP está sujeita e as contrapartidas devidas pela persecução dessas obrigações, o Estado promove a assinatura de um CSP. A modificação de pressupostos fundamentais que estiveram na base da versão anterior do CSP leva a que a MP proponha uma nova versão desse CSP.”*

### **Proposta de contrato**

51. Refere o Preâmbulo do projeto de contrato de serviço público que através do Decreto-Lei n.º 394-A/98, de 15 de dezembro, com a redação dada pelo Decreto-Lei n.º 192/2008, de 1 de outubro, o Estado atribuiu a concessão da exploração, em regime de serviço público e em exclusivo, de um sistema de metro ligeiro na AMP à MP, seguindo uma estratégia integrada de transportes na região em que a empresa se insere.
52. A Base XV constante do Anexo I ao referido diploma, prevê a celebração de um contrato-programa ou contrato de serviço público, a fim de definir as compensações financeiras a atribuir pelo Estado à MP pela prestação do serviço de interesse geral objeto da concessão, sendo que de acordo com o Regulamento (CE) n.º 1370/2007, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de Outubro de 2007, as autoridades competentes devem definir, num contrato de serviço público celebrado com o respetivo operador de serviço público, a natureza das obrigações de serviço público a que este fica adstrito e as contrapartidas concedidas para o efeito.
53. Refere o documento que *“O Estado e a MP têm entre si uma relação concessória, que corporiza um contrato de serviço público para efeitos do disposto no Regulamento, importando conformar a prestação do serviço público de transporte pela MP com o estabelecido no ordenamento jurídico europeu e interno, através da contratualização das obrigações de serviço público e definição das respetivas contrapartidas”,* a partir de proposta elaborada pela empresa nos termos do n.º 1 do artigo 48.º do Decreto-Lei n.º

133/2013, de 3 de outubro, “associando metas quantitativas a custos permanentemente auditáveis, modelo de financiamento, prevendo penalizações em caso de incumprimento e critérios de avaliação e revisão contratuais”.

54. Refere-se que “o contrato a celebrar na sequência da apresentação da proposta referida nos considerandos anteriores é celebrado obrigatoriamente entre a entidade pública encarregue de proceder à prestação de serviço público ou de interesse geral e a entidade pública que lhe tenha confiado a prestação desse serviço, regulando a remuneração da atividade prosseguida em conformidade com o disposto no Decreto-Lei n.º 167/2008, de 26 de agosto, que estabelece o regime jurídico aplicável à concessão de subvenções públicas”.
55. De acordo com a proposta, a mesma “integrou parâmetros que permitem garantir níveis adequados de satisfação dos clientes, bem como assegurar a respetiva compatibilidade com o esforço financeiro do Estado, tal como resulta das afetações de verbas constantes do Orçamento do Estado nos exercícios relevantes” e que a celebração do Contrato “constitui um passo essencial no cumprimento do modelo de contratualização de serviços de transporte público de passageiros, nos termos do direito europeu aplicável, com o objetivo de, beneficiando os passageiros, introduzir uma maior eficiência no sistema, numa ótica de otimização na utilização de recursos”.
56. Por outro lado, a proposta de contrato integra os seguintes anexos:
  - Anexo A – Bases financeiras;
  - Anexo B – Descrição da rede do Sistema de Metro Ligeiro da MP.;
  - Anexo C – Serviço Comercial;
  - Anexo D – Tarifário e Bilhética;
  - Anexo E – Oferta;
  - Anexo F – Indicadores de Desempenho e deduções.
57. Estabelece a Cláusula Quarta que o “contrato tem como finalidade definir as condições de prestação, por parte da MP, do serviço de transporte público de passageiros por metro ligeiro na Área Metropolitana do Porto, bem como estabelecer os termos em que o cumprimento das obrigações de serviço público a que a MP está vinculada nesse contexto deve ser objeto de compensação pelo serviço público por parte do Estado”, e nos termos do artigo 48.º do Decreto-Lei n.º 133/2013, de 3 de outubro, fixar as “metodologias que permitam monitorizar e melhorar a qualidade dos serviços prestados

pela MP e o grau de satisfação dos clientes”, vigorando o contrato, de acordo com a Cláusula Sexta, até ao dia 31 de dezembro de 2025.

58. A Cláusula Quinta estabelece que a “MP goza, por força da lei vigente, do direito de concessão em regime de serviço público e em exclusividade dentro da Área Metropolitana do Porto, nos termos previstos nas bases constantes do Anexo I ao Decreto-Lei n.º 394-A/98, de 15 de dezembro, com a redação dada pelo Decreto-Lei n.º 192/2008, de 1 de outubro” e que “atenta a natureza e o objeto do presente Contrato, não são regulados no seu âmbito: a) As responsabilidades relativas à Dívida Histórica da MP; b) As responsabilidades relativas ao investimento na construção de infraestruturas civis e sistemas técnicos; c) O serviço de transporte prestado pela MP relativo ao Funicular de Guindais, dado o seu carácter essencialmente histórico-turístico.”
59. De acordo com a Cláusula Sétima, “as obrigações de serviço público inerentes aos serviços de interesse geral exigem que a provisão global dos mesmos tenha uma natureza universal, respeite os requisitos de continuidade, de sustentabilidade, de boa qualidade e de eficácia, garanta a sua acessibilidade em termos de preços à generalidade dos cidadãos, assegure a proteção do utilizador, promova a coesão económica, social ou territorial e respeite os princípios de não discriminação, de segurança, de transparência e de proteção do ambiente”.
60. A Cláusula Décima Segunda refere que é responsável pela organização, gestão e manutenção do Sistema, com vista a assegurar as adequadas condições de acesso e disponibilização do mesmo, nos termos das Bases constantes do Anexo I ao Decreto-Lei n.º 394-A/98, de 15 de dezembro.
61. Por outro lado, a Cláusula Vigésima estabelece que o dever de subconcessão constante da Base XXI do Anexo I ao Decreto-Lei n.º 394-A, de 15 de dezembro, não isenta a MP de todos os direitos, obrigações e responsabilidades decorrentes do disposto no Contrato de manutenção do Sistema nos termos da Base XXI constante do Anexo I ao diploma mencionado.
62. Neste âmbito, a Cláusula Sétima estabelece que a MP está obrigada a cumprir as seguintes obrigações de serviço público:
- Garantir a continuidade e a regularidade da prestação do serviço de transporte público de passageiros, por metro ligeiro, salvo nos casos de força maior, devendo neste caso diligenciar para repor, com a brevidade possível, as condições mínimas de exploração;

- Garantir a oferta adequada aos níveis de procura, nos termos constantes do Anexo D;
- Praticar preços controlados administrativamente, nos termos da legislação e normativos aplicáveis;
- Assegurar as condições de qualidade, comodidade, acessibilidade, rapidez e segurança adequadas;
- Salvaguardar a satisfação do interesse social geral, ainda que em situações de baixa taxa de utilização, geradoras de desequilíbrio financeiro, sem prejuízo do direito à compensação pelo serviço público, nos termos do Contrato;
- Realizar a exploração do serviço público de transporte respeitando os princípios do equilíbrio, eficiência, transparência e rigor na gestão dos recursos públicos, por forma a assegurar a sustentabilidade económico-financeira da empresa;
- Assegurar que todos os elementos do Sistema a utilizar na exploração do serviço público obedecem a adequados padrões de qualidade, reunindo todos os requisitos de segurança, nos termos das legislações nacional e europeia aplicáveis;
- Manter a sua frota de material circulante e os restantes meios de exploração em bom estado de funcionamento e conservação e em condições adequadas à prestação do serviço público, por forma a garantir a sua operacionalidade, a segurança do tráfego e os níveis de qualidade compatíveis com uma exploração eficiente;
- Disponibilizar aos clientes toda a informação necessária a uma fácil utilização e acesso ao transporte público que opera, implantando, nos locais adequados, os meios de informação visual e/ou sonora adequados;
- Assegurar, sempre que possível, a acessibilidade e o conforto das pessoas de mobilidade reduzida, de acordo com a legislação aplicável.

63. A mesma cláusula também estabelece que sempre que os níveis de procura o justifiquem, a MP poderá propor o cumprimento das obrigações de serviço público estabelecidas no Contrato através de serviços públicos de transporte de passageiros afluentes, complementares, de substituição ou flexíveis, por forma a melhorar a cobertura e os níveis de serviço público de transporte de passageiros à disposição das populações.

64. A Cláusula Oitava estabelece que constituem ainda obrigações da MP:

- Cumprir as regras legais e regulamentares aplicáveis à MP e às atividades que exerça, bem como as instruções que, nos termos da lei, lhe sejam transmitidas pelas entidades competentes;
- Submeter-se à fiscalização, por parte do Estado, do cumprimento do Contrato;
- Submeter-se às ações de fiscalização e controlo financeiro e de natureza técnica e operacional previstas na lei;
- Comunicar ao Estado a obtenção de outros subsídios ou recursos, para além dos proveitos próprios decorrentes do Contrato, que financiem os serviços de interesse geral prestados pela MP no âmbito das suas atribuições;
- Dispor de contabilidade e registos organizados e demais documentos devidamente auditados, nos termos exigidos pela legislação comercial, com a finalidade de garantir o adequado exercício da fiscalização e controlo à atividade que prossegue e por forma a permitir aferir se a compensação pelo serviço público que lhe é conferida ao abrigo do Contrato respeita as regras constantes da legislação aplicável;
- Justificar fundamentadamente, sempre que solicitado pelas entidades fiscalizadoras do Contrato, a aplicação da compensação financeira obtida no âmbito do Contrato e, sendo caso disso, o eventual incumprimento dos objetivos fixados no Contrato;
- Responder, nos termos da legislação aplicável, por quaisquer danos causados a terceiros, emergentes de culpa ou risco, no exercício da atividade levada a cabo no âmbito do Contrato, sem prejuízo dos direitos de que disponha perante entidades terceiras no âmbito da subconcessão das atividades objeto do Contrato, nos termos da Base XXI constante do Anexo I ao Decreto-Lei n.º 394-A/98, de 15 de dezembro;
- Celebrar e manter em vigor, nos termos da legislação aplicável, contratos de seguro destinados a salvaguardar a cobertura dos riscos seguráveis inerentes ao cumprimento das obrigações assumidas no âmbito do Contrato, designadamente, seguro de responsabilidade civil e seguro de acidentes de trabalho;
- Possuir as licenças, certificações e autorizações legalmente necessárias para desenvolver a sua atividade.

