

PARECER N.º 06/AMT/2024

I – INTRODUÇÃO

1. O Gabinete de Sua Excelência o Secretário de Estado da Mobilidade Urbana enviou à Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT), a 23 de fevereiro de 2024, o *“Aditamento ao Contrato de Serviço Público do Metropolitano de Lisboa”* para emissão de parecer prévio vinculativo, nos termos da alínea b), do n.º 2 do artigo 34.º do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, a celebrar entre o Estado Português e o Metropolitano de Lisboa, E.P.E (ML).
2. Para o efeito, foram remetidos os seguintes documentos:
 - Aditamento;
 - Anexo 1: Rede, Oferta, Tarifário e Bilhética;
 - Anexo 2: Bens Afetos à Concessão;
 - Anexo 3: Seguros;
 - Anexo 4: Modelo de Remuneração e Caso-Base;
 - Anexo 5: Monitorização e Controlo do Contrato de Concessão;
 - Documento de enquadramento da operação;
 - Fundamentação das alterações propostas;
 - Documento comparativo entre a nova proposta contratual e o contrato em vigor.
3. O citado parecer inscreve-se no cumprimento da missão da AMT enquanto regulador económico independente, nos termos dos seus Estatutos, publicados em anexo ao Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio e de acordo com as exigências que emanam da Lei-Quadro das entidades reguladoras independentes, aprovada pela Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto.
4. A sua emissão fundamenta-se, assim, nas atribuições da AMT, previstas no n.º 1 do artigo 5.º dos seus Estatutos, designadamente, zelar pelo cumprimento do

enquadramento legal, nacional, internacional e da União Europeia, aplicável à regulação, supervisão, promoção e defesa da concorrência, visando o bem público, a defesa dos interesses dos cidadãos e a defesa do interesse dos operadores económicos; monitorizar e acompanhar as atividades do mercado da mobilidade e dos transportes terrestres e fluviais, e; avaliar as políticas referentes ao Ecossistema da Mobilidade e dos Transportes.

5. São, também, atribuições da AMT:

- Definir as regras gerais e os princípios aplicáveis às obrigações de serviço público (OSP) no setor regulado, com respeito pelos princípios da igualdade, da transparência e da proporcionalidade das compensações financeiras, bem como estabelecer os necessários níveis de serviço;¹
- Fiscalizar e auditar o cumprimento das obrigações legais, regulamentares e contratuais, assumidas pelos concessionários e pelos prestadores do serviço público sujeitos à sua jurisdição propondo, se for o caso, a aplicação de sanções contratuais;²
- Proceder ao controlo anual das compensações concedidas às entidades que asseguram os serviços de interesse económico geral nos setores regulados;³
- Promover a defesa dos direitos e interesses dos consumidores e utentes em relação aos preços, aos serviços e respetiva qualidade.⁴

6. Nesta análise procurar-se-á aprofundar e avaliar as diversas questões regulatórias subjacentes ao pedido de parecer: (i) em primeiro lugar, o enquadramento e a *compliance* com a Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, que aprovou o Regime Jurídico do Serviço Público de Transportes de Passageiros (RJSPTP), com o Regulamento (CE) n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23

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

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

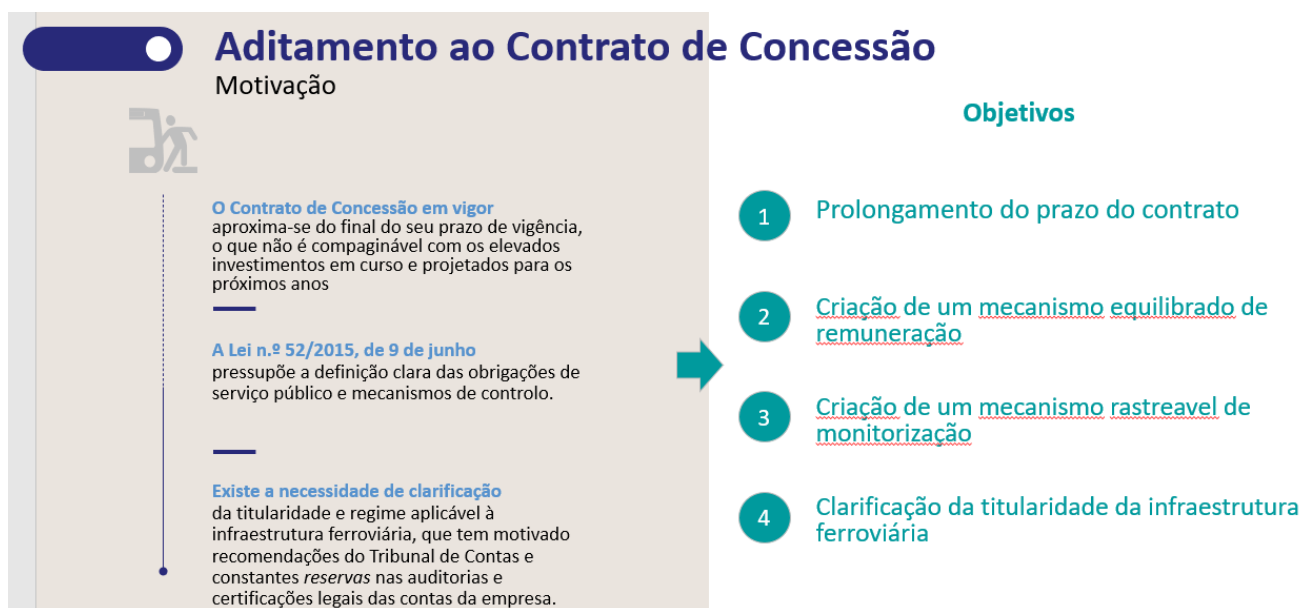
³ Alínea c) do n.º 3 do artigo 34.º dos Estatutos da AMT.

⁴ Alínea m) do n.º 1 e alíneas j) e k) do n.º 2 do artigo 5.º dos Estatutos da AMT.

de outubro de 2007 (Regulamento (CE) n.º 1370/2007), bem como o Código dos Contratos Públicos (CCP) e (ii) em segundo lugar, o suprimento de falhas de mercado, sem gerar falhas de Estado ou de entidades e/ou atos normativos e construir um paradigma de concorrência não falseada, sem restrições ou distorções, protegendo o bem público da mobilidade eficiente e sustentável e promovendo, ainda, a confluência de diversas racionalidades: a dos investidores, a dos profissionais/utilizadores/utentes/consumidores e/ou cidadãos e a dos contribuintes.

II – ENQUADRAMENTO

7. De acordo com o documento de enquadramento do ML a motivação para a elaboração de proposta de aditamento contratual é:



Fonte: ML

8. Referem os considerandos da proposta de aditamento contratual:

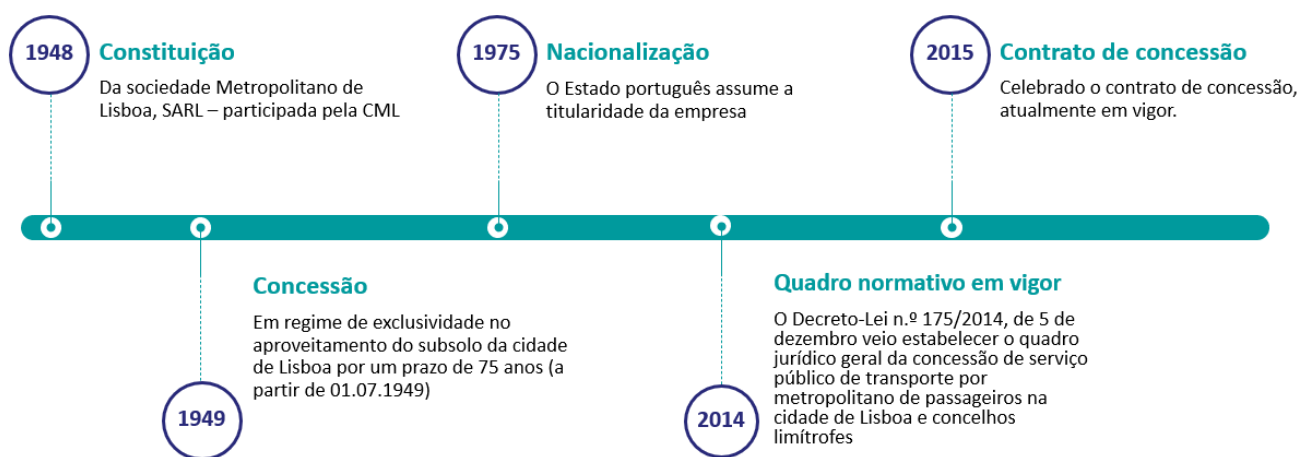
- Nos termos do n.º 1 do Decreto-Lei n.º 36.620, de 24 de novembro de 1947, foi conferido à Câmara Municipal de Lisboa “o direito de fazer a concessão do exclusivo do estudo técnico e económico de um sistema de transporte coletivo fundado no aproveitamento do subsolo da cidade, bem como da

instalação e exploração do respetivo serviço público”, ficando autorizada a promover a constituição de uma ou mais sociedades para o efeito;

- Em execução do disposto no diploma referido, foi constituída a sociedade Metropolitano de Lisboa, S.A.R.L., participada pela CML, e cujos Estatutos foram aprovados por Despacho em 21 de janeiro de 1948;
- Estando a CML, em derrogação do regime geral previsto no Código Administrativo, dispensada da promoção de um Concurso Público, foi outorgada, em 1 de julho de 1949, a Escritura Pública de Concessão de Serviço Público de Transporte por Metropolitano de Passageiros;
- Na Escritura Pública de Concessão foi estabelecido um prazo de 75 (setenta e cinco) anos, a contar da data da outorga da mesma;
- A execução do Contrato decorreu até à nacionalização, em 1975, da sociedade concessionária (Metropolitano de Lisboa, S.A.R.L.), a qual foi estabelecida pelo Decreto-Lei n.º 280-A/75, de 5 de junho;
- Em 1978, o Decreto-Lei n.º 439/78, de 30 de dezembro veio aprovar a constituição de uma empresa pública – o Metropolitano de Lisboa, E.P. estabelecendo no seu artigo 2.º, n.º 1 que aquela *“é uma pessoa coletiva de direito público, dotada de autonomia administrativa, financeira e patrimonial, regendo-se pelos estatutos anexos ao diploma e pela lei aplicável às empresas públicas”*;
- Com a aprovação do Decreto-Lei n.º 280-A/75, de 5 de junho, bem como do Decreto-Lei n.º 439/78, de 30 de dezembro, e do Decreto-Lei n.º 148-A/2009, de 26 de junho, a titularidade do Serviço Público explorado pelo ML foi transferida da CML para o Estado, passando a primeira a assumir funções consultivas;
- Na sequência da aprovação do Decreto-Lei n.º 175/2014, de 5 de dezembro, que procedeu à atualização do quadro jurídico geral da Concessão atribuída ao ML, por Contrato de Concessão aprovado por Decreto do Governo, em 25 de julho de 1949, foi celebrado, entre o Estado

Português e o ML., em 23 de março de 2015, o Contrato atualmente em vigor.

9. Em suma:



Fonte: ML

10. Acresce que:

- Conforme previsto no Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 175/2014, de 5 de dezembro, a atualização do quadro jurídico geral da Concessão teve como principal objetivo a criação de condições para que se pudesse proceder “às *modificações contratuais que se afigurem necessárias*”, reafirmando ainda a manutenção da Concessão atribuída ao ML em 1949;
- Por força do Decreto-Lei n.º 68/2021, de 30 de julho, foi ampliado o âmbito material da concessão, que passou a incluir igualmente as expansões da rede de metropolitano que, pelas suas características próprias, sejam ou venham a ser realizadas através de sistemas de transporte coletivo em sítio próprio de elevada capacidade, designadamente na modalidade de metro ligeiro de superfície;
- O Contrato, celebrado em 2015, corresponde a uma renovação do Contrato aprovado em 1949, e não a um contrato celebrado *ex novo*;
- O Contrato celebrado em 2015, vigora até 1 de julho de 2024, nos termos da sua Cláusula 9.ª, n.º 1, ainda que o n.º 2 daquela Cláusula preveja a

possibilidade de prorrogação do prazo fixado, por razões de interesse público e/ou em função do tempo necessário para a amortização e remuneração do capital investido pelo Concessionário;

- O n.º 2 do artigo 5.º do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 estabelece a possibilidade de a autoridade competente (neste caso, o Estado Português) adjudicar, por ajuste direto, contratos de serviço público de transporte de passageiros ao seu operador interno;
- À luz do disposto na alínea c) do n.º 1 do artigo 5.º do RJSPTP, o Estado assume, relativamente ao ML, a posição de Concedente e de autoridade de transportes, sendo o ML um operador interno do Estado;
- Tal poder engloba necessariamente a possibilidade de o Estado proceder às alterações ao Contrato que considere adequadas à prossecução do interesse público;
- Entre outras, uma das alterações que as Partes reconhecem ser necessária é a extensão do prazo da Concessão, mediante prorrogação do prazo de vigência do Contrato, nos termos previstos na sua Cláusula 9.ª, e em respeito pelos limites previstos no Regulamento (CE) n.º 1370/2007 do prazo de duração do próprio Contrato, na medida em que tal alteração é necessária à prossecução do interesse público;
- Pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 107/2018, publicada no *Diário da República*, 1.ª série, de 30 de agosto de 2018, foi aprovada a aquisição, pelo ML, de um sistema de sinalização *Communications-Based Train Control (CBTC)*, a instalar nas linhas Azul, Verde e Amarela e nos Parques de Máquinas e Operações, bem como a instalação de equipamento embarcado CBTC em 70 Unidades Triplas de material circulante existentes e a aquisição de 14 novas Unidades Triplas equipadas com o referido sistema de sinalização, investimento a realizar nos anos económicos de 2019 a 2025, tendo associado um empréstimo junto da Direção-Geral do Tesouro e Finanças a reembolsar no prazo máximo de dez anos a partir do último desembolso;
- Pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 173/2018, publicada no *Diário da República*, 1.ª série, de 14 de dezembro de 2018, na redação em

vigor, introduzida pelas Resoluções do Conselho de Ministros n.ºs 88/2021, de 2 de julho, 144/2022, de 29 de dezembro e 89/2023, de 4 de agosto, foi aprovado o “*Plano de Expansão do Metropolitano de Lisboa – Prolongamento das Linhas Amarela e Verde – Rato-Cais do Sodré*”, investimento a executar pelo ML nos anos económicos de 2018 a 2025;

- Pelo “*Plano de Recuperação e Resiliência*” (PRR) aprovado pela Comissão Europeia, no âmbito do Mecanismo de Recuperação e Resiliência (MRR) da União Europeia para o período de 2021-2026 criado pelo Regulamento (UE) 2021/241, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de fevereiro de 2021, foi cometida ao ML a execução dos investimentos TC-C15-i01 (“*Expansão da Rede de Metro de Lisboa – Linha Vermelha até Alcântara*”) e TC-C15-i03 (“*Metro Ligeiro de Superfície Odivelas-Loures*”), cujas despesas foram autorizadas, respetivamente, pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 143/2022, publicada no *Diário da República*, 1.ª série, de 29 de dezembro de 2022 e pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 155/2023, publicada no *Diário da República*, 1.ª série, de 27 de novembro de 2023;

11. Em suma:

Investimentos aprovados

Manutenção do Metropolitano de Lisboa como operador de serviço público como fator de sucesso.