65. Cumprir o dever geral de informação perante o Estado no âmbito do Contrato, estabelecido na Cláusula Décima Sexta. A Cláusula Décima Quarta estabelece que pelo cumprimento daquelas obrigações e em conformidade com os critérios previstos no Regulamento e no Decreto-Lei n.º 167/2008, de 26 de agosto são pagas compensações financeiras<sup>26</sup> (que incluem o exercício do direito de exploração pela MP, em regime de exclusividade, nos termos estabelecidos no Anexo I ao Decreto-Lei n.º 394-A/98, de 15 de dezembro), cujos montantes anuais e os pressupostos para o seu cálculo constam do Anexo A ao contrato. A saber:

[confidencial]

66. O apêndice ao Anexo A refere que as bases financeiras decorrem dos Instrumentos Previsionais de Gestão (IPG) para o período 2018 a 2022, que contêm as projeções financeiras da empresa, e que incluem ainda as projeções de gastos e de receita para o período 2023 a 2025 projetadas, de uma forma geral, de acordo com taxas de atualização e tendo por base os seguintes pressupostos:

[confidencial]

67. O mesmo anexo apresenta também o detalhe dos principais fornecimentos e serviços externos para 2018, tendo sido elaborada uma previsão de gastos para cada um dos anos subsequentes até 2022 que consta nos IPG da Empresa.

68. Assim, de acordo com o anexo, as projeções apresentadas têm por base os IPG, incorporando já a previsão de gastos com a operação e manutenção decorrentes do contrato de subconcessão. Acrescenta que incluem ainda as projeções de gastos e de receita para o período 2023 a 2025, sendo que as projeções de procura e receita das novas extensões estão estimadas de acordo com os resultados constantes da “Avaliação da Procura Estrutural das Linhas Alternativas para Expansão da Rede do Metro do Porto” realizada pelo CITTA – Centro de Investigação do Território, Transportes e Ambiente, através do Instituto da Construção da FEUP.

[confidencial]

69. Acresce ainda que segundo o documento, *“a definição das obrigações de serviço público baseou-se na análise de rentabilidade às linhas (e partes de linha) da atual rede*

---

<sup>26</sup> Refere o Relatório e Contas de 2017 que *“tal como em anos anteriores, não foi atribuído em 2017 à Metro do Porto qualquer montante de Indemnizações Compensatórias pelas obrigações de serviço público de transporte a que está obrigada no âmbito do Contrato de Serviço Público celebrado com o Estado Português. (...) O Estado tem garantido todo o seu apoio à empresa, nomeadamente no que respeita ao suporte necessário ao seu financiamento, com vista a assegurar o serviço da dívida e as necessidades de exploração e investimento, cumprindo o previsto no n.º 1 da Base XIII das Bases da concessão do sistema de metro ligeiro do Porto, anexo I do Decreto-Lei n.º 192/2008 de 1 de outubro”*.

*da Metro do Porto, feita separadamente por tipo de dia, isto é, dias úteis, sábados e domingos e feriados”, através da seguinte fórmula:*

[confidencial]

70. Neste contexto, refere a MP que foram tidas em conta as Taxas de ocupação por troços e período horário e a Rendibilidade dos Troços em termos anuais por troço e períodos horários, tendo sido tida em conta informação agregada para o ano de 2016 e considerando-se os proveitos operacionais totais e os gastos operacionais totais, tendo sido retirada a conservação e reparação. Conclui-se que o défice operacional é explicado, sobretudo, pela operação fora das horas de ponta durante todos os dias (das 20h às 7h e das 10h às 17h) e também com uma especial incidência aos sábados.
71. Assim, refere o documento que *“com o objetivo de permitir à Metro do Porto a prestação de serviço nas antenas com procura insuficiente para cobrir os gastos operacionais e nos períodos de dia com défice (sobretudo entre as 20 e 24 horas até às 7 horas, o Estado garantirá o pagamento das Obrigações de Serviço Público agora estimadas. De realçar que o acréscimo de gastos de grande manutenção dos veículos Eurotram e de grandes manutenções de sistemas (nomeadamente o SAE e Sinalização) concentrados nos anos de 2017 a 2022 levam a que exista um gasto acrescido de indemnizações compensatórias neste período.”*
72. Com base nas Obrigações de Serviço Público (OSP) calculadas, o Anexo contém assim o EBITDA do serviço, calculado sem e com as OSP. A Saber:

[confidencial]
73. Nos termos da Cláusula Nona, a MP obriga-se a garantir níveis de oferta adequados à procura, sendo que os níveis de oferta a disponibilizar no primeiro ano de vigência do Contrato são os constantes do Anexo D, sendo revistos a cada dois anos, de modo a adaptar-se à evolução das necessidades da procura.
74. A mesma cláusula refere ainda que *“tomando em consideração a pronúncia da Autoridade da Mobilidade e dos Transportes, a MP submete à aprovação do Estado, até ao dia 30 de setembro do segundo ano de vigência do presente Contrato, e daí em diante até ao dia 30 de setembro em cada dois anos, a proposta final do plano de revisão da oferta para o ano subsequente”,* devendo a revisão da oferta *“assegurar o cumprimento das obrigações de serviço público estabelecidas no presente Contrato e o equilíbrio económico-financeiro da prestação do serviço público de transporte de passageiros, respeitando os valores máximos da compensação financeira, estabelecidos no Anexo A”*.

75. De acordo com a Cláusula Décima a MP deve elaborar tabelas anuais das tarifas a cobrar aos clientes do Sistema como contrapartida do serviço de transporte, no respeito pela legislação vigente, devendo assegurar um esquema de complementaridade com os vários meios de transporte coletivos da AMP, a emissão e comercialização de títulos de transporte próprios e intermodais, assim como a fiscalização comercial da exploração do Sistema.
76. A mesma cláusula estabelece que o tarifário atualmente praticado pela MP consta do Anexo C e que a fixação e implementação de tarifas do sistema como contrapartida do serviço público de transporte está sujeita a pronúncia da AMP, no respeito pela legislação vigente.
77. Caso se verifique uma alteração substancial do tarifário e/ou da política social subjacente ao tarifário que vigora no momento da entrada em vigor do Contrato, as partes comprometem-se a proceder à revisão dos termos da compensação pelo serviço público estabelecida no presente Contrato, em conformidade e de acordo com os ditames da boa-fé.
78. A cláusula Décima terceira estabelece que a *“MP utilizará em cada momento o sistema de bilhética que entenda ser o mais adequado, por forma a permitir uma melhor mobilidade e acessibilidade aos transportes públicos de passageiros na Área Metropolitana do Porto”* sendo que a *“definição de regras gerais relativas ao sistema de bilhética sem contacto são da competência das autoridades de transporte competentes e a gestão operacional e desenvolvimento do mesmo pode ser exercido por outras entidades, designadamente, empresariais”*, pelo que se estabelece que a gestão operacional do sistema de bilhética sem contacto da AMP, é exercida pelo TIP – Transportes Intermodais do Porto, ACE, do qual a MP é acionista.
79. A Cláusula Décima Terceira estabelece que MP deve promover a eficácia e a sustentabilidade económico-financeira da prestação das atividades compreendidas no âmbito do Contrato, através de uma exploração regida segundo critérios de eficiência, racionalidade e economicidade, sendo que o *“Estado contribui para a promoção da eficácia económica da prestação da atividade de exploração do Sistema compreendida no âmbito do presente Contrato, nomeadamente através da atualização do tarifário e da compensação pelo cumprimento das obrigações de serviço público”*.
80. Por outro lado, *“as Receitas de Transporte revertem integralmente para a MP, sem prejuízo da existência de tarifários intermodais disponibilizados em coordenação com outros operadores de transporte em que se estabeleçam regimes de repartição de receitas de exploração”*.

81. Por sua vez, a Cláusula Décima Sétima estabelece, para os efeitos do Contrato, os Indicadores de Qualidade da Oferta os fatores descritos no Anexo F, sendo-lhe aplicado o esquema de penalidades e bonificações que constam do mesmo, anexo.
82. Segundo o Anexo F, os Indicadores que serão utilizados para avaliar o desempenho do serviço prestado no Sistema relativamente à Operação e Manutenção (com exclusão de, por exemplo, factos imputáveis a terceiros e situações, imprevisíveis ou inevitáveis, cujos efeitos se produzam independentemente da vontade ou das circunstâncias pessoais da MP, designadamente, indicações de forças da autoridade e/ou de proteção civil, interrupções não induzidas pelo sistema, fogo e greves) são os seguintes:
- O Cumprimento da Oferta (CO), de apuramento diário, é calculado pelo rácio entre os quilómetros comerciais realizados e os programados, de acordo com o Plano de Operação em vigor, em que os Quilómetros Realizados = Total de quilómetros realizados em veículos equivalentes a veículo simples, com serviço de passageiros em operação comercial, em execução do Plano de Operação aprovado, sendo que apenas contam para este cálculo as viagens completas (realizadas de término a término), conforme definido no Plano de Operação em vigor e os Quilómetros Programados = Total de quilómetros comerciais programados em veículos equivalentes a veículo simples, previstos no Plano de Operação em vigor;
  - Quanto aos atrasos (AT), contempla-se a qualidade do serviço no que se refere ao cumprimento dos horários programados, sendo que a avaliação é efetuada mensalmente por linha e tendo em conta os adiantamentos ou atrasos face às horas programadas de partida e de chegada e o número total de viagens realizado e programado;
  - Quanto à dispersão do intervalo (DI), contempla-se a Pontualidade do serviço no que se refere ao cumprimento dos intervalos de passagem programados das sucessivas viagens na mesma Estação, sendo que o cálculo do Indicador é mensal e a avaliação é feita por viagem na Linha D (e sua extensão), sendo os intervalos monitorizados em três estações;
  - A avaliação do Indicador Disponibilidade de Equipamentos de Bilhética (BI) é efetuada mensalmente a partir dos registos do Sistema de Bilhética, podendo ser complementada por ações de inspeção a levar a efeito e tem em conta o Tempo Funcionamento Programado = somatório dos produtos do tempo em que a estação está aberta ao público, para serviço comercial, pelo número de MVAs (Máquina de Venda Automática) da estação em causa e o Tempo

Ponderado Interrupções = somatório dos tempos em que se verifique a indisponibilidade de qualquer funcionalidade da MVA, e agravado 100% (cem por cento) no caso de afetar a totalidade das MVAs de uma estação ou a totalidade das MVAs de um núcleo de acesso de uma estação.

83. O Anexo F estabelece ainda *“as bonificações e penalidades referentes ao nível de Serviço do Sistema, os quais serão apurados anualmente, até maio do ano seguinte a que dizem respeito. Existirá lugar a bonificação ou penalidade, sempre que os valores apurados de acordo com o supra exposto se encontrem fora do intervalo neutro determinado (...). Nas situações em que os indicadores se situem dentro do intervalo neutro (:...), não haverá lugar a qualquer bonificação ou penalidade. (...)* [confidencial]
84. No que se refere a penalizações por incumprimento contratual, a Cláusula Décima Oitava estabelece que a não realização, por parte da MP, de quaisquer obrigações resultantes do Contrato, pode implicar a aplicação pelo Estado de uma penalização por incumprimento contratual, calculada de forma justificada e proporcional à gravidade da infração.
85. A Cláusula Décima Nona estabelece que a fiscalização do cumprimento do disposto no Contrato e a validação dos montantes de compensação financeira a atribuir à MP incumbe à Inspeção Geral de Finanças, nos termos previstos na Base XVII constante do Anexo I ao Decreto-Lei n.º 394-A/98, de 15 de dezembro, e que a AMT monitoriza a execução do presente Contrato, no âmbito do desempenho das suas atribuições nos termos do artigo 34.º do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio. Nos termos da Cláusula Vigésima Sexta, a correspondência com o Estado é efetuada com o Instituto da Mobilidade e dos Transportes.
86. Nos termos da Cláusula Vigésima, o Estado pode resolver o Contrato, com efeito imediato, mediante comunicação escrita à MP, nas seguintes situações: a) Incumprimento reiterado por parte da MP das obrigações legais ou contratuais a que está obrigada a cumprir (sem direito a compensações financeira); b) Motivos de interesse público.

#### **IV – DA ANÁLISE**

##### **Da Autoridade de Transportes**

87. 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 investida dessas atribuições e competências, sendo que esta expressão pode também referir-se a um agrupamento de autoridades;*

- *«Agrupamento de autoridades» é um qualquer conjunto de autoridades de transportes de um ou mais Estados membros que, por meio de contrato interadministrativo, protocolo, associação intermunicipal ou outra forma de acordo, estabelece a articulação, a partilha ou a delegação das competências e responsabilidades de autoridade de transportes relativamente a uma dada zona geográfica, serviço público de transporte de passageiros ou operador;*
- *«Serviço público de transporte de passageiros municipal» é o serviço público de transporte de passageiros que visa satisfazer as necessidades de deslocação dentro de um município e que se desenvolve integral ou maioritariamente dentro da respetiva área geográfica, mesmo que existam linhas secundárias e complementares ou outros elementos acessórios dessa atividade que entrem no território de municípios imediatamente contíguos;*
- *«Serviço público de transporte de passageiros intermunicipal» é o serviço público de transporte de passageiros que visa satisfazer as necessidades de deslocação entre diferentes municípios e que se desenvolve integral ou maioritariamente dentro da área geográfica de uma comunidade intermunicipal ou de uma área metropolitana, sem prejuízo da possibilidade de existirem linhas secundárias de interligação que entrem no território de comunidades intermunicipais ou áreas metropolitanas contíguas;*
- *«Operador de serviço público» é uma qualquer empresa ou agrupamento de empresas, públicas ou privadas, ou qualquer entidade pública que prestem determinado serviço público de transporte de passageiros;*
- *«Operador interno» é um qualquer operador de serviço público que constitua 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.*

88. A alínea c) do n.º 1 do artigo 5.º do RJSPTP estabelece que o Estado é a autoridade de transportes competente quanto ao serviço público de transporte de passageiros explorado na AMP ao abrigo das relações concessórias entre o Estado e o operador interno MP, até ao termo da relação de serviço público em vigor (nos limites fixados pelo Regulamento).
89. Decorre do artigo 8.º que, sem prejuízo do disposto no artigo 5.º, 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, e, do mesmo passo, resulta do artigo 6.º que, sem prejuízo do disposto no artigo 5.º, os Municípios são as autoridades de transportes competentes quanto aos serviços públicos de transporte de passageiros municipais.
90. Acresce o n.º 3 do artigo 5.º do citado diploma acrescenta que o Estado pode delegar parte ou a totalidade das suas competências na área dos transportes noutras entidades, designadamente nas comunidades intermunicipais, áreas metropolitanas ou municípios, sendo que decorre do n.º 2 do artigo 6.º que os municípios podem associar-se com vista à prossecução conjunta de parte ou da totalidade das respetivas competências em matéria de serviços públicos de transporte de passageiros municipais ou delegar, designadamente em comunidades intermunicipais ou nas áreas metropolitanas, as respetivas competências, nos termos do disposto no artigo 10.º
91. 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, 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<sup>27</sup>.
92. Assim sendo, o Estado e a AMP são, nos termos do disposto no RJSPTP, autoridades de transporte competentes quanto aos serviços desenvolvidos nos seus territórios, sendo admissível que aquelas contratualizem parte ou a totalidade do exercício das

---

<sup>27</sup> Por outro lado, o n.º 6 do artigo 10.º também estabelece que os contratos de delegação e partilha de competências devem, no mínimo, estabelecer a delegação e partilha de competências e responsabilidades associadas à gestão do sistema de transportes e a forma de associação e de desvinculação de uma autoridade de transportes face ao contrato em causa e responsabilidade inerentes, sem afetar a exequibilidade dos contratos de serviço público previamente celebrados ou que estejam em vigor.

suas competências, especificando as formas de partilha de competências e responsabilidade, bem como formas de associação, no que se refere aos serviços de transporte de passageiros da sua competência.

93. No caso concreto, verifica-se que o Estado – que é por força do RJSPTP a autoridade de transportes competente quanto ao serviço prestado pela MP – podendo partilhar competências com a AMP, em cumprimento do n.º 2 do artigo 6.º da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, que estabelece que, sem prejuízo de o Estado se manter como autoridade de transportes competente até ao termo do período das relações concessórias, *“deve celebrar acordos ou contratos interadministrativos com as comunidades intermunicipais, áreas metropolitanas ou, quando se trate de serviços públicos de transporte de passageiros de âmbito municipal, com os municípios, com vista à delegação, total ou parcial, das competências que lhe cabem enquanto autoridade de transportes relativamente a tais operadores nestas entidades.”*
94. Ademais, é de referir que uma estratégia de descentralização administrativa para autoridades locais e/ou regionais, além de subjacente ao Regulamento, está devidamente enquadrada nas orientações emitidas pela Comissão Europeia e pelo Parlamento Europeu, no âmbito da promoção de uma mobilidade urbana sustentável, as quais defendem 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 transporte e serviços nas zonas urbanas e circundantes nos territórios de que são responsáveis, em conformidade com o quadro nacional em vigor e a agenda urbana da União Europeia<sup>28</sup>.
95. 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>29</sup>.

---

<sup>28</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 parceria com as autoridades nacionais. Também no mesmo sentido a Comunicação da Comissão Europeia sobre “Avançar em conjunto para uma mobilidade urbana competitiva e eficiente na utilização de recursos” e o “Pacote da Mobilidade Urbana” de 2013, que defende que a Comissão e os Estados-Membros devem reforçar o seu apoio às autoridades locais para que todas as cidades da União possam operar uma mudança radical nos seus esforços com vista a uma mobilidade urbana mais competitiva e eficiente na utilização de recursos, devendo ser criadas condições de base adequadas para as autoridades locais definirem e executarem estratégias integradas e globais que promovam uma mobilidade urbana melhor e mais sustentável. No mesmo sentido a consulta pública sobre a dimensão urbana da política de transportes da União Europeia de 2013. [http://ec.europa.eu/transport/themes/urban/studies/urban\\_en](http://ec.europa.eu/transport/themes/urban/studies/urban_en)

<sup>29</sup> 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

## Operador Interno

96. 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 terceiros”* (considerando 14).
97. 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).
98. Do artigo 5.º do Regulamento e do artigo 16.º do RJSPTP resulta que o serviço público de transporte de passageiros, pode ser explorado mediante atribuição, através da celebração de contrato de serviço público a operadores de serviço público, precedida dos procedimentos pré-contratuais estabelecidos no Regulamento, no Código dos Contratos Públicos (CCP) e no RJSPTP, decorrendo deste enquadramento legal uma regra geral de submissão à concorrência para novos serviços prestados por operadores que venham a ser selecionados.
99. Contudo, nos termos do n.º 2 do artigo 5.º<sup>30</sup> e do artigo 16.º do RJSPTP, o serviço público de transporte de passageiros pode também e 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, por ajuste direto, neste último caso em conformidade com o artigo 17.º do RJSPTP.