- 1 Prolongamento das Linhas Amarela e Verde – Rato-Cais do Sodré
- 2 Aquisição de um Sistema de sinalização CBTC
- 3 Aquisição de 14 unidades triplas de material circulante
- 4 Expansão da linha Vermelha até Alcântara
- 5 Metro ligeiro de superfície Loures - Odivelas

Fonte: ML

12. Acresce que:

- O Estado reconhece ainda o interesse público em cometer ao ML a continuidade da execução do plano de investimentos para a consolidação da rede de Metropolitano, no âmbito dos instrumentos de planeamento estratégico do Estado, a concretizar até 2030, uma vez que, atendendo às

especificidades da Concessão e do serviço público de transporte por metropolitano de passageiros, é do interesse público que o ML, pela experiência e *know-how* adquiridos enquanto operador, continue a executar os investimentos previstos para os próximos anos;

- Assim, as Partes acordam em prorrogar o prazo de vigência do Contrato, por mais 6 (seis) anos, até 01 de julho de 2030, alterando-se, nesse sentido, o disposto no n.º 1 da Cláusula 9.ª;
 - As Partes reconhecem, ainda, a necessidade de clarificar o regime aplicável às Infraestruturas Ferroviárias, designadamente no que diz respeito à sua titularidade, à responsabilidade pela manutenção, bem como o seu financiamento;
 - De acordo com a formulação da lei, as Infraestruturas Ferroviárias estão afetas à Concessão, não se clarificando, contudo, se as mesmas integram ou não o domínio público do Estado;
 - Uma vez que, nos termos do Decreto-Lei n.º 276/2003, de 4 de novembro, as Infraestruturas Ferroviárias não integram o domínio público ferroviário, nem estão definidas como bens dominiais nos termos da lei, tal circunstância tem vindo a provocar dúvidas relativamente à contabilização daqueles bens no ativo do ML;
 - É de extrema importância a clarificação da titularidade das Infraestruturas Ferroviárias, designadamente para efeitos de concretização do regime financeiro e contabilístico das mesmas.
13. Assim, as parte reconhecem a necessidade de modificar, atualizar ou definir diversos aspetos da Concessão, acordando, para esse efeito, na revisão e adaptação do Contrato mediante celebração de um Aditamento ao Contrato em vigor, estabelecendo, designadamente:
- A prorrogação do prazo de duração do Contrato, o qual deverá passar a vigorar até 1 de julho de 2030, por razões de interesse público de acordo com o disposto no Código do Contratos Públicos e no Regulamento (CE) n.º 1370/2007;
 - A modificação do Clausulado, no sentido da regulamentação de matérias carentes de tratamento ou atualização, designadamente no que se refere

ao regime financeiro das Infraestruturas Ferroviárias, definidas no Anexo ao Decreto-Lei n.º 175/2014, de 5 de dezembro, aos mecanismos de monitorização e controlo do desempenho da concessão e ao modelo de remuneração do concessionário.

14. O ML remeteu ainda um documento estruturado de justificação das principais alterações.
15. No que se refere ao “Enquadramento” considera que:
 - *“O modelo em vigor é um fator de bloqueio ao cumprimento das novas metas e objetivos traçados para o setor dos transportes, em especial para o transporte por metropolitano na cidade de Lisboa e concelhos limítrofes;*
 - *Em 2018 foi aprovado um conjunto de medidas de investimento a médio prazo, cujo sucesso está associado à existência de condições que permitam a manutenção do titular da concessão, garantindo a estabilidade da operação do serviço de transporte necessária para a boa execução do plano de investimentos preconizado;*
 - *O Contrato em vigor afigura-se desadequado à realidade da Concessão, sendo omissivo relativamente a diversos aspetos, tais como o regime aplicável ao investimento e financiamento das Infraestruturas Ferroviárias e do Material Circulante;*
 - *Não se encontra também regulado um mecanismo de monitorização do Contrato que fosse ao encontro das exigências estabelecidas na legislação europeia e nacional aplicável;*
 - *Por isso “O Contrato em revisão será mais ~transparente e claro relativamente aos direitos e obrigações das Partes, às responsabilidades relativas ao financiamento e manutenção das Infraestruturas Ferroviárias e Material Circulante;*
 - *Estabelece um método que permita avaliar o cumprimento do Contrato pelo operador, mediante um sistema de monitorização com base em Indicadores.”*
16. No que se refere à “Vigência do Contrato de Concessão”:
 - *“Os investimentos na aquisição do sistema de sinalização e na instalação e aquisição de material circulante deverão realizar-se nos anos*

económicos de 2019 a 2025, estando-lhes associado um empréstimo a contrair junto da DGTf, a ser reembolsado no prazo máximo de 10 anos a partir do último desembolso.

- *O interesse público na extensão do prazo da Concessão, bem como na manutenção do ML, como operador do serviço público, está ainda associado ao estabelecido nos instrumentos de planeamento estratégico do Estado, onde se prevê o investimento nos setores da mobilidade e transportes, que deverá concretizar-se até 2030.*
- *Estão preenchidos os pressupostos para qualificação do ML, como um operador interno, à luz do Regulamento: “nível de presença nos órgãos de administração, direção ou supervisão” - O Estado possui um elevado grau de presença no CA do ML, pois a nomeação dos seus membros ocorre por “resolução do Conselho de Ministros, sob proposta dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e dos transportes”; “propriedade” - O capital estatutário do Metropolitano de Lisboa, E.P.E., é detido integralmente pelo Estado, conforme resulta do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 148-A/2009, de 26 de junho; “influência e controlo efetivo sobre as decisões estratégicas e as decisões individuais de gestão” - O Estado tem um elevado grau de influência e controlo efetivo sobre as decisões estratégicas e de gestão do ML: A empresa está sujeita ao poder de superintendência e de tutela governamentais e à aprovação, pelo Estado, da definição dos principais objetivos estratégicos e das políticas de gestão, bem como da definição de planos de atividades, dos planos de investimento e financeiros anuais e plurianuais, e dos orçamentos anuais. O Estado exerce um controlo análogo ao que exerce sobre os seus próprios serviços. Conclui-se que o Metropolitano de Lisboa, E.P.E., é um operador interno.*
- *O prazo previsto pode ser contratualmente prorrogado, por razões de interesse público e/ou em função do tempo necessário para a amortização e remuneração, em normais condições de rentabilidade da exploração, do capital investido pelo Metropolitano, de acordo com o disposto no CCP e no Regulamento (CE) n.º 1370/2007.”*

17. Quanto ao “Regime aplicável às infraestruturas ferroviárias⁵”:

- *“O ML administra o seu património próprio e os bens do domínio público afetos às suas atividades, mantendo atualizado o respetivo cadastro. Os bens de domínio público afetos à atividade do ML não integram o património autónomo do ML;*
- *Na construção, instalação e renovação das infraestruturas ferroviárias afetas ao Concessionário, são observadas as regras gerais sobre o regime financeiro a que estão sujeitas as infraestruturas de longa duração.*
- *A aprovação do DL 175/2014, de 5 de dezembro não clarificou as questões relativas à propriedade, investimento e financiamento das Infraestruturas Ferroviárias, remetendo para as “regras gerais sobre o regime a que estão sujeitas as infraestruturas de longa duração”, no que diz respeito às questões relativas à “construção, instalação e renovação das infraestruturas ferroviárias afetas ao concessionário”.*
- *Não obstante a inexistência de um instrumento legal que clarifique a natureza das Infraestruturas Ferroviárias, o ML, tem vindo a incluí-las no ativo da empresa. Esta operação contabilística mereceu o acordo do Tribunal de Contas (Auditoria n.º 7/2010, 2.ª Secção), o qual entendeu que a mesma respeita o designado princípio da substância sobre a forma segundo o qual as operações devem ser contabilizadas atendendo à sua substância e à realidade financeira e não apenas à forma legal.”*
- *O Aditamento vem clarificar “tanto a propriedade como o regime de financiamento das Infraestruturas Ferroviárias, designadamente para efeitos de concretização do regime financeiro e contabilístico das mesmas”.*
- *Segundo o Aditamento “Cabe ao Estado financiar todos os custos inerentes à expansão da rede, designadamente os custos de construção e instalação de novas Infraestruturas Ferroviárias, os custos associados aos estudos e projetos relativos à própria expansão, bem como os custos associados ao investimento em material circulante”;*

⁵ Entende-se por infraestrutura ferroviária, o conjunto de infraestruturas elencadas no anexo ao Decreto-Lei n.º 175/2014, de 5 de dezembro.

- Ficam *“na titularidade do Estado as Infraestruturas Ferroviárias afetas à Concessão, na definição estabelecida no Anexo ao Decreto-Lei n.º 175/2014, de 5 de dezembro, bem como quaisquer Infraestruturas Ferroviárias que, por via da reposição, construção ou instalação, financiadas pelo Estado, venham a integrar a Concessão. Cabe ao Estado financiar a construção, instalação e renovação das Infraestruturas Ferroviárias, sempre que tal se mostre necessário”*.

18. Quanto à “Expansão da Rede”:

- O contrato em vigor *“Não prevê quaisquer regras relativas à possibilidade de expansão da rede”*;
- Com o Aditamento *“Cabe ao Estado financiar todos os custos inerentes à expansão da rede, designadamente os custos de construção e instalação de novas Infraestruturas Ferroviárias, os custos associados aos estudos e projetos relativos à própria expansão, bem como os custos associados ao investimento em material circulante.”*

19. Quanto ao “Material Circulante”:

- O contrato em vigor *“Não prevê quaisquer regras relativas à aquisição e manutenção do Material Circulante”*;
- O aditamento estabelece que *“Foi prevista a responsabilidade do Estado no investimento no Material Circulante associado aos casos de expansão da rede. No entanto, previu-se ainda, na Cláusula 23.ª, os casos de comprovada obsolescência, situações em que cabe ao Estado financiar a sua reposição, bem como casos de grandes reparações, cujo financiamento se encontra também a cargo do Estado. Os custos associados à manutenção corrente do Material Circulante serão da responsabilidade do Metropolitano de Lisboa.”*

20. Quanto a “Compensações por OSP”:

- No contrato em vigor *“A única contrapartida pelo cumprimento das Obrigações de Serviço Público corresponde à exclusividade na prestação do serviço concedido”*;
- No Aditamento *“Foi desenvolvido um modelo de compensação pelo cumprimento das Obrigações de Serviço Público (correspondente ao*

Anexo 4 – “Modelo de Remuneração e Caso-Base”), o qual é reforçado e está diretamente relacionado com um modelo de monitorização e controlo do Contrato (correspondente ao Anexo 5). O desenvolvimento do modelo teve em conta as especificidades da Concessão, tais como a impossibilidade de determinação das Obrigações de Serviço Público em concreto, resultantes da variabilidade da procura, que é influenciada por um conjunto de fatores diversos.