---

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>30</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”.*

100. Como refere a Comissão Europeia<sup>31</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”.
101. Em primeiro lugar, deve ter-se presente que o operador interno é, segundo o Regulamento, “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”.
102. 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”<sup>32</sup>.
103. Em segundo lugar, decorre do Regulamento que o “operador interno e qualquer entidade sobre a qual este operador exerça uma influência, ainda que mínima, exerçam 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”.
104. Atento o exposto, e considerando ainda que a MP surge qualificada no RJSPTP como tal (cf. artigo 5.º, n.º 1) afigura-se-nos que é um operador interno<sup>33</sup> de um agrupamento

---

<sup>31</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.

<sup>32</sup> De acordo com o direito comunitário, a titularidade de 100% do capital pela autoridade pública competente, designadamente no caso das parcerias público-privadas, não é um requisito obrigatório para determinar a existência de controlo na aceção do presente número, desde que se verifique uma influência pública dominante e o controlo possa ser determinado com base em outros critérios”. 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”.

<sup>33</sup> De qualquer forma, ainda que o MP seja qualificado, formalmente, como operador interno, a verdade é que, com base no Decreto-Lei n.º 394-A/98, de 15 de dezembro, o Estado optou por submeter à concorrência a efetiva prestação de serviço de transportes, delegando, por via legal, na MP, o acompanhamento da subconcessão, promovendo assim a concorrência, e sem prejuízo da intervenção de entidades competentes no âmbito da supervisão e fiscalização.

de autoridades (Estado e AMP), sendo aquele operador controlado a 100% por aquelas entidades<sup>34</sup>.

105. No entanto, ainda que tanto o Estado e a AMP sejam acionistas da MP, o Estado detém a maior parte do capital social, assumindo a última palavra sobretudo na gestão financeira, nos termos dos artigos 9.º e 37.º do Decreto-Lei n.º 133/2013, de 3 de outubro, que estabelece os princípios e regras aplicáveis ao setor público empresarial, incluindo as bases gerais desse mesmo setor.
106. Os termos de articulação entre o Estado e a AMP decorrem das Bases da Concessão e Estatutos da Empresa, designadamente no que se refere às competências da Assembleia Geral e do Conselho de Administração, constantes dos Anexos ao Decreto-Lei n.º 394-A/98, de 15 de dezembro, e do contrato de serviço público: aquelas entidades estão presentes nos órgãos de administração e têm a influência e o controlo efetivos sobre as decisões estratégicas e as decisões individuais de gestão no que se refere à organização do sistema, ao planeamento e gestão do serviço público e imposição de obrigações de serviço público.

### **Organização institucional**

107. Contudo, considera-se que, independentemente do disposto no Decreto-Lei n.º 394-A/98, de 15 de dezembro e tendo em conta as competências da AMP exercidas quanto aos transportes rodoviários de passageiros e, em particular, com a STCP, ao abrigo de contrato de serviço público e do Decreto-Lei n.º 82/2016, de 28 de novembro, a AMT volta a recomendar<sup>35</sup> – tal como efetuado no parecer relativo à subconcessão do sistema – de celebração de contrato interadministrativo entre o Estado e a AMP, no sentido de potenciar uma gestão integral e coerente do sistema intermodal de transportes daquela área metropolitana, potenciando sinergias e contribuindo para a sustentabilidade económica, financeira, territorial e social de todo o sistema.<sup>36</sup>
108. Por outro lado, sem prejuízo das atribuições e competências próprias da AMT, enquanto regulador económico independente, cabe às autoridades de transportes (Estado, AMP e municípios) criar e implementar as condições legais e contratuais de base que

---

<sup>34</sup> Aliás, desde a constituição da MP, em 1993, que a sua estrutura acionista se alterou por diversas vezes, sendo neste momento detida em 60% pelo Estado (incluindo 16,7% da STCP e 3,3% da CP) e em 40% pela Área Metropolitana do Porto (AMP), incluindo os Municípios de Gondomar, Maia, Matosinhos, Porto, Póvoa de Varzim, Vila do Conde, Vila Nova de Gaia, com uma participação no capital social de 1 ação

<sup>35</sup> Tal como referido em anterior parecer prévio vinculativo da AMT quanto ao contrato de subconcessão do sistema.

<sup>36</sup> Tal articulação afigura-se também indispensável quanto ao devido enquadramento da atividade do TIP, no que se refere ao sistema tarifário. Ainda que o TIP seja um agrupamento de empresas MP-STCP-CP, é uma entidade de gestão operacional de diversos serviços de transportes, públicos e privados, sujeitos à definição de regras tarifárias por parte da AMP. De acordo com a Base XIV, a MP deve assegurar um esquema de complementaridade com os vários meios de transporte coletivos da área metropolitana do Porto, a emissão e comercialização de títulos de transporte próprios e intermodais, assim como a fiscalização comercial da exploração do sistema.

permitam a disponibilização de serviços de transportes enquadradas em termos equitativos, em termos concorrenciais<sup>37</sup> e organizativos<sup>38</sup>.

109. Tais imperativos de transparência<sup>39,40</sup> e equidade assumem uma maior relevância quanto ao Estado e à AMP, tendo em conta que, além de autoridades de transportes com jurisdição sobre todos os operadores que prestem serviço no seu território, são também gestores/detentores de operadores internos que operam em mercado concorrencial (MP e STCP), ainda que com contornos e impactos diversos<sup>41</sup>.
110. Por outro lado, a AMP e o Estado, entidades competentes em matéria tarifária, e designadamente por estarem em causa verbas atinentes ao Orçamento do Estado, no caso de bonificações sociais, por exemplo, deverão dar especial relevância à aferição da conformidade formal e substancial da aplicação dos critérios de pagamento de compensações financeiras e de repartição de receitas dos títulos intermodais, os quais deverão ser aplicados de forma equitativa a todos os operadores de transportes (públicos e privados) que os disponibilizem nos territórios em causa, tendo em conta que a Comissão Europeia sustenta<sup>42</sup> que um contrato de serviço público pode consistir num instrumento contratual, mas também numa decisão administrativa ou em instrumento legal e regulamentar.

---

<sup>37</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>38</sup> A título de exemplo, o artigo 13.º do RJSPTP estabelece que o planeamento e a coordenação do serviço público de transporte de passageiros, por cada autoridade de transportes, deve ser articulado com o serviço público de transporte de passageiros existente ou planeado na respetiva área geográfica e pressupor a articulação e otimização da exploração, visando a eficiência e eficácia do serviço público de transporte de passageiros no seu conjunto, independentemente da sua finalidade, natureza ou tipo de exploração.

<sup>39</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>40</sup> De acordo com o artigo 45.º do Decreto-Lei n.º 133/2013, de 3 de outubro, “Anualmente, cada empresa informa o titular da função acionista e o público em geral do modo como foi prosseguida a sua missão, do grau de cumprimento dos seus objetivos, da forma como foi cumprida a política de responsabilidade social, de desenvolvimento sustentável e os termos de prestação do serviço público, e em que medida foi salvaguardada a sua competitividade, designadamente pela via da investigação, do desenvolvimento, da inovação e da integração de novas tecnologias no processo produtivo”. Acrescenta que as “empresas públicas estão obrigadas a submeter a informação financeira anual a uma auditoria externa, a realizar por auditor registado na Comissão do Mercado de Valores Mobiliários, caso se encontrem classificadas nos Grupos A e B nos termos das Resoluções do Conselho de Ministros n.os 16/2012, de 14 de fevereiro, e 18/2012, de 16 de fevereiro”

<sup>41</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>42</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.”

111. Acresce que atentas as competências da AMP, enquanto autoridade de transportes de âmbito local, esta, está mais vocacionada para o planeamento, organização e gestão do sistema de transportes na área metropolitana, pelo que deverá ter um importante papel de articulação dos serviços de transporte rodoviário prestados por operadores públicos e privados, entre estes e com o modo metro, potenciando os efeitos da rede.<sup>43</sup>
112. Face ao exposto e ainda que tal articulação – entre Estado e Área Metropolitana – já resulte das bases da concessão ou do contrato de serviço público – tal poderá ser reforçado através da celebração de contrato(s) interadministrativo(s), como já referido anteriormente, que possam também incluir a articulação com os serviços ferroviários, operados pela CP – Comboios de Portugal, cuja autoridade de transportes competente é também o Estado, de forma a potenciar os objetivos da política de transportes, a coordenação e a integração física, tarifária e lógica de todos os modos de transporte; a boa relação custo-eficácia e a sustentabilidade económica e financeira da prestação desses serviços, bem como permitir aumentar as economias de escala e melhor avaliação dos custos reais da prestação do serviço público.
113. Por outro lado, os pontos 4, 5 e 7 da Cláusula 9.<sup>a</sup> deverão ser alterados no sentido de não incluir a AMT, mas sim as autoridades de transporte competentes, pelo facto de que a aprovação do plano de oferta ser claramente uma competência de carácter operacional e de gestão dos sistemas, cabendo tal àquelas autoridades nos termos da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho e não à AMT.
114. A intervenção das autoridades de transporte competentes – Estado e AMP – deverá ser, naturalmente articulada e expressa, desde logo no contrato de serviço público e/ou no contrato interadministrativo já referenciado, sendo que o Estado pode, querendo, fazer-se representar pelo Instituto da Mobilidade e dos Transportes, atentas as suas competências previstas no Decreto-Lei n.º 236/2012, de 31 de outubro,<sup>44</sup> tendo até em conta que se estabelece na cláusula 27.<sup>a</sup> que as comunicações dirigidas ao Estado são endereçadas àquele instituto.

---

<sup>43</sup> Como bem refere o “Guião para o período transitório do Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros e Linhas Orientadoras” “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<sup>43</sup> e pendularidade, continuidade urbana, existência de interfaces de âmbito regional e nacional e forte capacidade de atração intermunicipal e inter-regional, à semelhança do que acontece na generalidade das áreas metropolitanas europeias.”

<sup>44</sup> De acordo com aquele diploma, o IMT, I.P., “tem por missão o exercício das funções de regulamentação técnica, de licenciamento, coordenação, fiscalização e planeamento no setor dos transportes terrestres, fluviais e respetivas infraestruturas e na vertente económica do setor dos portos comerciais e transportes marítimos, bem como a gestão de contratos de concessão em que o Estado seja concedente nos referidos setores ou em outros setores, nomeadamente relativos a transporte aéreo e infraestruturas aeroportuárias, de modo a satisfazer as necessidades de mobilidade de pessoas e bens.”

115. Nesta sequência e no que se refere à fiscalização do contrato, sugere-se a formulação da cláusula 19.<sup>a</sup>, no seguinte sentido:

*“1. A fiscalização do cumprimento do disposto no presente contrato incumbe a:*

*a) Inspeção-Geral de Finanças, nos termos da Base XVII constante do Anexo I ao Decreto-Lei n.º 394-A/98, de 15 de dezembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 192/2008 de 1 de outubro;*

*b) Autoridade da Mobilidade e dos Transportes, nos termos do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio.*

*2. As entidades supra referidas articulam-se entre si, nos termos previstos no contrato e de acordo com as respetivas competências, bem como com a MP no que se refere ao reporte período e sistemática de informação relevante para o exercício daquelas competências.”*

116. Com esta redação, julga-se que se clarifica a intervenção das entidades fiscalizadoras, bem como se estabelecem os canais apropriados de obtenção da informação necessária ao exercício das respetivas competências.

### **Contrato de serviço público**

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

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

118. O artigo 23.º do RJSPTP estabelece, por seu turno, que *“as autoridades de transportes competentes podem impor obrigações de serviço público<sup>45</sup> ao operador de serviço público, as quais devem ser formuladas de forma expressa e detalhada, por referência a elementos específicos, objetivos e quantificáveis”*.
119. 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.*
120. Referem os n.ºs 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”*.
121. Ademais, o n.º 2 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 167/2008, de 26 de agosto, que aprova o regime jurídico aplicável à concessão de subvenções públicas, estabelece que *“as obrigações específicas de serviço público inerentes aos serviços de interesse geral exigem que a provisão global dos mesmos tenha uma natureza universal, respeite os requisitos de continuidade, de sustentabilidade, de boa qualidade e de eficácia, garanta a sua acessibilidade em termos de preços à generalidade dos cidadãos, assegure a proteção do utilizador e do consumidor, promova a coesão económica, social ou*

---

<sup>45</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 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 (CE) n.º 1370/2007, 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.

*territorial e respeite os princípios de não discriminação, de segurança, de transparência e de proteção do ambiente”.*

122. O artigo 6.º do mesmo diploma estabelece que “o cálculo da indemnização compensatória deve ter em consideração: a) Os custos incorridos com a prestação do serviço de interesse geral; b) Os proveitos resultantes do cumprimento das obrigações do serviço de interesse geral em causa, de outros serviços de interesse geral desenvolvidos pela entidade e ou provenientes de outras atividades fora do âmbito de interesse geral; c) Um lucro razoável<sup>46</sup> correspondente à remuneração do capital investido na atividade de prestação de serviço de interesse geral, líquido das contribuições do Estado, se as houver, que leve em consideração o grau de risco inerente à prestação pela empresa do serviço de interesse geral”.
123. Outrossim, acrescentam os n.ºs 2 e 3 que se consideram todos os “custos incorridos com a prestação do serviço de interesse geral, designadamente: a) os custos variáveis ocasionados pela prestação do serviço; b) a parte dos custos fixos comuns inerente à prestação do serviço de interesse geral, caso a entidade exerça outras atividades” e que “os custos relacionados com investimentos, nomeadamente os que respeitem a infraestruturas, podem ser tomados em consideração quando necessários para a prestação do serviço de interesse geral e na parte em que os investimentos em causa não tenham sido objeto de financiamento público.”.
124. Por outro lado, o n.º 4 do mesmo diploma refere que “os proveitos a tomar em consideração devem ser todos os proveitos que decorrem da prestação do serviço de interesse geral, podendo ser acordada a afetação, no todo ou em parte, ao financiamento do serviço de interesse geral dos lucros obtidos com outras atividades” devendo ter-se em conta “o sector em que a empresa em causa se insere, podendo ser introduzidos critérios de incentivo, nomeadamente em função da qualidade do serviço prestado e dos ganhos de produtividade”.
125. O Regulamento estabelece ainda que devem ser definidas “claramente as obrigações de serviço público que os operadores de serviço público devem cumprir e as zonas geográficas abrangidas”, estabelecendo “antecipadamente e de modo objetivo e transparente: i) os parâmetros com base nos quais deve ser calculada a compensação, se for caso disso, e ii) a natureza e a extensão dos direitos exclusivos eventualmente concedidos, por forma a evitar sobrecompensações (...)” devendo aqueles parâmetros ser determinados “(...) de modo a que cada compensação não possa, em caso algum,

---

<sup>46</sup> N.º 6 do artigo 6.º: o lucro razoável referido na alínea c) do n.º 1 não pode ultrapassar a taxa média de remuneração do capital registada nos três últimos anos no setor em que a empresa se insere.

*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”.*

126. Estatui também o amplamente citado Regulamento que *“as compensações ligadas a contratos de serviço público adjudicados por ajuste direto ao abrigo dos n.ºs 2, 4, 5 e 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.”*
127. 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>47</sup>, igual ao efeito financeiro líquido”.*
128. O n.º 3 do referido anexo releva ainda que *“a execução da obrigação de serviço público pode ter um impacto sobre as eventuais atividades de transporte de um operador para além da obrigação ou obrigações de serviço público em causa”,* pelo que, *“para evitar a sobrecompensação ou a falta de compensação, devem, por conseguinte, ser tidos em conta, ao proceder ao cálculo da incidência financeira líquida, os efeitos financeiros quantificáveis sobre as redes do operador”.*
129. 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*

---

<sup>47</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”.*

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

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

130. 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”.*

131. De referir, no que diz respeito ao pagamento de compensações financeiras, a Comissão Europeia<sup>48</sup> refere que, *“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 106.º, n.º 2, do TFUE. Consequentemente, as regras da União relativas à compensação por serviços de interesse económico geral<sup>49</sup> que têm por base o artigo 106.º, n.º 2, do Tratado não se aplicam aos transportes terrestres<sup>50</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.”*

132. Acrescenta ainda a Comissão que *“a presunção de compatibilidade e a exoneração a que faz referência o parágrafo anterior não exclui a possibilidade de as compensações*

---

<sup>48</sup> Comunicação da Comissão “Orientações para a interpretação do Regulamento”.

<sup>49</sup> Nomeadamente a Decisão da Comissão 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 (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).

<sup>50</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 TFUE aos auxílios de *minimis* concedidos a empresas que prestam serviços de interesse económico geral (JO L 114 de 26.4.2012, p. 8).

*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>5152</sup> ”*

133. Recorde-se que a MP sublinhou que *“analisando o total de proveitos operacionais da Metro do Porto, conclui-se que os mesmos são ainda insuficientes para pagar todos os gastos operacionais necessários ao funcionamento do sistema. Isso mesmo pode ser observado pela Taxa de Cobertura Global do metro do Porto (ver Pág. 73 do Relatório e Contas de 2017 da MP)”*.
134. [confidencial]
135. [confidencial]
136. [confidencial]
137. [confidencial]
138. [confidencial]
139. [confidencial]
140. [confidencial]
141. [confidencial]
142. [confidencial]
143. [confidencial]
144. Neste sentido, entende a MP que a *“proposta de CSP agora apresentada está em conformidade com as práticas mais recentes de contratualização e considera-se que o modelo de remuneração e de penalidades apresentado é um modelo equilibrado que procura remunerar a MP pela persecução das OSP e penalizá-la caso os níveis de serviço ou de qualidade do serviço sejam deficitários”*.

---

<sup>51</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>52</sup> O tribunal entende que: Existe a necessidade de definir e atribuir de modo claro e transparente as obrigações de serviço público desde o início para que se possa deduzir com exatidão quais as obrigações de serviço público impostas às empresas; Os parâmetros com base nos quais o montante exato de compensação é calculado devem ser previamente estabelecidos, de forma objetiva e transparente, a fim de evitar que inclua uma vantagem económica suscetível de favorecer a empresa beneficiária em relação às empresas concorrentes; 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.

145. Considerando que os requisitos previstos no Acórdão mencionado estão, na sua essência, acomodados nas disposições do Regulamento, da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, e do Decreto-Lei n.º 167/2008, de 26 de agosto, e de acordo com os dados disponibilizados pela empresa e constantes dos Relatórios e Contas, considera-se que as compensações previstas se enquadram no permitido pelo Direito e pela Jurisprudência Europeia.
146. Na verdade estamos perante serviços de interesse económico geral prosseguidos por uma empresa incumbida do cumprimento de obrigações de serviço público clara e objetivamente definidas, não se afigurando que lhe conferem vantagem económica suscetível de favorecer a empresa beneficiária em relação a empresas concorrentes em igualdade de circunstâncias, e perante compensações que não ultrapassam o necessário para cobrir, total ou parcialmente, os custos ocasionados pelo cumprimento daquelas obrigações serviço público, de forma eficiente e transparente.
147. Pelas obrigações específicas de serviço público inerentes aos serviços de interesse geral incluídos no sistema, constata-se, por todos os dados apresentados, que o cálculo da indemnização compensatória tem em conta custos incorridos com a prestação do serviço de interesse geral, os proveitos resultantes do cumprimento das obrigações do serviço de interesse geral em causa, de outros serviços de interesse geral desenvolvidos pela entidade e ou provenientes de outras atividades fora do âmbito de interesse geral, tendo sido tidos em conta os custos e receitas do sistema, identificados nas Bases Financeiras das peças contratuais e nos Relatórios e Contas.
148. Por outro lado, afigura-se que são consideradas as incidências da execução da obrigação de serviço público, comparando a situação em que é executada a obrigação de serviço público com a situação que teria existido se a obrigação não tivesse sido executada, contabilizando ainda as receitas decorrentes da aplicação dos tarifários em vigor<sup>53</sup>.
149. Afigura-se que ponderação teve em conta não apenas as obrigações diretas da MP no funcionamento do sistema, bem como as indiretas, ou seja, aquelas que são efetivamente prestadas pelo subconcessionário ao abrigo do contrato de concessão, sendo de sublinhar uma maior indução de transparência na estrutura de operação.