- *No que respeita aos custos incorridos com o investimento e financiamento de Infraestruturas Ferroviárias (incluindo grandes reparações e benefícios com pensões), o modelo de remuneração determina que aqueles custos sejam alocados a uma componente remuneratória autónoma, destinada a cobrir aqueles custos na sua exata medida.*
 - *O cálculo da compensação pelo cumprimento das Obrigações de Serviço Público (COSP), visa estabelecer a necessária objetividade e transparência no apuramento da eficiência da gestão dos recursos afetos à concessão. Assim, a fórmula proposta contempla o risco que corre pelo concessionário, bem como a partilha dos ganhos de eficiência entre concedente e concessionário.*
 - *No Modelo de Remuneração proposto, avalia-se primeiro o resultado operacional ajustado à concessão, corrigido por um fator de perda de eficiência, caso se aplique. Como segundo fator da fórmula de remuneração, é adicionado o prémio de eficiência, de acordo com o qual o incentivo é determinado pela partilha do incremento do resultado operacional (50% é a percentagem atribuída à empresa) e é não negativo.”*
21. No que se refere ao “Modelo de Monitorização do Contrato” *“Foi desenvolvido um modelo de monitorização e fiscalização do Contrato, o qual tem como principais objetivos:*
- *Analisar a eficácia no cumprimento do Contrato – isto é, a relação entre os resultados obtidos e os objetivos previstos, através de Indicadores de Eficácia ou de Execução do Contrato;*
 - *Estabelecer um sistema de incentivos e penalidades, o qual decorre da referida relação entre os resultados obtidos e os objetivos previstos (e que*

depende diretamente da análise dos Indicadores de Eficácia e de Execução do Contrato);

- *Analisar os Indicadores de Disponibilidade do Sistema, Fiabilidade do Serviço Comercial ou do Cumprimento da Oferta.”*

22. Nesta sequência o aditamento procede:

- À modificação das seguintes cláusulas contratuais: 1.^a, 6.^a, 9.^a, 10.^a, 11.^a, 12.^a, 16.^a a 20.^a, 29.^a, 31.^a, 34.^a, 35.^a e 41.^a;
- Ao aditamento das cláusulas 21.^a, 22.^a, 23.^a, 26.^a, 27.^a, 32.^a, 33.^a, 36.^a, 43.^a e 49.^a;
- À revogação da Cláusula 19.^a;
- À renumeração das restantes Cláusulas;
- À consolidação do aditamento e do contrato em versão única.

23. Uma vez que é apresentada uma versão consolidada do contrato, recomenda-se desde já que seja expressa a indicação das cláusulas modificadas, das cláusulas aditadas bem como de uma tabela de correspondências entre as mesmas.

24. À Cláusula 6.º - “Objeto” - foi aditado que:

- O objeto da concessão pode incluir expansões da rede de metropolitano que, pelas suas características próprias, sejam ou venham a ser realizadas através de sistemas de transporte coletivo em sítio próprio de elevada capacidade, designadamente na modalidade de metro ligeiro de superfície;
- O ML pode explorar novas modalidades de transporte público de passageiros, desde que as suas características próprias o justifiquem, quer pela identidade tecnológica, quer por contribuírem para a otimização e a racionalização do sistema de transportes;
- O ML está autorizado a desenvolver todas as atividades que se destinam a assegurar e complementar os fins sociais do Serviço Público e o equilíbrio comercial da exploração do concessionário, tendo em vista o constante melhoramento e otimização da operação e manutenção da Concessão e desde que complementares ou acessórias das que constituem o objeto principal do mesmo ou sejam autorizadas ou determinadas pelo Estado.

25. O Anexo I – “Anexo 1 - Rede, Oferta, Tarifário e Bilhética” inclui:

- Descrição das linhas e estações;
- Descrição dos Parques de Material e Oficinas e Posto de Comando Central;
- Sistema tarifário e títulos de transportes;
- Sistema de Bilhética;
- Descrição das expansões já aprovadas pelo Estado.

26. O Anexo I estabelece que o Plano de Oferta a vigorar para cada linha, tipo de dia da semana e época do ano deverá respeitar os seguintes princípios gerais:

- Período de operação diário das 6h30 às 01h00, incluindo fins-de-semana e feriados (horas de partidas do primeiro e último comboio das estações terminais de cada linha);
- Intervalo máximo entre comboios sucessivos de 15 minutos em percursos urbanos e 30 minutos nos restantes percursos;
- A Taxa de Ocupação⁶ máxima não deve ultrapassar os 100% em média mensal, durante dois períodos consecutivos de 15 minutos, entre estações consecutivas, por sentido, considerando os lugares sentados e 4 passageiros/m² para os lugares de pé;
- Excecionalmente, poderão ocorrer variações do período de operação referido quando existam eventos que o justifiquem, assim como a possibilidade de não operar a totalidade do horário nos dias 24 e 25 de dezembro;
- Sempre que necessário e devidamente justificável, em circunstâncias pontuais e claramente definidas no tempo, o ML pode introduzir ajustamentos pontuais ao Plano de Oferta em vigor, resultantes de ações

⁶ Mais esclarece o ML que a “Taxa de Ocupação é calculada pelo rácio entre a Procura verificada e a Oferta programada multiplicada por 100, considerando o seguinte: A Procura é calculada tendo em conta a posição na rede de cada passageiro a cada momento, de acordo com o seu percurso desde o momento de entrada na estação de origem até ao momento de saída na estação de destino; Os momentos de entrada e saída em estação de cada passageiro são os registados pelo sistema de bilhética; A posição de cada passageiro na rede, a cada momento, é calculada de acordo com o percurso padrão considerado entre a estação de origem e a estação de destino; A Taxa de Fraude que se encontre definida deverá inflacionar a Procura; A Oferta deverá ser a considerada no Plano de Oferta em vigor; A Taxa de Ocupação é calculada através de ferramenta informática.”

planeadas de manutenção ou de compatibilização com obras em curso, bem como de situações imprevistas que condicionem o normal funcionamento da operação.

27. Mais refere que:

- O Plano de Oferta de uma linha é caracterizado pelo identificador do horário a praticar em determinada linha e respetivo percurso, época do ano, tipo de dia da semana, início e fim de determinada franja horária, tempo de percurso de um comboio numa volta, número de comboios em circulação, respetivo intervalo entre comboios, número de carruagens por cada comboio, bem como pelo número de lugares por hora e sentido disponibilizados em cada franja horária. Deverá ser indicado adicionalmente o número de carruagens x quilómetro com passageiros a produzir diariamente, cumprindo o horário de expedição de comboios de uma linha;
- Nas transições das franjas horárias, pelo facto de se ter que proceder a ajustes ao intervalo entre comboios sempre que os mesmos são lançados ou recolhidos, os indicadores que caracterizam a oferta poderão ser diferentes face ao que resulte do cumprimento do horário de expedição de comboios em vigor, nomeadamente o intervalo entre comboios e o número de lugares por hora e sentido.

28. Na Cláusula 9.º - “Prazo” - o contrato passa a terminar em 1 de julho de 2030, especificando-se, como anteriormente, que o prazo pode ser contratualmente prorrogado, por razões de interesse público e/ou em função do tempo necessário para a amortização e remuneração, em normais condições de rendibilidade da exploração, do capital investido pelo ML, de acordo com o disposto no CCP e no Regulamento (CE) n.º 1370/2007.

29. Na Cláusula 10.^a - “Estabelecimento da Concessão” - estabelece-se que:

- O ML elabora e mantém permanentemente atualizado e à disposição do Concedente um inventário dos bens e direitos integrantes do Estabelecimento da Concessão, no qual os mesmos são valorizados à data de 31 de dezembro de cada exercício, assim como dos bens que deixem de estar afetos ao mesmo, que deve mencionar os ónus ou encargos que recaem sobre os bens e direitos nele listados, o qual deve

ser enviado anualmente ao Concedente até ao final do mês de março do ano seguinte ao encerramento do respetivo exercício económico, devidamente certificado por auditor aceite pelo Concedente;

- O ML obriga-se, a expensas suas, a manter em bom estado de funcionamento, conservação e segurança, os bens integrantes do Estabelecimento da Concessão, efetuando para tanto as reparações, renovações, adaptações, modernizações e substituições necessárias ao bom desempenho das prestações colocadas a seu cargo pelo Contrato, sem prejuízo das situações identificadas na Cláusula 11.^a e nos n.ºs 4 e 6 da Cláusula 22.^a do Contrato, em que a responsabilidade pelo financiamento será do Concedente;
- Nos casos em que se mostre necessário proceder à reposição dos Bens afetos à Concessão, o Estado assumirá os custos inerentes a esta, sendo que um eventual atraso no respetivo financiamento não se traduzirá, em caso algum, na aplicação de quaisquer sanções ao ML, ou se refletirá na avaliação feita com base nos Critérios de Desempenho previstos no Anexo 5;
- O ML será ainda responsável pela realização dos trabalhos e prestações relativas à conceção e realização de projetos de expansão da rede, cuja responsabilidade pelo financiamento será do Concedente.

30. Em suma, o modelo é o seguinte:

*	ESTADO (Concedente)	METROPOLITANO DE LISBOA (Concessionário)
Titularidade	X	
Manutenção (Excluindo-se os casos de obsolescência e de grandes reparações)		X
Investimento (Incluindo o investimento na expansão da rede, em Material Circulante e os respetivos estudos e projetos)	X	

Fonte: ML

31. O Anexo II inclui a “Fundamentação para a elaboração da lista de bens afetos à Concessão”, o que foi feito de forma a permitir – o que não acontecia até hoje -:

- Identificar de forma clara os bens afetos à prestação de serviço geral e os bens afetos à concessão, por forma a ser possível elaborar e manter atualizado o inventário do património imobiliário e dos bens móveis afetos à concessão;
- Possibilitar a modificação do inventário em conformidade com alterações que sejam introduzidas ao objeto da concessão;
- Permitir que o ML possa ser avaliado pelo cumprimento das suas obrigações específicas de estabelecer e manter em bom estado de funcionamento, segurança e conservação a rede e os ativos que nela operam;
- Valorizar os bens afetos à concessão para adequado registo contabilístico nas contas do ML e responder a questões que surjam no caso de extinção da concessão, por qualquer das formas previstas na lei.

32. No que se refere à Cláusula 11.^a - “Infraestruturas Ferroviárias” - é estabelecido que:

- Estão na titularidade do Estado as Infraestruturas Ferroviárias afetas à Concessão, na definição estabelecida no Anexo ao Decreto-Lei n.º 175/2014, de 5 de dezembro, bem como quaisquer Infraestruturas Ferroviárias que, por via da reposição, construção ou instalação venham a integrar a Concessão;
- Cabe ao Estado financiar a construção, instalação e renovação das Infraestruturas Ferroviárias, sendo que um eventual atraso no respetivo financiamento não se traduzirá, em caso algum, na aplicação de quaisquer sanções ao ML, nem tão pouco se refletirá na avaliação feita com base nos Critérios de Desempenho previstos no Anexo 5 ao Contrato;
- O disposto no número anterior aplicar-se-á às Infraestruturas Ferroviárias já existentes à data de entrada em vigor do Aditamento, assumindo o Estado o reembolso das despesas e encargos com atividades desenvolvidas por sua conta, desde que previamente autorizadas por este,

designadamente com o investimento, grandes reparações nas infraestruturas e Material Circulante, serviço da dívida e derivados, bem como de todas as despesas e encargos que não correspondam aos custos correntes de exploração do serviço público de transporte, desde que previamente autorizadas pelo Estado e que não decorram de má gestão por parte do ML;

- Quando, em virtude da construção, instalação e renovação das Infraestruturas Ferroviárias, seja necessário realizar obras à superfície, o ML é unicamente responsável pela reposição das condições anteriormente existentes nas zonas adjacentes às Infraestruturas Ferroviárias, diretamente afetadas pela construção, instalação e renovação das referidas infraestruturas, sendo os encargos da referida reposição incluídos na Remuneração Autónoma a receber pelo ML;
 - O ML elabora, até ao final de cada ano, um plano com a previsão dos investimentos necessários para a construção e instalação de novas Infraestruturas Ferroviárias, bem como a renovação das existentes. Este plano integra, conforme descrito na parte III – Caso Base do Anexo 4, a estimativa do valor de Remuneração Autónoma com o detalhe dos projetos de Expansão e Remodelação da Rede, bem como, das grandes reparações da infraestrutura afeta à concessão, e a completa avaliação dos respetivos encargos;
 - Quando esteja em causa uma situação em que a construção, instalação ou renovação das Infraestruturas Ferroviárias se afigure imprescindível à segurança de pessoas e bens ou à garantia da prossecução do Serviço Público, o Concessionário dará, de imediato, conhecimento desse facto ao Concedente, bem como da estimativa do custo total da intervenção.
33. Na Cláusula 12.^a – “Restrições à capacidade do concessionário” - foi aditado que a celebração de negócios jurídicos que tenham por objeto os bens integrantes do Estabelecimento da Concessão, designadamente, os relativos à sua oneração ou alienação, rege-se pelo regime previsto no artigo 419.º do CCP.
34. Na Cláusula 16.^a - “OSP “- foi aditado que:
- Sempre que os níveis de procura o justifiquem, o Plano de Oferta poderá ser adaptado em conformidade;