---

<sup>53</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.”

150. Aliás, são claramente apontados os pressupostos do anterior modelo contratual que não se verificaram, bem como o desajustamento de um modelo de compensação que não previa o pagamento de quaisquer indemnizações compensatórias (ainda que fosse considerado o impacto benéfico da exclusividade), sendo efetuada uma maior especificação dos custos e receitas associadas, dos respetivos titulares de direitos e obrigações.
151. Por outro lado, foi considerado um lucro razoável que a empresa considerou, nas Bases Financeiras do Contrato, como *“uma margem de lucro normal, fixada em 3%”*.
152. Nos termos do n.º 4 do artigo 5.º da Decisão SIEG, entende-se por *“lucro razoável”* a taxa de remuneração dos capitais próprios que tome em consideração o risco ou a ausência de risco, suportado pela empresa em virtude da intervenção do Estado-Membro<sup>54</sup> não estando em causa, por definição a existência de lucros excessivos.
153. Como refere a Comissão Europeia, *“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. Entre outros fatores, há que ter em conta as características específicas da empresa, a remuneração normal de mercado para serviços semelhantes e o nível de risco associado a cada contrato de serviço público. Por exemplo, um contrato de serviço público com disposições específicas que garantam o nível de compensação na eventualidade de custos imprevistos apresenta um risco inferior a um contrato sem esta garantia. Em iguais circunstâncias, o lucro razoável seria, portanto, menor no primeiro do que no segundo contrato. É de encorajar, em geral, a utilização de incentivos à eficiência no mecanismo de compensação. Sublinhe-se que os regimes de compensação que se limitam a cobrir os custos realmente incorridos não dão grande incentivo à empresa de transportes para que siga uma política de contenção de custos ou se esforce por ganhar eficiência.”* Admite-se, contudo, a opção por uma mera cobertura de custos pelas receitas, quando existe *“incerteza quanto aos custos e o prestador dos serviços de transporte necessita de um alto grau de proteção contra a incerteza”*.
154. Acrescenta que <sup>55</sup>, *“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*

---

<sup>54</sup> Decisão da Comissão 2005/842/CE, de 28 de novembro de 2005, relativa à aplicação do n.º 2 do artigo 106.º 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, publicada no JOUE L 312/76, de 29 de outubro de 2005

<sup>55</sup> [http://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/themes/passengers/news/doc/2015-07-03-strict-enforcement-pax-rights/guidelines\\_pt.pdf](http://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/themes/passengers/news/doc/2015-07-03-strict-enforcement-pax-rights/guidelines_pt.pdf)

*adequado de lucro razoável*”, ou seja, tudo depende dos circunstancialismos concretos. Nesse sentido, entende-se que tal deverá ser devidamente acautelado, nomeadamente no âmbito da avaliação anual da aplicação dos critérios de compensação das obrigações de serviço público, que se recomenda que seja seguida.

155. Tendo em conta a fórmula de cálculo das compensações, bem como os pressupostos constantes do quadro 2, o detalhe dos fornecimentos e serviços externos (quadro 3), o modelo financeiro (quadro 4) , bem como as taxas de ocupação e rendibilidade dos troços, onde a empresa calcula as indemnizações compensatórias num valor ligeiramente superior ao que resultaria da mera cobertura da diferenças dos custos e rendimentos associados à prestação do serviço público e cumprimento de obrigações de serviço público considera-se que dá resposta à existência de *“um lucro razoável”* tal como previsto no Regulamento e no RJSPTP.
156. No entanto, será de referir que as conclusões supra foram obtidas através da leitura de informação dispersa na documentação referida, considerando-se que a informação relativa a compensações deve ser melhor estruturada nos documentos oficiais da empresa para que a sua perceção seja mais imediata, designadamente para aferição permanente do cumprimento das regras europeias e nacionais aplicáveis e já mencionadas.
157. Aliás, apenas desta forma se poderá dar pleno cumprimento das obrigações previstas na Cláusula Oitava designadamente *“justificar fundamentadamente, sempre que solicitado pelas entidades fiscalizadoras do Contrato, a aplicação da compensação financeira obtida no âmbito do Contrato e, sendo caso disso, o eventual incumprimento dos objetivos fixados no Contrato”*.
158. Para o efeito, a AMT sublinha a necessidade e recomenda que a contabilidade e registos organizados e demais documentos devidamente auditados, devem não apenas cumprir os termos exigidos pela legislação comercial, mas também das regras europeias e nacionais aplicáveis e já mencionadas.
159. Neste âmbito, é ainda recomendado que o próximo Relatório e Contas bem como os relatórios de acompanhamento da concessão, contenham já informação estruturada e específica relativa às compensações por obrigações de serviço público, de acordo com o Regulamento, para garantir o cumprimento de obrigações legais de reporte e de fiscalização por parte das entidades competentes e tendo em conta uma expressa e clara enunciação das obrigações diretas da MP e da subconcessionária na prossecução do objetivo comum de disponibilização do sistema.

160. Acresce que, uma vez que a Base XVI estabelece a obrigação da MP enviar trimestralmente ao Governo relatórios de acompanhamento da empresa operadora e do cumprimento das obrigações de serviço público, se entende conveniente ou vantajoso que a AMT, com a mesma periodicidade possa ter acesso a informação sobre a execução contratual, sem prejuízo das interações que se justificarem no cumprimento de obrigações legais.
161. Por outro lado, tendo em conta que a gestão da empresa tem metas bem definidas verifica-se que existem incentivos suficientes, quer do lado da gestão, quer do lado da autoridade de transportes para promover uma gestão eficiente e dinâmica da empresa e da prestação do serviço público, sendo esse, segundo a Comissão Europeia, o principal objetivo do enquadramento legal europeu aplicável, sendo tal exigência de rigor reforçada com os indicadores e respetivos procedimentos de verificação e sancionamento previstos nas peças procedimentais.
162. Contudo, será de referir que, sem prejuízo das atribuições próprias dos Tribunais europeus e nacionais, os critérios enunciados apenas se consideram cumpridos, na perspetiva da temática das ajudas de Estado, se ao longo do tempo a MP corretamente aplicar os critérios de cálculo e pagamento das compensações em causa, face às circunstâncias concretas da prestação do serviço que as fundamentam, e são esses os factos que devem ser de verificação permanente e sistemática.
163. Por isso, sublinhamos que a aferição da *compliance* dos instrumentos pré contratuais e contratuais não se aplica apenas à definição formal das mesmas, mas também devem ser aferidas, designadamente pela AMT, à medida da sua aplicação, de forma sistemática e periódica.

### **Alterações contratuais**

164. O novo contrato não introduziu alterações estruturais no anterior articulado, exceção feita aos respetivos anexos, designadamente nas matérias relativas a compensações financeiras e quanto à compatibilização dos indicadores de oferta, de acordo com o contrato de subconcessão. A saber, em suma:
- Foram eliminadas referências relativas à fundamentação do anterior modelo contratual do preâmbulo. Contudo, por uma questão de transparência e melhor compreensão, sugere-se a inclusão no preâmbulo da justificação para a celebração de um novo contrato e as principais diferenças face ao anterior;
  - Foi eliminada a referência à Grande Manutenção, em alinhamento com o contrato de subconcessão em vigor;

- Foi eliminada a referência ao cumprimento conjunto de obrigações de serviço público especificamente com a STCP, o que não se afigura de maior relevância, uma vez que Lei n.º 52/2015, de 9 de junho prevê a figura dos Acordos de exploração conjunta, com a diferença de que a iniciativa não está apenas dependente da vontade dos operadores mas de autorização da autoridade de transportes competente;
  - Foram eliminadas referências à introdução de medidas de eficiência que assegurem o equilíbrio e sustentabilidade económica e financeira por parte da MP e por parte do Estado, não se vislumbrando o racional, já que tais medidas estão previstas no contrato de subconcessão e devem decorrer da normal atividade da MP e do Estado enquanto acionista;
  - Foi alterado o limite do prazo da concessão de 2024 para 2025, alinhando-o com o contrato de subconcessão em vigor;
  - Foi substituída a intervenção da ex-Autoridade Metropolitana de Transportes do Porto e do IMT pela AMT (matéria sobre a qual já nos debruçámos), sem prejuízo da inserção da referência à atuação da AMT no âmbito do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio;
165. Contudo consideramos que existem especificações que poderão ser efetuadas, aliás, como já apontado em anterior parecer sobre o contrato de subconcessão.
166. No caso concreto, o Estado entendeu atribuir a uma entidade empresarial pública a responsabilidade pela gestão de um sistema de metro ligeiro, autorizando-a a fazê-lo por intermédio de um outro operador de transportes, mediante um procedimento concursal, por aplicação do Decreto Lei n.º 394-A/98, de 15 de dezembro, que aprova as bases da concessão.
167. Por essa razão, a MP é titular de todos os direitos, obrigações e responsabilidades decorrentes do disposto no contrato, sendo que o mesmo apenas tem execução, em toda a sua plenitude, com o disposto nos restantes instrumento contratuais, incluído a subconcessão da exploração.
168. Nesse sentido, o contrato e/ou os relatórios e contas e/ou os relatórios de acompanhamento da concessão devem ter referência expressa a todos os instrumentos contratuais bem como o seu adequado tratamento contabilístico e especificação de informação relevante para efeito de avaliação das compensações financeiras pagas. Se o contrato de serviço público prevê compensações que têm em conta os custos e

receitas não apenas decorrentes diretamente do contrato de subocnessão, então, por imperativos de transparência, tal recomendação deverá ser seguida.