- Sempre que, por decisão do Concedente ou por causas alheias ao ML, não seja possível garantir o cumprimento das OSP estabelecidas no Contrato, as Partes acordam em adaptar essas obrigações à situação excecional em causa, mediante aditamento ao Contrato, estando ainda ressalvada a avaliação dos Indicadores estabelecidos no Anexo 5, a qual será realizada de acordo com o n.º 7 da Cláusula 33.^a.
35. Na Cláusula 17.^a - “Outras obrigações do concessionário” - foi aditada a obrigação de cumprir o dever de informação e de registo no sistema de informação de âmbito nacional, previsto no artigo 22.º do RJSPTP.
36. A Cláusula 18.^a - “Oferta” - passa a estipular:
- O ML obriga-se a garantir níveis de oferta adequados à procura;
 - Os níveis de oferta a satisfazer são definidos pelo ML, através do Plano de Oferta em vigor em cada momento, seguindo os princípios estabelecidos no Anexo 1 ao Contrato;
 - O Plano de Oferta base é o previsto no Anexo I, que poderá ser revisto pelo Metropolitano sempre que se justifique;
 - Caso se verifique a necessidade de proceder a alterações aos princípios estabelecidos no Anexo 1, ou ao Plano de Oferta em vigor em cada momento, as mesmas devem ser submetidas ao Concedente, devendo a decisão relativa à aprovação daquelas alterações ser comunicada ao ML no prazo de 90 dias após a sua apresentação, considerando-se que a falta de decisão, no referido prazo, determina a sua entrada em vigor, até decisão em contrário;
 - Alterações excecionais e pontuais do Plano de Oferta, nos termos e pelas razões previstas no Anexo I, estão na esfera de decisão autónoma do ML;
 - O ML pode ainda introduzir ajustamentos face ao Plano de Oferta, desde que demonstre, perante o Concedente, que daí não resulta uma diminuição do nível de serviço prestado e da acessibilidade oferecida.
 - Em caso de subconcessão, mantêm-se as obrigações referidas;

- A revisão da oferta a que se refere a presente Cláusula não deve comprometer o cumprimento das OSP e o equilíbrio económico-financeiro da prestação do serviço público.
37. Foi eliminada a anterior Cláusula 19.^a que previa o cumprimento de OSP em articulação com a Carris e a cláusula passa a dispor sobre “Tarifário” (anterior Cláusula 20.^a) estipulando que:
- A determinação e aprovação dos regimes tarifários a vigorar no âmbito da Concessão praticados pelo ML obedece ao previsto no RJSPTP e demais legislação aplicável.
 - Para efeitos de implementação do regime tarifário, o ML observa o modelo de desenvolvimento tarifário que vem estabelecido no Anexo 1 (Rede, Oferta, Tarifário e Bilhética), o qual pode ser revisto pelo ML, em caso de atualização tarifária ou criação de novos títulos, após aprovação da autoridade competente.
38. A Cláusula 20.^a – “Bilhética” passa a dispor o seguinte:
- Sem prejuízo das obrigações a que venha a ser sujeito com vista à existência de um sistema de bilhética integrado à escala da área metropolitana de Lisboa, o ML utiliza, em cada momento, o sistema de bilhética que entende ser o mais adequado, nos termos da legislação em vigor, por forma a permitir uma melhor mobilidade e acessibilidade aos transportes públicos de passageiros na área abrangida pelo Contrato;
 - O ML procurará introduzir sistemas de gestão de bilhética e de informação ao público que privilegiem sistemas digitais, incentivando uma eficiente utilização dos recursos e a melhoria no acesso à informação por parte dos passageiros;
 - O atual sistema de bilhética consta do Anexo 1 ao Contrato, podendo este vir a ser alterado, a todo o tempo, pelo ML, com vista à implementação de novos sistemas que privilegiem uma maior eficiência e melhoria no acesso à informação por parte dos passageiros;
 - Os custos associados à atualização do sistema de bilhética, com as finalidades identificadas nos números anteriores, serão suportados pelo Concedente e, caso do mesmo resultem efeitos financeiros negativos para

o Contrato, o ML tem direito à reposição do reequilíbrio económico-financeiro do mesmo.

39. É aditada a Cláusula 21.^a - “Atividades da Operação” – dispondo que no âmbito da Operação, o ML é, designadamente, responsável pela realização das seguintes atividades ou conjunto de atividades:

- Garantir a Operação, incluindo de equipamentos, instalações fixas e Material Circulante, em toda a rede, bem como todos os sistemas técnicos necessários à boa prossecução das atividades incluídas no Contrato;
- Assegurar o cumprimento do Plano de Oferta, nos termos definidos na Cláusula 18.^a e no Anexo 1 ao Contrato;
- Gerir a circulação;
- Dispor de recursos humanos, nos termos definidos na Cláusula 23.^a;
- Prestar apoio e fornecer informações, antes, durante, e após a prestação do serviço de transporte, em locais apropriados para o efeito.

40. É também aditada a Cláusula 22.^a que dispõe que:

- O ML obriga-se a realizar a manutenção dos Bens afetos à Concessão;
- No âmbito da manutenção, o ML é responsável pela realização das seguintes atividades:
 - Programar, planear, implementar e/ou executar todas as atividades de manutenção dos Bens afetos à Concessão;
 - Efetuar a manutenção dos Bens afetos à Concessão de modo a assegurar um serviço de transporte de qualidade, rápido, seguro e eficiente;
 - Executar todos os atos de conservação;
 - Efetuar o controlo do bom funcionamento e estado das instalações fixas, dos sistemas técnicos e do Material Circulante;
 - Promover e implementar um sistema de registo de anomalias técnicas e respetiva manutenção;
 - Fornecer ao Concedente, sempre que tal lhe seja solicitado, informação sobre a manutenção dos Bens afetos à Concessão;

- Cumprir com as normas legais e regulamentares aplicáveis às atividades de manutenção dos Bens afetos à Concessão;
 - Elaborar, rever e manter atualizados os sistemas de registo das atividades de manutenção;
 - Elaborar e/ou rever e/ou manter atualizada a informação referente à manutenção dos Bens afetos à Concessão.
- O ML suporta os custos associados à manutenção corrente dos Bens afetos à Concessão, integrando-se neste conceito as atividades de limpeza, inspeção, reparação de anomalias em equipamentos e revisão programada, de acordo com um plano de intervenções regulares estabelecido, tendo por fim a manutenção das condições operacionais dos bens;
- Nas situações em que seja necessário proceder-se a grandes reparações, os encargos associados a essas reparações deverão ser suportados pelo Concedente. Para esse efeito, o ML elabora até ao final de cada ano uma lista de bens obsoletos, a qual deverá ser enviada ao Concedente para respetiva aprovação;
- Considera-se grande reparação qualquer ação pré-determinada de manutenção de ciclo longo, de acordo com especificações técnicas, que tem como fim a reposição das condições operacionais dos bens, aumentando, assim, a sua vida útil;
- As situações de comprovada obsolescência dos elementos que integram o Estabelecimento da Concessão e cuja manutenção já não seja tecnicamente possível, deverão ser objeto de substituição, sendo os respetivos encargos suportados pelo Concedente. Para esse efeito, o ML elabora, até ao final de cada ano civil, um plano plurianual de Grandes Reparções e de situações de obsolescência, devidamente fundamentado, o qual deverá ser enviado ao Estado para respetiva aprovação;
- Nos casos em que, por falta de financiamento do Estado, não se proceda à substituição dos elementos obsoletos referidos no número anterior, tal circunstância não será determinante para efeitos de aplicação de

penalidades ou para efeitos de avaliação dos indicadores de qualidade a que o ML está adstrito.

41. Foi também aditada a Cláusula 23.^a – “Recursos Humanos” – estabelecendo:

- O ML obriga-se a estabelecer e manter uma estrutura de recursos humanos que permita dar satisfação aos objetivos propostos e às exigências do Contrato, devendo dispor, em cada momento e face às necessidades concretas, de pessoal em número suficiente e dotado com as qualificações, experiência e formação adequadas para exercer, de forma contínua e pontual, as atividades objeto do Contrato, sem prejuízo da necessária autorização para proceder à sua contratação;
- Sempre que se afigure necessário ao cumprimento dos objetivos e exigências do Contrato, o ML deverá submeter ao Concedente, para aprovação, uma proposta de alteração da estrutura de Recursos Humanos, devidamente fundamentada e integrando a correspondente análise custo-benefício, não podendo, porém, da falta de aprovação pelo Concedente decorrer a aplicação de penalidades para o ML, ao abrigo do estabelecido no Anexo 5 ao Contrato;
- O ML compromete-se a providenciar a todos os recursos humanos uma formação específica adequada às funções que exercem, de modo que possam ser integralmente cumpridos os procedimentos, exigências e finalidades das atividades objeto do Contrato.

42. Foi aditada a Cláusula 26.^o - “Qualidade e Ambiente” – dispondo que:

- O ML deve assegurar a existência de um sistema de gestão da qualidade e do ambiente que garanta o cumprimento dos requisitos legais, dos normativos internos, e das melhores práticas nesta matéria;
- Para efeitos de garantia do cumprimento das suas obrigações relativas à gestão da qualidade e do ambiente, o ML assegurará a manutenção da certificação do seu sistema de gestão de qualidade e do ambiente, de acordo com as versões atuais das Normas NP EN ISO 9001 e NP EN ISO 14001;
- Adicionalmente, o ML compromete-se a obter certificação, no prazo de dois anos após a assinatura do Contrato, de acordo com a Norma Portuguesa

4475, referente à qualidade do serviço público de transporte de passageiros em redes de metro, na versão que, à data, se encontrar em vigor.

43. Foi também aditada a Cláusula 27.^a – “Segurança” – dispondo que:

- O ML assegura a segurança da rede, nas suas vertentes *safety e security*, em estreita colaboração com as forças e serviços de segurança e de proteção civil, no cumprimento das obrigações legais e das melhores práticas nesta matéria;
- O ML obriga-se a estabelecer, manter e implementar um Sistema de Gestão da Segurança, de modo a garantir o cumprimento das obrigações estabelecidas na legislação em vigor aplicável nesta matéria;
- O ML desempenhará, na sua área de segurança e vigilância, o papel de autoridade de segurança da exploração, para cumprimento das suas obrigações legais junto do IMT e do Gabinete de Prevenção e Investigação de Acidentes com Aeronaves e de Acidentes Ferroviários;
- Para efeitos de implementação do Sistema de Gestão da Segurança, o ML desenvolverá um Plano de Organização e Gestão da Segurança da Entidade, o qual, por sua vez, terá em conta a elaboração e implementação de Procedimentos de Gestão da Segurança, bem como a respetiva forma de registo e respetivos relatórios de monitorização e medição do desempenho do Sistema de Gestão da Segurança, incluindo a avaliação e o impacto das medidas preventivas e corretivas implementadas;
- O Sistema de Gestão da Segurança será monitorizado através de um conjunto de indicadores de segurança, mediante análise de incidentes na rede.

44. A Cláusula 29.^a – “Remuneração do Concessionário” – anterior Cláusula 23., passa a dispor o seguinte:

- Como contrapartida pela prestação do serviço público e cumprimento das OSP decorrentes do Contrato, o ML tem direito a receber uma remuneração que inclui:
 - Os montantes advenientes das Receitas Tarifárias, sem prejuízo do disposto no n.º 4 da Cláusula 30.^a;

- Os montantes advenientes de compensações pelo cumprimento de OSP, nos termos previstos na lei, na Cláusula 31.^a do Contrato e respetivo Anexo 4.
 - Como contrapartida pelo cumprimento das obrigações decorrentes do Contrato relativas a outras atividades desenvolvidas por conta do Concedente, o ML tem direito a receber os montantes advenientes de Remunerações Autónomas, conforme previsto na Cláusula 33.^a, e/ou quaisquer outras remunerações que lhe sejam devidas nos termos da lei;
 - Como contrapartida do exercício das atividades acessórias do objeto principal do contrato o concessionário tem direito a receber as receitas não-tarifárias previstas no Anexo 4.
45. A Cláusula 31.^a (anterior 25.^a) – “Regime de Compensação pelo Cumprimento de OSP” - mantém que o ML explora, em regime de exclusivo, o serviço público concessionado e que tal integra a compensação pelo serviço público concessionado. Mas são aditadas as seguintes disposições:
- As OSP objeto do Contrato conferem ao ML o direito a uma compensação financeira, definida e calculada em conformidade com os critérios previstos no Regulamento (CE) n.º 1370/2007 e no RJSPT, tendo em conta o disposto no Anexo 4 (Modelo de Remuneração e Caso-Base) ao Contrato. O ML elabora, até ao final de outubro de cada ano, uma estimativa trimestral do valor da compensação pelo cumprimento das OSP para o ano seguinte, de acordo com o respetivo Plano de Atividades e Orçamento;
 - O Concedente procederá ao pagamento do montante devido nos termos do número anterior através de dois pagamentos por conta, a realizar em 1 de fevereiro e 1 de julho de cada ano, correspondente, o primeiro, a 50% (cinquenta por cento) do valor total da compensação pelo cumprimento das OSP e, o segundo, a 40% (quarenta por cento) do mesmo. O valor remanescente resultará do apuramento do valor real da compensação pelo cumprimento das OSP para esse ano, devendo o mesmo ser pago pela parte responsável até 30 dias após a respetiva comunicação ao Concedente;
 - Verificando-se uma alteração substancial dos pressupostos contratuais subjacentes ao Anexo 4 (Modelo de Remuneração e Caso-Base), as

Partes comprometem-se a proceder à revisão dos termos constantes do citado Anexo 4, com vista a estabelecer o regime de compensação pelo serviço público a atribuir ao ML, em conformidade com o Regulamento (CE) n.º 1370/2007, com o RJSPT e com o Decreto-Lei n.º 167/2008, de 26 de agosto.

46. É aditada uma Cláusula 32.^a – “Remunerações autónomas” - estabelecendo que:

- O ML tem direito ao reembolso das despesas e encargos com atividades desenvolvidas por conta do Concedente, designadamente com o investimento e grandes reparações em Infraestruturas Ferroviárias e Material Circulante, serviço da dívida e derivados, benefícios pós-emprego, bem como todas as despesas e encargos que não correspondam aos custos correntes de exploração do serviço público de transporte;
- O ML elabora, até ao final de outubro de cada ano, uma estimativa trimestral do valor de Remuneração Autónoma para o ano seguinte;
- O Concedente procederá ao pagamento do montante previsto no início de cada trimestre, tendo o ML a responsabilidade de atualizar trimestralmente os valores de Remuneração Autónoma de acordo com a sua execução;
- Adicionalmente, e tal como previsto no n.º 3 da Cláusula 11.^a, o Estado assume igualmente o reembolso ao Concessionário das despesas e encargos com atividades desenvolvidas por sua conta até à data de entrada em vigor do presente Aditamento, em montante a apurar no Balanço do ML e de acordo com um plano de reembolso, que serão submetidos à aprovação do Estado.