169. Sendo certo que as diferenças entre os níveis de oferta/frequência de serviços estabelecidos no novo contrato de serviço público da MP e no contrato de subconcessão deixaram de existir, continua-se a constatar que os indicadores constantes do contrato de serviço público, as obrigações de informação bem como o apuramento de incumprimentos e aplicação de penalidades, são estabelecidos de forma mais genérica do que no contrato de subconcessão.
170. Na verdade, todas elas encontram a adequada especificação nas obrigações impostas à subconcessão, no caderno de encargos, e cujo cumprimento ou incumprimento vincula a subconcessionária à MP e pelos quais esta é responsabilizada perante o Estado.
171. É certo que a MP defendeu que *“a prossecução pela subconcessionária de parte das Obrigações de Serviço Público tendo esta ficado assim indiretamente obrigada ao seu cumprimento. A MP e a Subconcessionária, cada uma no seu papel, contribuem assim para que o serviço público seja prestado aos passageiros, razão pela qual existem pagamentos e penalidades diferenciadas às duas entidades, uns derivados do contrato de SP e outros do contrato de subconcessão.”*
172. Tal permite constatar que o alto grau de especificação e vinculatividade das obrigações da subconcessionária garantem que o interesse público é protegido e beneficiado, sendo que as penalidades impostas no caderno de encargos são um incentivo relevante para o cumprimento das obrigações definidas.
173. Contudo, nem todas as obrigações de serviço previstas na cláusula 7.<sup>a</sup> estão devidamente objetivadas no contrato, nos respetivos anexos ou em outra documentação.
174. Considera-se que a inclusão dos critérios objetivos de aferição do seu cumprimento, no texto do contrato ou por remissão para outra documentação são essências ao exercício de competências de monitorização mas também de fiscalização por parte das autoridades competentes e por outro lado são um verdadeiro incentivo à eficiência da MP.
175. Caso contrário, e sem a referida objetivação (cuja complexidade ou especificação varia conforme cada uma das obrigações), poderão ser meras normas programáticas e não verdadeiras obrigações de serviço público, o que aliás é condição essencial – como já

referido anteriormente no que se refere ao enquadramento legal e jurisprudencial europeu – para justificar o pagamento de compensações.

176. Por outro lado, ao contrário do que acontece com a subconcessionária, a periodicidade de aferição do cumprimento dos diversos indicadores é anual (ainda que o apuramento possa ser mensal ou diário) o que, dada a amplitude de tempo, torna muito difícil a verificação de eventuais incumprimentos e que estes possam eventualmente ser penalizados. No limite poderá não ser possível concluir pela existência de incumprimento legal ou contratual das obrigações de serviço público impostas à MP por estes se diluírem numa avaliação anual.<sup>56</sup>
177. Mais uma vez, tal é relevante pois apesar da subconcessionária estar adequadamente balizada na sua atividade, a última responsável pelo cumprimento das obrigações contratuais é a MP, pelo que se recomenda que a periodicidade da aferição do cumprimento dos indicadores de serviço público seja reduzida, aproximando-se do que é exigido à subconcessionária.
178. Mais se recomenda que, periodicamente, se possa divulgar publicamente os mesmos indicadores, por uma questão de transparência da atividade da subconcessão, quanto a passageiros mas também profissionais e contribuintes.
179. Por outro lado, a cláusula 18.<sup>a</sup> estabelece apenas que a *“não realização, por parte da MP, de quaisquer obrigações resultantes do presente contrato, pode implicar a aplicação pelo Estado de uma penalização por incumprimento contratual, calculada de forma justificada e proporcional à gravidade”*.
180. Ainda que a Base XXIV em anexo ao Decreto-Lei n.º 394-A/98, de 15 de dezembro, estabeleça que pelo incumprimento de qualquer das obrigações inerentes à concessão poderá a MP ser punida com multa entre 200.000€ e 20.000.000€ segundo a sua gravidade, não são definidos termos concretos que permitam aplicar sanções ou penalidades pelo incumprimento de obrigações contratuais à MP, pois não é efetuada uma distinção entre as diversas obrigações. Tal consubstancia-se numa potencial discricionariedade com alguma latitude, ainda que os montantes em causa – previstos na lei – se afigurem dissuasores.
181. Se por um lado um montante substancial de multas contratuais pode ser desmotivador do incumprimento, por outro, a aplicação indistinta de sanções a uma multiplicidade de obrigações ou a não existência de critérios ou parâmetros objetivos para calcular e

---

<sup>56</sup> A mesma conclusão verificou-se a propósito da inspeção da AMT às condições de exploração do Metro de Lisboa, em 2016. [http://www.amt-autoridade.pt/media/1344/relatorio-final\\_ação-inspetiva-mlx\\_10fevereiro2017.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/1344/relatorio-final_ação-inspetiva-mlx_10fevereiro2017.pdf)  
Sede: Palácio Coimbra – Rua de Santa Apolónia, n.º 53 – 1100-468 Lisboa - Portugal  
Contribuinte n.º 513 637 257

aplicar um montante pecuniário intermédio para uma infração em concreto poderá potenciar a não aplicação de qualquer sanção.

182. É certo que o contrato de subconcessão é aquele que estabelece as obrigações que influenciarão mais diretamente as condições em que o serviço, na prática, será prestado ao passageiro. Porém, o responsável primeiro pela definição dessas condições parece ser o Estado Português (enquanto entidade concedente do serviço), estabelecendo determinadas obrigações que a MP terá que garantir que são cumpridas na operação.
183. O mesmo se dirá quanto à cláusula 21.<sup>a</sup> que estabelece que o Estado pode resolver o contrato, com efeito imediato, estando em causa, designadamente, o incumprimento reiterado por parte da MP das obrigações legais ou contratuais a que está obrigada a cumprir. Na verdade, existirão obrigações inerentes à concessão cuja gravidade poderá não justificar a resolução contratual, sugerindo-se que esta matéria seja reavaliada.
184. Poder-se-á defender que a determinação das concretas sanções contratuais a aplicar em cada caso, poderá ser um poder discricionário do Concedente, após a ponderação das circunstâncias específicas verificadas em cada situação de incumprimento, e que sendo a empresa um operador interno, estará constrangido na sua atuação através de contrato de gestão e a aprovação dos planos e orçamentos anuais, pelo que a aplicação de sanções será, na prática, a penalização a si próprio, tendo em conta a situação do Estado enquanto acionista.
185. Sem prejuízo do antedito, considera-se que a certeza e a transparência da gestão contratual saem reforçadas com critérios mais objetivos de balização da atuação de uma concessionária de serviço público.
186. Não obstante o contrato garantir que o incumprimento de qualquer obrigação contratual é sancionado, recomenda-se que todas as obrigações que vinculam a empresa estejam diretamente ligadas a determinada sanção por incumprimento contratual, de acordo com uma graduação de gravidade definida, que permita determinar o respetivo montante pecuniário, sem prejuízo de tal ser fixado num intervalo razoável, dentro dos limites globais constantes do contrato e tendo em conta o poder de decisão, também discricionário, de uma autoridade de transportes. Deverá ser tido em conta um nível semelhante de exigência que se efetua para a atuação do subconcessionário, com as necessárias adaptações e com uma menor grau de discricionariedade.
187. Afigura-se que apenas desta forma existirá um verdadeiro incentivo ao cumprimento contratual, e apenas assim se permitirá uma efetiva aferição e sancionamento de eventuais incumprimentos contratuais e se potenciará um melhor serviço aos passageiros e, do mesmo passo, uma melhor defesa do interesse público.

188. 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.
189. Por outro lado, o artigo 46.º do RJSPTP estabelece que constituem contraordenação, punível com coima, o incumprimento das obrigações de serviço público, tal como definidas no contrato ou nos termos do artigo 23.º do RJSTP, o incumprimento do dever de informação e comunicação referido no artigo 22.º do RJSPTP ou o incumprimento das regras relativas ao sistema tarifário aplicáveis aos operadores de serviço público, previstas no artigo 40.º do RJSPTP e na respetiva regulamentação.
190. Aliás, o n.º 3 do artigo 48.º do RJSPTP estabelece que as autoridades de transportes (sejam elas detentoras de operadores internos ou não) devem transmitir à AMT os factos subsumíveis aos tipos contraordenacionais previstos no artigo 47.º imediatamente após tomarem conhecimento da sua verificação, devendo colaborar na instrução do processo contraordenacional.
191. No que se refere aos direitos dos passageiros, entende-se que a importância dos mesmos justifica que exista uma referência expressa no contrato de serviço público.
192. Ainda que o modo metro não esteja expressamente previsto no Decreto-Lei n.º 58/2008, de 26 de março, alterado pelo Decreto-Lei n.º 35/2015, de 6 de março, que estabelece as condições que devem ser observadas no contrato de transporte ferroviário de passageiros<sup>57</sup>, entende-se que a MP deve comprometer-se, contratualmente, ao cumprimento daquele diploma, com as necessárias adaptações em função das diferenças técnicas, nada obstando a que possa dar cumprimento também a normas do modo rodoviário<sup>58</sup>, tendo em conta a intensa intermodalidade no sistema de transportes públicos da AMP, sobretudo pela via tarifária.
193. Tal terá o objetivo último de dar cumprimento continuado às recomendações constantes do Relatório de Ação de Diagnóstico quanto à Divulgação de Condições Gerais de Prestação e utilização de Serviços de Transporte Público de Passageiros<sup>59</sup>, isto é, elaborar um documento único com todas as regras relativas à utilização do respetivo modo de transporte e que vinculam o operador e o passageiro, divulgado em local

<sup>57</sup> Conformando as regras nacionais que regulam o contrato de transporte ferroviário de passageiros com as disposições do Regulamento (CE) n.º 1371/2007, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro.