47. O Anexo 4 é composto por 3 partes:

- *“A Parte I, que dá cumprimento à alínea a) do n.º 1 do artigo 21.º da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho (RJSPT) e respeita substantivamente o disposto no Anexo ao Regulamento quanto à compensação das OSP – propõe uma metodologia de remuneração do ML diretamente relacionada com a Eficiência atingida na utilização dos recursos afetos à Concessão.*
- *A Parte II descreve o sistema e periodicidade do reporte a apresentar em cumprimento do disposto na alínea l) do n.º 1 do artigo 21.º do RJSPT.*
- *A Parte III apresenta o Caso Base.”*

48. Na parte I refere-se que além da Obrigação de Serviço Público (OSP), o ML está também obrigado a cumprir outras responsabilidades por conta do Concedente. *“Enquanto a primeira se traduz em custos que o Concessionário, se atendesse exclusivamente ao seu próprio interesse comercial, não assumiria – ou não assumiria na mesma medida e nas mesmas condições – sem as devidas contrapartidas, as segundas compreendem uma variedade de compromissos e de atividades que incumbem ao Concedente, mas que o Concessionário assume em decorrência do Contrato.”* A remuneração do ML deve ter, assim, as seguintes componentes:

- Receitas não Tarifárias⁷;
- Receitas Tarifárias⁸;
- Remunerações Autónomas⁹;
- Compensação por cumprimento de OSP.

49. No que se refere à Compensação por OSP, refere o anexo que:

- A eventualidade de o Concedente ter de compensar o ML por cumprimento de OSP requer que seja estabelecida a distinção clara entre inevitabilidade e ineficiência, como resulta do estipulado no Regulamento (CE) 1370/2007 e do seu Anexo;
- A distinção é feita pela monitorização e aplicação de um Fator de Eficiência que relaciona os resultados obtidos com os meios empregues para os obter.

50. O Modelo de Compensação por cumprimento de OSP foi concebido à luz da legislação em vigor, bem como da Comunicação da Comissão n.º 2023/C 222/01,

⁷ “Rendimentos acessórios obtidos pelo ML, fora do âmbito das obrigações de serviço público contratualizadas que, no entanto, são geradas através da gestão e exploração das infraestruturas do Concedente e funcionam como incentivo à obtenção de receitas adicionais”

⁸ “Rendimentos decorrentes das tarifas aplicadas pelo ML aos seus clientes pelos serviços prestados no âmbito das obrigações de serviço público. A rubrica considera como receita do concedente as compensações financeiras entregues ao ML pelos passes tutelados e de natureza social, bem como os passes ao abrigo do Programa de Apoio à Redução Tarifária”.

⁹ “Despesas e encargos com atividades desenvolvidas por conta do Concedente, designadamente com o investimento e grandes reparações em Infraestruturas Ferroviárias e Material Circulante, serviço da dívida e derivados, benefícios pós-emprego, bem como todas as despesas e encargos que não correspondam aos custos correntes de exploração do serviço público de transporte”.

de 26 de junho¹⁰, que estabelece as orientações para a interpretação do Regulamento (CE) n.º 1370/2007.

51. O montante de COSP a atribuir ao ML, por cumprimento de OSP resulta da fórmula seguinte:

$$Cosp_t = \max\{GO_t - ReceitaOp_t, 0\} \times \left[1 - \left(1 - \min\left\{ \frac{GO_{t-1}/IPC_{t-1}}{pkm_{t-1}} / \frac{GO_t/IPC_t}{pkm_t}, 1 \right\} \right) \right] + \max\{ResOP_t - ResOP_{t-1}, 0\} \times I - \Delta ResOP^2 \times 3\%$$

Em que:

GO_t – Gastos operacionais ajustados à prestação das OSP¹¹, onde se incluem gastos correntes com infraestrutura e material circulante, gastos com pessoal relacionados com o cumprimento das OSP, gastos de estrutura, outros gastos de operação imputados à obrigação de cumprimento de serviço público no ano t ; e, por fim, os gastos com amortizações e depreciações relativos a bens ML afetos à concessão¹² que não tenham sido financiados por fundos europeus e verbas nacionais¹³;

$ReceitaOp_t$ – Receitas operacionais ajustados à prestação das OSP¹⁴;

IPC_t – Índice de Preços do Consumidor do ano t para o continente, exceto habitação, publicado pelo INE;

pkm_t – Unidade de medida que representa o transporte de um passageiro ao longo de um quilómetro, apenas com título pago;

$\frac{GO_{t-1}/IPC_{t-1}}{pkm_{t-1}} / \frac{GO_t/IPC_t}{pkm_t}$ – Fator de eficiência obtido através do quociente entre os rácios de Gastos Operacionais sobre pkm ;

¹⁰ Comunicação da Comissão n.º 2023/C 222/01, de 26 de junho, que estabelece as orientações para a interpretação do Regulamento (CE) 1370/2007, Disponível em: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52023XC0626\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52023XC0626(01))

¹¹ Segundo o ML “dando cumprimento ao estabelecido nos números 1 e 2 do artigo 4.º do Regulamento (CE) n.º 1370/2007, consideram-se como gastos operacionais ajustados à prestação das obrigações de serviço público, todos os gastos que diretamente e/ou indiretamente contribuem para a exploração do serviço público de transporte, nomeadamente, consumos de materiais para a manutenção e reparação do material circulante, infraestrutura e demais edifícios de apoio à operação, prestações de serviços como assessorias necessárias à expansão da rede, soluções técnicas de apoio à operacionalização do transporte, como sistema de sinalização, via, avac e demais especialidades, gastos fixos essenciais ao funcionamento da rede, edifícios administrativos e oficinas, como por exemplo, energia, água, contratos de assistência técnica, vigilância e segurança, serviços de limpeza, seguros, etc. Por outro lado, ainda se incluem todos os gastos de pessoal relacionados com vencimento, formação, refeitórios, fardamento, seguro de acidentes de trabalho e seguro de saúde, bem como, outros gastos operacionais que indiretamente contribuem para a exploração do serviço de transporte, tais como, taxas e impostos, perdas com existências, indemnizações a passageiros, entre outros.”

¹² Segundo o ML “Que na realidade não são (ou podem não ser) gastos operacionais, mas que se considera deverem poder recuperados (financeiramente) pela empresa. Note-se que a amortização constitui uma estimativa do consumo de capital, e como tal é efetivamente um custo do exercício, na produção do serviço público, portanto deve poder ser recuperado pela empresa nos termos do próprio Regulamento”.

¹³ Segundo o ML “ou seja, na parte que tiver sido financeiramente suportada pelo ML.”

¹⁴ Segundo o ML “Receitas diretamente relacionadas com a prestação do serviço público, nomeadamente, receitas tarifárias, subsídios à exploração e demais compensações adjacentes a reduções tarifárias legisladas pelo regulador, das quais se inclui o sistema PART. “

$ResOP_t$ – Resultado Operacional do período t ;

$I_{\square}$ – Percentagem de 50%;

$\Delta ResOP^2$ – Quadrado da variação do resultado operacional entre t e $t - 1$, indexado à unidade de milhão.

52. De acordo com o anexo a fórmula proposta contempla o risco que corre pelo ML, bem como a partilha dos ganhos de eficiência entre concedente e concessionário.

Para compreensão integrada, nomeiam-se dois termos na fórmula de cálculo:

- O primeiro termo (na primeira linha) faz uso do operador max para que défice operacional ajustado à concessão não possa tomar valores negativos; o operador min visa apenas permitir a correção do défice operacional por perda de eficiência;
- O segundo termo constitui o prémio de eficiência, de acordo com o qual o incentivo é determinado pela partilha do incremento do resultado operacional (I é a percentagem atribuída à empresa) e é não negativo.
- O valor proposto para o parâmetro I é de 50%¹⁵.

53. Acrescenta o ML que:

- A Comunicação 2023/C 222/01 sublinha que “os ganhos de eficiência devem ser adequadamente partilhados entre o operador, as autoridades públicas e, se for caso disso, os utilizadores”;
- O valor do prémio de eficiência a atribuir ao ML deverá ser integrado na gestão estratégica da empresa na perspetiva de melhorar o serviço público prestado;
- O prémio de eficiência é compatível com os regulamentos europeus e satisfaz os critérios definidos no Acórdão Altmark pois, em particular:
 - A compensação não ultrapassa o que é necessário para cobrir os custos ocasionados pelo cumprimento das OSP, tendo em conta as receitas obtidas com este;
 - A compensação considera os custos de uma empresa gerida eficientemente e incentiva a eficiência. O mecanismo de

¹⁵ Deve ser expresso o significado da multiplicação por 3%.

remuneração proposto segue estes dois princípios, pois a indemnização compensatória depende da melhoria dos gastos operacionais por passageiro.kilómetro e contempla um prémio por eficiência que só é atribuído se o resultado operacional no ano aumentar, sendo este aumento partilhado entre a empresa e o Estado.

- Tendo em consideração as atuais circunstâncias da empresa na prestação de serviço público, como por exemplo, uma frota de material circulante envelhecida e um sistema de sinalização obsoleto, permitir o incremento do EBIT através de um prémio de eficiência obtido nesta conjuntura fruto do esforço e empenho do ML.
54. O mesmo anexo inclui, na parte II que, para efeitos da monitorização da eficiência da utilização dos recursos postos à disposição da Concessão, o ML entregará, em junho de cada ano, o Relatório Anual de Monitorização da Eficiência do Contrato, do qual constarão, pelo menos, e sem prejuízo de outras informações requeridas:
- O cálculo do fator de eficiência, bem como dos indicadores endógenos que compõem o fator de eficiência;
 - O cálculo do valor da compensação por OSP.
55. Em consequência, o ML apresente os *“Montantes previsionais das Componentes de Remuneração a atribuir por Cumprimento das OSP”*: [confidencial]
56. É aditada a Cláusula 33.^a – “Indicadores de Eficácia” que estabelece que:
- Sem prejuízo de outros mecanismos de monitorização previstos no Contrato, tais como o grau de cumprimento das obrigações contratuais e OSP, a monitorização do desempenho do ML ou das entidades que atuem sobre a sua orientação ou por sua conta, incluindo subcontratados, deve ser feita em conformidade com os Indicadores constantes do Anexo 5, com as modificações que venham a resultar da sua revisão;
 - Tal não prejudica o direito do Estado, ou de outras entidades com competência para o efeito, de inspecionar, a todo o tempo, as atividades desenvolvidas pelo ML incluindo, quer a verificação do cumprimento de

quaisquer indicadores, quer o cumprimento das obrigações de monitorização.

- Os indicadores podem ser revistos, tendo em conta o seu ajustamento, quer através da introdução de novos Indicadores que se mostrem necessários ou em falta, quer através da alteração dos respetivos termos, quer, ainda, pela eliminação de indicadores que se revelem inadequados ou desajustados, estando tal revisão sujeita a autorização do Estado nos termos previstos na Cláusula 43.^a;
- A imposição de quaisquer deduções em função dos níveis de desempenho à remuneração do ML não libera o mesmo do cumprimento das suas obrigações subjacentes aos níveis de desempenho incumpridos;
- A imposição de quaisquer deduções em função dos níveis de desempenho à remuneração do ML não prejudica o direito do Estado de resolver o Contrato e de proceder ao respetivo sequestro;
- Sempre que, por decisão do Estado ou por causas alheias ao Metropolitano, não seja possível executar o Contrato com normalidade, a avaliação dos Indicadores será feita tendo em conta essa situação excecional.

57. O Anexo 5 inclui a análise da *“Eficácia no seu cumprimento”¹⁶, ou seja, a relação entre os resultados obtidos e os objetivos previstos, e estabelece um sistema de penalidades¹⁷ em caso de incumprimento e é composto por três partes:*

- *A Parte I densifica o estipulado nas alíneas e) e l) do n.º 1 do artigo 21º do RJSPTP, propondo um conjunto de indicadores de execução e fiscalização do contrato – Indicadores de Eficácia – de cujo incumprimento poderão resultar penalidades.*
- *A Parte II estipula o cálculo de penalidades em função dos desvios entre os valores constatados dos Indicadores de Eficácia e os valores objetivo.*

¹⁶ Alínea l) do artigo 21.º do RJSPTP.

¹⁷ Alínea e) do artigo 21.º do RJSPTP.

- *A Parte III descreve o sistema e periodicidade do reporte a apresentar em cumprimento do disposto na alínea I do n.º 1 do artigo 21.º do RJSPTP.”*
58. Os Indicadores de Execução e Fiscalização do Contrato, ou Indicadores de Eficácia comparam “valores constatados” com “valores previstos” e monitorizam os seguintes aspetos:
- Disponibilidade do Sistema;
 - Fiabilidade do Serviço Comercial ou do Cumprimento da Oferta.
59. Os Indicadores da Disponibilidade do Sistema monitorizam os seguintes componentes:
- Disponibilidade da Infraestrutura;
 - Disponibilidade do Material Circulante.
60. No que se refere à “Disponibilidade da Infraestrutura” refere o anexo que *“Este Indicador é dado pela relação entre o tempo em que a infraestrutura – túneis, estações, energia, sinalização, comunicações, sistemas de apoio à exploração e todas as funcionalidades complementares – esteve disponível para a operação comercial, e o tempo de funcionamento previsto em operação comercial, permitindo assim aferir a qualidade da Manutenção das Instalações Fixas. Este Indicador é dado pela expressão”:*

$$DIF = \left(1 - \frac{\sum_{i=1}^n \sum_{j=1}^{m_i} l_{ij} \cdot t_{ij}}{\sum_{i=1}^n \sum_{p=1}^q L_{ip} \cdot T_{ip}} \right) \times 100\%$$

em que:

- n Quantidade de Linhas da rede comercial;
- i Numeração da Linha (Linha 1, Linha 2, etc.)
- Número de casos de interrupção da operação comercial na Linha i, no período de q dias em análise;
- m_i Numeração sequencial, em cada Linha i, das interrupções da operação comercial no período q;
- j Comprimento total do troço da Linha i em que se não realizou a operação comercial prevista devido à j-ésima interrupção;
- l_{ij} Tempo durante o qual o troço l_{ij} da Linha i esteve indisponível para a operação comercial devido à j-ésima interrupção;
- t_{ij}

- q Número de dias de calendário do período em análise;
- p Numeração sequencial dos dias que constituem o período q;
- L_{ip} Comprimento da Linha i que está afectada à operação comercial no dia p;
- T_{ip} Tempo total previsto para serviço comercial da Linha i no dia p;
A indisponibilidade da infraestrutura, provocada por obras de renovação ou expansão devidamente planeadas e autorizadas pela autoridade competente, por motivos de força maior, não será considerada no cálculo deste Indicador.

61. No que se refere à “Disponibilidade do Material Circulante”, *“este Indicador mede a relação entre o número de UT (Unidade Tripla) disponíveis para operação comercial durante as horas de ponta, e a quantidade total de UT existentes na frota comercial, permitindo assim aferir a qualidade da Manutenção do Material Circulante. O Indicador DMC é calculado da seguinte forma:”*

$$DMC = \frac{\sum_{n=1}^d UTa_n}{\sum_{n=1}^d UTt_n} \times 100\%$$

em que:

- d Número de dias úteis no período;
- n Qualquer um dos dias úteis do período;
- UTa_n Quantidade média, ponderada pelo tempo, das UT disponíveis para Operação Comercial durante as horas de ponta do dia útil n.¹⁸
Quantidade total de UTs da frota comercial no dia n, descontada do número de UT que estiver a efetuar uma grande reparação prevista no plano de manutenção
- UTt_n Consideram-se como horas de ponta os períodos entre as 7:30 / 9:30 e 17:00 / 19:00.

62. Quanto à “Fiabilidade do Serviço Comercial, a mesma é *“medida pela taxa de cumprimento da oferta comercial, ou seja, pela taxa de realização das circulações previstas:*

¹⁸ Segundo o ML *“Por exemplo, se nas 2h:00m da ponta da manhã, houver 96 UT disponíveis durante 1h:30m e apenas 94 durante os restantes 30m, então serão considerados (96*1,5 + 94*0,5) / 2 = 95,5 UT disponíveis. Cálculo análogo se fará para a ponta da tarde, e o valor UTa_n será a média aritmética dos dois valores.”*

$$FSC = \left(1 - \frac{n}{N} \right) \times 100\%$$

em que:

- *n é o número de circulações suprimidas no período;*
- *N é o número de circulações previstas no período;*

63. Quanto ao cálculo de penalidades, estabelece o anexo que:

- *“Os valores obtidos pelo ML para os Indicadores propostos serão comparados com um Valor de Referência VR;*
- *O VR para a Fiabilidade do Serviço Comercial é o proposto pela Norma Portuguesa NP4475:2020 Transporte público de passageiros. Rede de metro. Características e fornecimento do serviço;*
- *Os VR para os indicadores de Disponibilidade, não existindo requisitos normativos, são os últimos valores anuais disponíveis;*
- *A monitorização da Eficácia será feita, para cada Indicador, pela comparação entre o valor obtido pelo ML e o Valor de Referência VR obtido para esse Indicador¹.*

INDICADORES DE EFICÁCIA		Penalidades por incumprimento	VR
DIF	Disponibilidade da Infraestrutura	25.000 €	99,72 %
DMC	Disponibilidade do Material Circulante	25.000 €	85,89 %
FSC	Fiabilidade do Serviço Comercial	50.000 €	97,00 %

64. Refere o anexo que *“as penalidades a aplicar resultam da soma das penalidades por incumprimento de cada um dos indicadores de eficácia”.*

65. Para efeitos da monitorização e controlo do Contrato de Concessão, estabelece o anexo que serão periodicamente elaborados pelo ML e apresentados ao Concedente, ou a quem este designar, os seguintes documentos:

- O ML entregará trimestralmente o “Relatório da Eficácia do Cumprimento Contratual” referente ao trimestre imediatamente anterior, medida pelos 3 Indicadores, sendo indicados pelo menos: (i) Os valores verificados em

cada mês para cada um dos três indicadores; (ii) Os valores médios no trimestre.

- O Concessionário entregará anualmente o “Relatório Anual da Eficácia do Cumprimento Contratual” referente ao ano imediatamente anterior, incluindo (i) Os valores mensais, no período em análise, dos Indicadores e comparação com os respetivos valores de referência, (ii) Os valores médios no ano de cada um dos indicadores; (iii) Os valores mensais de cada um dos indicadores; (iv) O valor anual de penalidades a aplicar.

66. No que se refere a “Sanções Pecuniárias por Incumprimento contratual”, a Cláusula 34.^a (anterior 29.^a) estabelece que os montantes referidos são automaticamente atualizados em 1 de janeiro de cada ano, de acordo com o IPC, sem habitação, publicado no Boletim do Instituto Nacional de Estatística.
67. A Cláusula 35.^a - “Fiscalização e Monitorização da Concessão de Serviço Público” - (anterior Cláusula 30.^a), adita a disposição que estabelece que a atividade do Metropolitano está ainda sujeita à fiscalização da AMT, nos termos da Lei-quadro das entidades reguladoras, aprovada pela Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto, e dos Estatutos da AMT, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio.
68. É também aditada a Cláusula 36.^a - Gestor do Contrato” – estabelecendo que para efeitos de acompanhamento permanente da execução do Contrato, será designado pelo Estado o Gestor do Contrato, o qual deve observar o disposto no artigo 290.º-A do CCP.
69. A Cláusula 41.^a – “Subconcessão” - introduz diversas alterações à anterior Cláusula 33.^a. A saber:
- Para efeitos da autorização de subconcessão, o ML deverá apresentar ao Estado uma proposta, devidamente fundamentada e instruída com os comprovativos da verificação dos requisitos exigíveis para a autorização, nos termos do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 e demais normas e princípios aplicáveis.
 - O ML, nos contratos a celebrar com terceiros, deve assegurar que:

- É respeitado o princípio da transparência entre o Contrato e os subcontratos, de forma que as entidades subcontratadas fiquem vinculadas, no que respeita às atividades ou serviços subcontratados, na mesma medida em que o ML está vinculado ao abrigo do Contrato;
- Todos os profissionais que prestem serviço ao abrigo dos subcontratos possuem as qualificações, experiência e as competências adequadas à atividade e serviços que se propõem desenvolver;
- A entidade subcontratada está devidamente habilitada para o exercício da sua atividade, que observa a capacidade, técnica e financeira, adequada à execução do subcontrato e que relativamente àquela não se verifica nenhuma das circunstâncias previstas no artigo 55.º do CCP;
- A entidade subcontratada tomará as medidas necessárias para salvaguarda da integridade física do público em geral e do pessoal afeto à execução das atividades incluídas na Concessão;
- A entidade subcontratada respeita as obrigações aplicáveis em matéria ambiental, social e laboral estabelecidas pelo direito europeu, pela lei nacional, por convenções coletivas ou pelas disposições de direito internacional aplicáveis;
- O ML poderá resolver o contrato no caso de o Estado ordenar a substituição de qualquer pessoa ou entidade subcontratada;
- O Estado tem a faculdade de, em caso de cessação, por qualquer causa, ou sequestro do Contrato, suceder na posição jurídica do ML;
- Quaisquer decisões judiciais relacionadas com a interpretação ou execução do Contrato, na medida em que estejam relacionadas com as atividades ou serviços subcontratados, são vinculativas para os subcontratados;

- Os subcontratados obrigam-se a facultar ao Estado, livre acesso a registos, estatísticas e documentos relativos às instalações e atividades objeto do subcontrato, em termos equivalentes aos aplicáveis ao ML, nomeadamente, no âmbito de poderes de fiscalização do Estado, prestando sobre os mesmos os esclarecimentos que lhe forem solicitados.
- O Estado não pode autorizar a subcontratação, nomeadamente e sem limitar, no caso de não se demonstrar a idoneidade e capacidade adequada dos terceiros para a realização das atividades e serviços em causa e que a subcontratação não aumenta o risco de incumprimento contratual;
- O Estado deve pronunciar-se sobre a proposta de subconcessão apresentada pelo ML no prazo de 45 dias a contar da respetiva apresentação, desde que regularmente instruída;
- Se o Estado não efetuar nenhuma comunicação ao ML dentro do prazo previsto no número anterior, considera-se que a proposta foi rejeitada;
- A subcontratação não pode exceder o prazo máximo de vigência do Contrato;
- O Estado reserva-se o direito de ordenar a substituição de qualquer pessoa ou entidade subcontratada, bem como de pessoas afetas por aquela à execução de tarefas, ainda que por si previamente aceites, nomeadamente, em caso de incompetência ou negligência detetada no exercício das suas funções, comportamentos inadequados graves, ou ainda sempre e quando estas passem a estar legalmente impedidas de contratar com entidades públicas;
- A substituição de algum subcontratado deverá ser solicitada ao Estado, com a apresentação relativamente à nova entidade subcontratada da documentação referida no n.º 5, ficando a nova subcontratação sujeita a autorização.

70. É também aditada a Cláusula 43.^a estabelecendo que em todos os casos em que o Contrato imponha que seja requerida a autorização do Estado para a prática de um determinado ato pelo ML, a resposta por parte do Estado deve ser emitida, por escrito, e será dada no prazo estabelecido no Contrato ou, nos casos nele não expressamente previstos, no prazo máximo de 30 dias e após entrega de toda a documentação necessária.
71. É aditada a Cláusula 45.^a – “Reposição do equilíbrio financeiro” - estabelecendo que:
- O ML tem direito à reposição do equilíbrio financeiro do Contrato nos termos previstos no CCP e no Contrato;
 - Sempre que o ML tenha direito à reposição do equilíbrio financeiro do Contrato, tal reposição é efetuada de acordo com o que, de boa-fé, for estabelecido entre o Estado e o ML em negociações que devem iniciar-se logo que solicitadas pela empresa;
 - O procedimento, os meios, os efeitos e os termos de reposição do equilíbrio financeiro do Contrato devem observar o disposto no CCP e demais legislação aplicável.
72. A Cláusula 48.^a - “Caducidade” (anterior 37.^a), estabelece que o Contrato caduca em 1 de julho de 2030, sem prejuízo da possibilidade de prorrogação contratual, nos termos do n.º 2 da Cláusula 9.^a, extinguindo-se as relações contratuais existentes entre as Partes, sem prejuízo dos efeitos das disposições que, pela sua natureza, se destinem a perdurar para além daquela data.
73. A Cláusula 49.^a – “Resgate” (anterior 38.^a), foi modificada no sentido de esclarecer que o Estado pode resgatar a Concessão sempre que razões de interesse público o justifiquem nos termos previstos no CCP.

III – PARECER

74. A título de enquadramento refira-se que a AMT elaborou diversos relatórios sobre o ecossistema dos metropolitanos em Portugal:

- Relatório dos Sistemas de Metro em Portugal (2018-2020)¹⁹;
- Ecossistema dos Metropolitano em Portugal, 2012 - 2017 - Relatório²⁰;
- Ecossistema dos Metropolitano em Portugal, 2012 - 2017 - Síntese²¹.

75. Aqueles relatórios incluem os seguintes dados:

- Infraestrutura; (i) Sistemas de Metro; (ii) Investimentos;
- Atividade de transporte: (i) Procura e Oferta; (ii) Base Tarifária Média; (iii) Benchmarking;
- Qualidade do serviço: (i) Análise de indicadores de qualidade; (ii) Regularidade; (ii) Segurança; (iii) Reclamações dos Passageiros;
- Descarbonização: Emissões de gases com efeito de estufa (GEE);
- Evolução económico-financeira.