<sup>58</sup> Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro, que estabelece as condições que devem ser observadas no contrato de transporte rodoviário de passageiros e bagagens, em serviços regulares, bem como o regime sancionatório pelo incumprimento das normas do Regulamento (UE) n.º 181/2011, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro.

<sup>59</sup> Publicado no site da AMT. <http://www.amt-autoridade.pt/gestao-do-conhecimento/conhecimento-transversal/relatorios>

acessível e que procure uma adequada harmonização e compatibilização das regras contratuais e âmbito tarifário que envolvam operadores e entidades gestoras de sistemas tarifários, de bilhética e suporte à mobilidade, e de forma a garantir um mínimo de estabilidade e coerência à proteção dos passageiros em viagens multimodais.

194. Finalmente, é necessário garantir a demonstração da comportabilidade orçamental, de forma a garantir a sustentabilidade da operação e o cumprimento, quando forem aplicáveis, das normas relativas à programação financeira plurianual constantes da Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, que aprova a Lei de Enquadramento Orçamental e tendo em conta a alínea b) do n.º 1 do artigo 6.º e a alínea c) do n.º 2 do artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 111/2012, de 23 de maio.

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

195. O Contrato de serviço público, devidamente enquadrado na legislação nacional e europeia já mencionada, apresenta diversas vantagens e dá resposta favorável a cada uma daquelas racionalidades basilares e estruturantes da metodologia de regulação económica independente da AMT (investidores; profissionais/utilizadores/utentes/consumidores e/ou cidadãos; e contribuintes).
196. Quanto a investidores, tendo em conta os elementos disponibilizados, afigura-se que estão criadas as condições para o desenvolvimento do serviço de transporte em metro ligeiro de passageiros na AMP, tendo em conta que se mantém o modelo de serviço de transporte de passageiros em vigor há vários anos e que tem produzido resultados comprovadamente relevantes, ao mesmo tempo que acomoda o processo de implementação do Regulamento e do RJSPTP, criando as condições de estabilidade necessárias ao investimento na rede de transportes.
197. Por outro lado, o facto de se clarificarem e especificarem as condições de exploração de um sistema de transportes bem como as relações entre a MP, a subconcessionária, o Estado e, conseqüentemente, com as autoridades de transportes, confere um quadro de transparência, estabilidade e previsibilidade, estando acautelado o adequado relacionamento com outros operadores no mesmo mercado, o efetivo cumprimento das regras contratuais e legais, nacionais e europeias, e um exercício de regulação, supervisão e organização de sistema atento a eventuais distorções concorrenciais.
198. No que tange a utilizadores/utentes/consumidores e/ou cidadãos, o facto de o Sistema ser gerido em articulação com entidades com maior proximidade e mantendo um modelo de operação que tem produzido resultados relevantes, designadamente crescimento do número de passageiros e bons níveis de avaliação de satisfação, poderá potenciar a oferta de um melhor serviço, adequando a oferta à procura de forma mais profícua,

dinâmica e eficaz. Naturalmente que a existência ou crescimento dos benefícios decorrerá do acompanhamento da execução contratual.

199. Por outro lado, o elevado nível de exigência quanto a indicadores contratuais e procedimentos de verificação constante do seu cumprimento, permite assegurar, à partida, um elevado nível de qualidade para todos os utilizadores.
200. Ademais, o exercício dos poderes regulatórios da AMT em articulação com os poderes organizacionais do Estado, através da MP ou da AMP, cada qual no âmbito das respetivas competências, poderá permitir, potencialmente, uma melhor promoção dos direitos e interesses dos consumidores, utilizadores do transporte público, mas também, indiretamente, daqueles que possam beneficiar da existência de uma rede de transportes públicos eficiente na sua região.
201. 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, bem como sustentada numa extensa e especificada definição de obrigações de reporte de informação, e de mecanismos de fiscalização e sancionamento e com imperativos de uma gestão sustentável e criteriosa, poderá potenciar uma melhor gestão dos dinheiros públicos e, conseqüentemente, assegurar a sustentabilidade atual e futura da oferta de transportes à população.
202. É certo que o cenário de não pagamento de indemnizações compensatórias alterou-se, sendo agora exigido esforço financeiro público para esse efeito. Contudo, julga-se claro que o cenário anterior não estava adequado à realidade e não era suficiente para manter o sistema em funcionamento, de forma eficiente e eficaz, sustentável do ponto de vista económico financeiro e com qualidade e impactos positivos no Ecosistema. Aliás, como refere a MP, o Estado não procedeu ao pagamento de indemnizações compensatórias, mas contribuiu para a promoção da eficácia, o equilíbrio e a sustentabilidade económico-financeira da prestação das atividades compreendidas no contrato, designadamente por via do Orçamento do Estado.

## VII – DAS CONCLUSÕES

203. Assim, e em conclusão e sem prejuízo do já referido supra, designadamente no que tange a recomendações/sugestões:
  - a) No que concerne ao objeto específico deste parecer, afigura-se, à partida e de acordo com a informação prestada e apurada, que o contrato de serviço público

está em *compliance* com a Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, bem como com o Regulamento, e demais legislação citada;

- b) De referir, igualmente, que a referida *compliance* afere-se não apenas na definição inicial dos termos daqueles instrumentos legais e contratuais mas também na sua efetiva execução, implementação e eventual revisão (mesmo que programada e periódica), designadamente, na monitorização do cumprimento de obrigações de serviço público, na aplicação de critério e cálculo anual de compensações financeiras pelo cumprimento de tais obrigações, na salvaguarda, pelas autoridades de transporte competentes, de uma gestão do Sistema que salvaguarde condições concorrenciais equitativas para todos os operadores e no cumprimento estrito de todas as obrigações legais decorrentes do Regulamento e do RJSPTP e que não constam do contrato de serviço público;
- c) Nesse sentido, o parecer prévio vinculativo da AMT é positivo, ainda que condicionado à implementação das recomendações/sugestões efetuadas ao longo do presente parecer, prosseguidas, *a posteriori*, de um acompanhamento contratual sistemático, no sentido de aferir, a todo o tempo, a *compliance* com as normas legais nacionais e europeias, bem como das disposições contratuais;
- d) Acresce que deve do mesmo passo ser dada especial atenção à verificação sistemática, objetiva e transparente (e eventual revisão/ajustamento) da aplicação dos critérios de cálculo de compensações financeiras e cumprimento de indicadores e reporte de informação, face ao previsto nas bases da concessão e nos instrumentos contratuais;
- e) Acresce que a AMT, no âmbito das atribuições e competências que lhe estão legalmente cometidas pelos Estatutos, prosseguirá uma articulação expedita e eficiente com o Estado, a AMP e MP, designadamente através de uma adequada transmissão de informação relevante, pelo concedente à AMT, no âmbito da execução deste contrato, com especial incidência, e para os devidos efeitos, na verificação regular da conformidade legal, nacional e europeia, da definição de obrigações de serviço público e atribuição de compensações financeiras pelo seu cumprimento, bem como no que concerne à avaliação da conformidade no que respeita a regras e princípios de âmbito tarifário (de âmbito nacional, regional e local), de regras regulamentares e contratuais

relativas aos direitos e interesses dos consumidores e que assumem impacto concorrencial.

204. Quanto à análise das diferentes racionalidades plurais: a dos investidores; a dos profissionais/utilizadores/utentes/consumidores e/ou cidadãos; e a dos contribuintes, de acordo com a informação prestada e sujeita a confirmação e manutenção na execução contratual, é igualmente de parecer favorável – tendo em conta a *compliance* legal e a implementação das recomendações efetuadas – porquanto e entre outros argumentos:

- Fortalece as condições de estabilidade para o desenvolvimento e investimento do serviço de transporte em metro ligeiro de passageiros na AMP,
- Confere um quadro de transparência, estabilidade e previsibilidade, na relação institucional entre concedente, gestor do contrato e entidades supervisoras, fiscalizadoras e reguladoras;
- Potencia um elevado nível de qualidade e uma oferta adequada à procura.

Em ritmo de conclusão, afigura-se-nos ser igualmente importante, para os *stakeholders*, a existência de uma salutar cooperação institucional entre a AMT, o Estado, a MP e a AMP, cada um naturalmente no exercício da Missão específica e diferenciada que a Lei lhes consagra<sup>60</sup>. Tal releva na medida em que pode reforçar a confiança na prossecução das suas estratégias empresariais visando a competitividade e a coesão, de onde poderá decorrer o investimento e, conseqüentemente, o emprego.

A coerência e clareza da *praxis* quotidiana de um binómio institucional como o presente, entre autoridade de transportes e entidades públicas que prosseguem os interesses daquelas e o interesse público, e, uma autoridade de regulação económica independente, com atribuições em matéria de concorrência, respeitando a centralidade da pessoa, consubstancia uma garantia assinalável de que o bem público da mobilidade eficiente e sustentável está devidamente protegido, o que, em si mesmo, é um ativo para a economia e para a sociedade portuguesas.

Lisboa, em 23 de agosto de 2018

---

<sup>60</sup> Naturalmente, sem prejuízo da colaboração que existe com o Governo, em especial com aquele que detém competências na área da mobilidade e dos transportes urbanos.



O Presidente do Conselho de Administração,

João Carvalho

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