76. Posteriormente àquelas datas, os dados passaram a constar do Observatório da Mobilidade e dos Transportes da AMT²² de onde podem ser retirados os seguintes dados com relevância para a monitorização do mercado:

¹⁹ https://www.amt-autoridade.pt/media/3324/relatorio_dos_sistemas_de_metro_2018-2020.pdf

²⁰ https://www.amt-autoridade.pt/media/2031/relatorio_sistemas_metro_em_portugal_2012_2017.pdf

²¹ https://www.amt-autoridade.pt/media/2032/sintese_relatorio_sistemas_metro_em_portugal_2012_2017.pdf

²² <https://observatorio.amt-autoridade.pt/>

Indicador (10 ³)	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	% do Total	Tx. Variação Anual %	Tx. Variação Homóloga %
Comboios	461,8	452,5	455,4	468,6	454,6	451,3	457,1	100,0 %	-0,2 %	1,3 %
ML - Amarela	114,8	112,8	115,0	122,6	118,0	112,9	120,4	26,3 %	0,8 %	6,6 %
ML - Azul	111,8	111,2	114,3	118,5	115,5	112,8	116,6	25,5 %	0,7 %	3,3 %
ML - Verde	127,6	121,2	115,9	116,3	112,6	116,2	113,1	24,7 %	-2,0 %	-2,6 %
ML - Vermelha	107,6	107,2	110,1	111,2	108,5	109,4	107,1	23,4 %	-0,1 %	-2,2 %
Comboios-Km	4.926,2	4.855,8	4.919,8	5.065,0	4.927,4	4.902,6	4.892,8	100,0 %	-0,1 %	-0,2 %
ML - Amarela	1.178,3	1.161,6	1.183,3	1.259,1	1.227,3	1.194,9	1.212,4	24,8 %	0,5 %	1,5 %
ML - Azul	1.489,6	1.497,2	1.557,6	1.612,8	1.568,0	1.533,3	1.558,9	31,9 %	0,8 %	1,7 %
ML - Verde	1.139,7	1.082,6	1.035,2	1.038,9	1.005,7	1.037,3	1.010,0	20,6 %	-2,0 %	-2,6 %
ML - Vermelha	1.118,6	1.114,3	1.143,8	1.154,1	1.126,3	1.137,0	1.111,6	22,7 %	-0,1 %	-2,2 %
Investimento	2.354,1	1.561,3	3.942,7	6.240,5	7.967,8	12.413,3	44.244,8	100,0 %	63,1 %	256,4 %
ML - Amarela	0,0	264,5	1.886,5	302,8	12,6	2.651,3	2.698,2	6,1 %	-100,0 %	1,8 %
ML - Azul	1.945,0	58,3	212,3	1.069,6	1.548,3	4.094,3	2.763,5	6,2 %	6,0 %	-32,5 %
ML - Verde	250,1	931,2	1.600,2	1.161,6	5.333,7	5.237,1	37.911,1	85,7 %	130,9 %	623,9 %
ML - Vermelha	159,0	307,3	243,7	3.706,5	1.073,3	430,6	872,0	2,0 %	32,8 %	102,5 %
Lugares-Km	3.036.108,2	3.177.623,4	3.322.060,5	3.535.787,1	3.375.757,6	3.125.387,3	3.579.580,0	100,0 %	2,8 %	14,5 %
ML - Amarela	783.808,3	760.229,0	762.981,8	821.059,7	813.511,0	773.256,3	897.960,6	25,1 %	2,3 %	16,1 %
ML - Azul	1.066.419,0	1.086.061,0	1.100.706,5	1.169.847,8	1.097.174,0	1.013.813,0	1.149.912,5	32,1 %	1,3 %	13,4 %
ML - Verde	441.777,0	548.525,5	674.480,1	727.874,2	697.968,6	644.691,1	734.466,1	20,5 %	8,8 %	13,9 %
ML - Vermelha	744.104,0	782.808,0	783.892,2	817.005,5	767.104,0	693.626,9	797.240,8	22,3 %	1,2 %	14,9 %
Passageiros	153.191,3	161.490,2	169.150,2	183.801,4	90.566,8	83.715,7	136.725,8	100,0 %	-1,9 %	63,3 %
ML - Amarela	39.440,4	41.272,5	43.468,7	47.857,1	24.436,3	22.353,2	34.575,3	25,3 %	-2,2 %	54,7 %
ML - Azul	49.515,3	52.351,5	54.884,8	60.471,9	29.605,4	26.967,5	44.233,1	32,4 %	-1,9 %	64,0 %
ML - Verde	38.690,1	40.209,0	40.838,4	43.672,4	21.393,4	20.375,6	34.407,1	25,2 %	-1,9 %	68,9 %
ML - Vermelha	25.545,5	27.657,3	29.958,3	31.800,0	15.131,7	14.019,4	23.510,4	17,2 %	-1,4 %	67,7 %
Passageiros-Km	735.160,8	777.683,7	823.307,5	880.985,0	433.114,0	403.679,2	711.832,6	100,0 %	-0,5 %	76,3 %
ML - Amarela	198.665,9	210.170,1	224.875,9	241.230,9	123.846,3	113.546,2	180.529,5	25,4 %	-1,6 %	59,0 %
ML - Azul	226.916,5	240.594,6	255.287,6	277.402,7	137.530,4	126.956,5	225.281,3	31,6 %	-0,1 %	77,4 %
ML - Verde	153.688,6	159.956,7	165.661,1	176.200,6	88.105,8	84.142,5	146.968,9	20,6 %	-0,7 %	74,7 %
ML - Vermelha	155.889,8	166.962,3	177.483,0	186.150,8	83.631,6	79.034,0	159.052,8	22,3 %	0,3 %	101,2 %

Fonte AMT

Ação de Supervisão – 2017

77. Para efeitos de avaliação da proposta de aditamento ao contrato, importa referenciar anteriores avaliações da execução contratual realizadas pela AMT.
78. Em 2017 foi realizada pela AMT uma ação de supervisão²³ que se destinou a avaliar as condições de exploração do serviço público de transporte de passageiros, abrangendo todas as Linhas e estações, onde foram verificados diversos parâmetros na perspetiva do passageiro, designadamente: *“Pontualidade dos comboios; Frequência dos comboios; Conforto; Atendimento ao Cliente e Acesso a serviços e infraestruturas nas estações”*,

²³ https://www.amt-autoridade.pt/media/1345/metro_03-03-2017_site.pdf

79. Antes de mais, importa referir que:

- Nos termos da cláusula 28.^a do Capítulo VIII do Contrato em vigor, os indicadores de qualidade de oferta, a cujo cumprimento o ML está sujeito, encontram-se descritos no Anexo I;
- No ponto 5 do referido Anexo I, encontram-se estabelecidos dois indicadores: o “Cumprimento da Oferta” e a “Regularidade”. O indicador “Cumprimento da Oferta” representa a razão entre os quilómetros comerciais realizados e os programados, de acordo com o Plano de Operações em vigor, e o indicador “Regularidade” representa o grau de cumprimento do intervalo de partida entre dois comboios consecutivos em cada término, sendo consideradas todas as partidas de todos os terminos registadas pelos sistemas de controlo de tráfego centralizado do Posto de Comando Central (PCC);
- A cláusula 18.^a do Contrato de Concessão estabelece que os níveis de Oferta a satisfazer no primeiro ano civil de vigência são os constantes do plano da Oferta constante do Anexo I, e cuja revisão deverá ocorrer anualmente de modo a assegurar que corresponde às necessidades da procura;
- Os indicadores estabelecidos no suprarreferido ponto 5 do Anexo I são os seguintes:

5. INDICADORES DE DESEMPENHO

5.1. Cumprimento da oferta (CO)

Este indicador representa o rácio entre os quilómetros comerciais realizados e os programados, de acordo com o Plano de Operação em vigor.

$$CO = \frac{\text{Carruagens x Quilómetros Realizados}}{\text{Carruagens x Quilómetros Programados}}$$

Em que:

Carruagens x Quilómetros Realizados - Total de quilómetros realizados com serviço de passageiros em operação comercial, definidos no Plano de Operação.

Carruagens x Quilómetros Programados - Total de quilómetros comerciais previstos no Plano de Operação.

5.2. Regularidade

Este indicador representa o grau de cumprimento do intervalo de partida entre 2 comboios consecutivos em cada término. Serão consideradas todas as partidas de todos os terminos registadas pelos sistemas de controlo de tráfego centralizado do Posto de Comando Central (PCC).

$$RG = \frac{\sum \begin{array}{l} \text{todos os intervalos de partidas em todos os terminos} \\ \text{com desvio superior a 1 minuto ao previsto} \\ \text{em cada periodo do dia} \end{array}}{\sum \text{todos os intervalos de partidas em todos os terminos}}$$

Constituem exceção as regras definidas para a regularidade todas as situações de avanços e de atrasos com origem em procedimentos extraordinários de resposta a situações excecionais de procura.

80. No âmbito da ação, constatou-se o seguinte.

- O ML, na sua “Carta do Cliente”²⁴ assume diversos compromissos de qualidade, adequação às expectativas dos passageiros, prestação de informação clara e relevante, apoio ao cliente, disponibilidade de

²⁴ <http://www.metrolisboa.pt/informacao/carta-do-cliente/>

equipamentos e de acessibilidade ²⁵ mas estes objetivos são programáticos e não são, na sua maioria, mensuráveis, objetivos ou quantificáveis, nem estão previstos no Contrato com critérios claros de medição e de cumprimento.

- A redação das cláusulas do Contrato, dificultam ou impossibilitam, por um lado a sua interpretação, e por outro, uma precisa aplicação das fórmulas de cálculo do cumprimento dos indicadores ali considerados, inviabilizando a aferição de um eventual incumprimento contratual. A saber:
 - O contrato estipula a existência de referenciais indicativos ou estimados, sujeitos a desvios ou margens de tolerância, mas a informação que é transmitida ao passageiro não contém qualquer referência a tal, pelo que para o passageiro, será expectável que perceçione que os horários e frequências anunciadas não são os estimados ou indicativos, mas os reais;
 - O contrato é pouco objetivo e detalhado, as fórmulas e critérios nele constantes são pouco claras e sujeitas a desvios, tornando muito

²⁵ http://www.metrolisboa.pt/wp-content/uploads/Relatoriodesustentabilidade_Metro_2014.pdf. Refere que o “Metropolitano de Lisboa assume a sua missão para com os seus clientes no cumprimento da “Carta do Cliente” onde estão especificados os seguintes compromissos: Oferta de serviço de transporte: Fornecer um serviço de qualidade e adequado às expectativas do cliente; Contribuir para o reforço da articulação intermodal; Implementar horários de comboios que correspondam eficazmente à procura existente. Segurança: Promover e aplicar, em permanente colaboração com as forças de autoridade, as ações necessárias para garantir elevados padrões de segurança no serviço de transporte e na sua utilização, bem como garantir a segurança dos clientes; Manter os veículos em bom estado de conservação; Assegurar que os equipamentos ao dispor do cliente se encontram em perfeitas condições de funcionamento. Regularidade: Manter elevados índices de regularidade do serviço, promovendo as ações possíveis para minimizar os transtornos causados por perturbações do serviço. Informação e apoio ao cliente: Disponibilizar de uma forma perceptível e rigorosa, em espaços próprios e através dos diversos suportes de comunicação com o cliente, a informação relevante sobre o serviço prestado, em situações normais ou de perturbação do serviço; Dinamizar a rede de vendas disponibilizando diversas formas e meios para aquisição dos títulos de transporte; Disponibilizar canais e espaços próprios que permitam ao cliente resolver situações anómalas ou que pela sua especificidade necessitem de uma análise especializada. Limpeza e conservação: Garantir que as estações, os veículos e os equipamentos se encontram em bom estado de conservação e limpeza. Recursos humanos: Assegurar a qualidade dos recursos humanos para que executem o seu serviço de forma competente e profissional, assegurando condições de conforto, qualidade e rigor. Acessibilidade: Em colaboração com as entidades competentes assegurar a acessibilidade de todos os clientes mesmo daqueles cuja mobilidade se encontre, por algum modo, reduzida. Sugestões e reclamações: Colocar ao dispor dos clientes os meios necessários para a apresentação de sugestões e reclamações, fazer a sua análise, promover medidas de melhoria e providenciar em tempo útil a respetiva resposta; Avaliar periodicamente, através de inquérito específico, o nível de satisfação dos clientes. Ambiente: Cumprir os requisitos legais quanto a emissões poluentes, contribuindo para a proteção do meio ambiente; Promover e disponibilizar meios que facilitem ao cliente as boas práticas de proteção do ambiente.”

difícil ou impedindo a aferição de eventuais incumprimentos e com as consequências daí advenientes;

- O contrato não estabelece a periodicidade da verificação do cumprimento dos indicadores de desempenho potenciando que eventuais inconsistências diárias ou mensais se diluam no ano;
- No contrato as disposições relativas a sanções e penalidades contratuais podem ser aplicadas, indistintamente, a qualquer eventual infração, não permitindo a sua graduação nem adaptação a casos concretos;
- O contrato não atribui bonificações pelo cumprimento de objetivos, estando apenas previstas algumas penalidades por alguns incumprimentos;
- O contrato não possui disposições relativas a uma sistemática e consistente fiscalização à execução do contrato e das condições de exploração, por parte do Concedente (ou do seu representante) o que potencia e, no limite, impede, efetivamente, a deteção de eventuais incumprimentos. Aliás, a AMT não dispõe até ao momento qualquer relatório de verificação de dados relativos ao cumprimento contratual;
- O contrato não dispõe de parâmetros específicos, objetivos e detalhados para atributos qualitativos, designadamente, funcionamento de máquinas de venda automática de títulos de transporte, de elevadores ou escadas rolantes (acessibilidade) ou atendimento ao passageiro o que, na prática, impede uma completa medição da sua performance.

81. Face ao exposto, foi recomendado:

- Tornar o contrato mais objetivo, detalhado e transparente, quanto a condições de exploração, mas também de qualidade do serviço e acessibilidade;

- Melhorar a informação ao cliente, na estação, e no sítio da internet, de forma dinâmica, clara, transparente e, sempre que possível, em tempo real;
- Elaborar planos de monitorização, fiscalização e de reporte de informação, designadamente quanto à exploração e disponibilidade/fiabilidade programada e efetiva dos equipamentos;
- Nas estações guarnecidas por seguranças e não por funcionários do ML, disponibilizar o livro de reclamações ao passageiro imediatamente ou em tempo útil no sentido de não desencorajar a apresentação da reclamação (sem prejuízo da adequada formação do quadro de seguranças);
- Durante o período de funcionamento da estação e sempre que possível, dispor de colaboradores, internos ou externos, para fornecer ajuda /informação ao cliente;
- Rever a informação constante no sítio da internet do ML, por forma a ser consistente com o contrato em vigor, bem com a realidade da operação, no que se refere a informação atualizada quanto a horários, frequências e disponibilidade efetiva de infraestrutura de acesso a estações;
- Assegurar que a aplicação existente para informação sobre o estado da circulação dos comboios, disponível ao público, reflita a situação efetiva, e preferencialmente em tempo real, tendo em conta as eventuais perturbações ocorridas;
- Implementar um procedimento sistemático para verificação da disponibilidade de equipamentos, evitando assim o fator surpresa, frustrando expectativas dos passageiros (dado que a informação em sítio da internet ou em placards não é dinâmica) e em caso de avaria possuir um plano de contingência e alertas.

Ação de Supervisão - 2023

82. Antes de mais, refira-se que relatório e contas consolidado de 2022²⁶ do ML dispõe que *“Para o desenvolvimento eficaz do desenvolvimento do seu negócio é urgente a prorrogação do Contrato de Concessão do Serviço Público de Transportes”* e que *“a revisão do contrato de concessão, atualmente em curso, exigirá um maior nível de rigor ao ML, não só ao nível do reporte, mas, sobretudo, no controlo das exigências de qualidade do serviço público prestado. A existência de um contrato de concessão adequado, mesmo que exigente, poderá ajudar a empresa a focar-se nos seus objetivos, garantindo o alinhamento organizacional e permitindo, de forma mais fácil, separar o essencial do acessório”*.
83. Do mesmo consta que *“não obstante as adaptações da oferta à evolução da procura, o cumprimento do plano de oferta foi afetado, nomeadamente, devido a absentismo por motivo de isolamentos de maquinistas e de ocorrências com material circulante ou infraestrutura. A taxa de realização de lugares x km recuperou em cerca de 7 p.p. em relação a 2021. Esta diferença deve-se a alterações feitas ao plano de oferta em vigor aumentando o número de carruagens em circulação por comboio, por forma a compensar a redução de oferta provocada pela supressão de circulações”*
84. No plano de Atividades para 2023-2025²⁷ consta que *“o ML submeteu em setembro de 2019²⁸ uma proposta às Tutelas de novo Contrato de Concessão de Serviço Público de Transporte (....) Em junho de 2022, o ML enviou nova atualização da proposta de aditamento ao contrato de concessão de serviço público, seguida de esclarecimentos à Tutela relativamente aos pressupostos atualizados, nomeadamente indicadores operacionais de procura”*.
85. A empresa refere que:
- *“O Metropolitano de Lisboa possui uma política continuada de foco no cliente. Para este triénio, o objetivo centra-se na melhoria da experiência do Cliente enquanto utilizador do serviço, facilitando o uso do transporte e fornecendo serviços complementares, nomeadamente através de: Implementação de novos sistemas de pagamento do título de transporte,*

²⁶ https://www.metrolisboa.pt/institucional/wp-content/uploads/sites/2/2023/09/relatorio_contas_2022.pdf

²⁷ https://www.metrolisboa.pt/institucional/wp-content/uploads/sites/2/2023/06/PAO_2023_2025.pdf

²⁸ Apesar do foco no cliente, o ML referiu publicamente ([Auditores alertam para possível 'buraco' de três mil milhões no Metro de Lisboa \(sapo.pt\)](#)) que a prioridade eram as matérias financeiras.

facilitando e simplificando a sua utilização; Melhoria das acessibilidades, aumentando o número de estações de plena acessibilidade; Melhoria da limpeza das estações e comboios; Melhoria e inovação nos sistemas de informação ao cliente; Melhoria da qualidade da oferta e da qualidade dos espaços comerciais existentes nas estações”.

- *“O Metropolitano de Lisboa, em conformidade com o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 13 de Combate às alterações climáticas e com a política nacional para a neutralidade carbónica em 2050, assume como um pilar para o seu desenvolvimento a promoção da sustentabilidade ambiental, por via de: Substituição na totalidade das suas estações de sistemas tradicionais de iluminação por sistemas LED; Implementação de uma central fotovoltaica nas instalações do PMO II; Melhoria da eficiência energética através de alterações tecnológicas e comportamentais; Redução do consumo de recursos naturais, nomeadamente eletricidade, gás, água e papel.”*

86. Mais se preconiza que *“o Plano Operacional da Oferta consiste num plano de organização e produção de carruagens x km comerciais de forma a satisfazer a procura estimada para cada período do dia, da semana e do ano, garantindo condições de eficácia, comodidade, rapidez e segurança.”*
87. De acordo com os dados AMT, indicadores de desempenho indutores de um serviço de qualidade para os anos de 2018, 2019 e 2020 nos sistemas de metro em Portugal eram os seguintes:

Tabela 4 – Indicadores de avaliação do desempenho do serviço prestado nos contratos de serviço público (Fonte: AMT)

Operador	Indicador	Meta	2018	2019	2020
ML, E.P.E.	Cumprimento da oferta (CO): Vkm realizados/Vkm planeados	95% - 105%	103,9%	103,6%	99,4%
	Regularidade: Serviços com atraso à partida > 1 min.	85% (em 2019 e 2020)	98,3%	98,7%	96,9%

MTS, S.A.	Fiabilidade: Índice de Regularidade (IR) e Índice de Pontualidade (IP)	$(IR + IP) / 2 \geq 98\%$	97,9%	97,5%	92,9%
	Pontualidade: Índice de Pontualidade 5 min. à chegada ao destino (IP5)	$IP5 \geq 96\%$	97,2%	96,3%	94,8%
	Fraude: Taxa de fraude	< 8%	13,5%	8,4%	13,6%
	Capacidade da oferta: Taxa de ocupação média	não exceder lotação máxima	10%	12%	10%
	Índices de Imobilização: VKms não efetuados devido a imobilizações de material circulante	N.D.	0,0%	0,3%	0,5%
	LKO (LKm oferecidos em milhões)	N.D.	314	314	291

MP, S.A.	Cumprimento da oferta: VKm realizados/VKm planeados	90% - 99%	98,2%	97,8%	98,2%
	Pontualidade: Atrasos (% dos atrasos superiores a 2 min.)	0% - 2%	1,2%	1,5%	1,1%
	Pontualidade: Dispersão do Intervalo (média da diferença entre o intervalo de passagem observado e teórico)	0% - 2%	1,2%	1,2%	0,6%

ViaPorto, Lda. (Subconce. MP)	Cumprimento da oferta: VKm realizados / VKm planeados	90% - 99%	99,7%	99,5%	99,6%
	Disponibilidade da Frota: Veículos disponíveis às 7h e 17h	por evento, por veículo	99,7%	99,4%	99,7%
	Disponibilidade do serviço: % das viagens no início e fim do dia sem interrupções e com atraso < 3 min.	96% - 99%	97,6%	97,5%	98,0%
	Pontualidade: Atrasos (% dos atrasos superiores a 2 min.)	0% - 2%	1,0%	1,3%	0,7%
	Pontualidade: Dispersão do Intervalo (média da diferença entre o intervalo de passagem observado e teórico)	0% - 2%	1,0%	0,6%	0,3%
	Nível de Iluminação	90% - 95%	98,4%	99,0%	99,3%
	Disponibilidade das escadas mecânicas	95% - 99%	99,3%	99,4%	99,5%
	Disponibilidade dos ascensores	95% - 99%	99,5%	99,5%	99,5%
	Nível de limpeza de estações, material circulante e acessos, avaliado de 0 (sujo) a 3 (limpo)	2,80 - 2,95	2,4	2,8	3,0
	Fiabilidade da Frota de Material Circulante	Distância média entre falhas (MDBF) - EuroTram	6 000 - 10 000	12 288	9 616
		Distância média entre falhas (MDBF) - TramTrain	20 000 - 30 000	31 967	26 359
	Disponibilidade de Equipamentos de Bilhética	93% - 96%	92,9%	97,2%	98,3%
	Disponibilidade do Sistema de Informação ao Público	96% - 99%	-	100,0%	100,0%
	Disponibilidade do Sistema de Sinalização	97% - 99%	99,5%	99,6%	99,5%
	Disponibilidade do Sistema de Transmissão	96% - 99%	99,8%	100,0%	100,0%

88. Além daqueles dados²⁹, referentes a 2018-2020³⁰, no relatório anual elaborado pelo ML ao abrigo do previsto no artigo 7.º do Regulamento (CE) 1370/2007³¹, foram reportados os seguintes dados:

			2021	2022
Procura	n.º passageiros transportados	Un.	83 715 680	136 725 836
	n.º passageiros.km transportados	10 ³ PKm	403 679	711 833
	Taxa de ocupação média anual da frota	%	12,92%	19,86%
	Taxa de fraude detetada	%	3,17%	2,45%
Índice de regularidade (IR)		%	85,95%	80,67%
Índice de pontualidade (IP5)		%	99,93%	99,91%

IR = (N.º de serviços suprimidos) / (N.º total de serviços programados)

IP5 = (N.º de serviços com atraso ≤ 5 min. no destino) / (N.º total de serviços)

89. Quanto ao número e tipologia de reclamações apresentadas diretamente ao ML,, foram identificados um total de 3 253 em 2021 e 4 981 em 2022, destacando-se os seguintes motivos:

- “acessos mecânicos: escadas fora de serviço”, com 271 reclamações em 2021 e 512 em 2022;
- “comboios – horários/atrasos”, com 102 e 198 reclamações, respetivamente;
- “elevadores fora de serviço”, com 146 e 184 reclamações, respetivamente;
- “pessoal – incorreção no atendimento”, com 98 e 199 reclamações, respetivamente;

²⁹ Ver indicadores do Contrato Metro do Porto:

<https://www.utap.gov.pt/PPP%20Ferroviarias/Viporto/Anexos%20ao%20Caderno%20de%20Encargos/Anexo%209%20-%20CE%20-%20Anexo%20VIII.pdf>

³⁰ Relatório dos Sistemas de Metro em Portugal (2018-2020) - https://www.amt-autoridade.pt/media/3324/relatorio_dos_sistemas_de_metro_2018-2020.pdf

³¹ De referir que a AMT nos termos do Regulamento n.º 430/2019, de 16 de março, alterado pelo Regulamento n.º 273/2021, de 23 de março, dando cumprimento ao n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento (CE) 1370/2007, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro, definiu um conteúdo mínimo de relatórios anuais circunstanciados sobre obrigações de serviço público que cada autoridade de transportes deve tornar público, sem prejuízo de elementos confidenciais. Ver versão completa no Anexo I ao presente parecer.

- “postos de venda – demora no atendimento”, com 85 e 218 reclamações, respetivamente;
- “situações pontuais – greves/plenários”, com 28 e 105 reclamações, respetivamente.

90. No Observatório da AMT constam igualmente os dados das reclamações apresentadas no Livro de Reclamações físico e eletrónico e diretamente à AMT relativas ao ML ³²:



91. Tendo em conta estes dados, em 2023³³, a AMT realizou uma ação de supervisão aos sistemas de apoio à exploração de operadores públicos de infraestruturas e transportes de passageiros, rodoviários, ferroviários e por vias navegáveis interiores, incluindo o ML.
92. A ação teve como objetivo verificar, no terreno, se o desempenho operacional do serviço prestado está a ser monitorizado e controlado em conformidade com os indicadores constantes dos respetivos contratos de serviço público, assim como avaliar a fiabilidade e rigor dos sistemas e dos procedimentos de tratamento da informação e de reporte às entidades competentes.

³² https://observatorio.amt-autoridade.pt/obsv/obsv_phase81dash

³³ <https://www.amt-autoridade.pt/comunica%C3%A7%C3%A3o/not%C3%ADcias/amt-realiza-a%C3%A7%C3%A3o-de-supervis%C3%A3o-aos-sistemas-de-apoio-%C3%A0-explora%C3%A7%C3%A3o-de-operadores-de-transportes-p%C3%BAblicos/#:~:text=A%20AMT%20tem,operadores%20de%20transporte>

93. Tal assume maior relevância no contexto da avaliação do cumprimento dos objetivos de desempenho e do cálculo de penalidades contratuais no âmbito dos referidos contratos, no sentido de certificar se os referidos indicadores são adequados e refletem a realidade da exploração e incentivam à prestação de um serviço fiável e de qualidade aos passageiros.
94. Foram realizadas 10 ações no terreno, envolvendo a verificação, em tempo real, das atividades prosseguidas nos centros de comando operacional e de gestão dos sistemas tecnológicos dos operadores de transporte.
95. No dia 13 de julho de 2023, a AMT deslocou-se às instalações da ML com o objetivo de verificar, no local, o funcionamento do sistema de apoio à exploração
96. Em síntese, na recente ação de supervisão à ML foi possível constatar que:
- O Sistema de Gestão da Qualidade e Ambiente (SGQA), permite efetuar uma monitorização da atividade da ML através de indicadores macro;
 - A monitorização dos indicadores existentes no contrato, cumprimento da oferta (CO) e regularidade, é efetuada com recurso aos dados provenientes do Sistema de Regulação Automática;
 - Foram elencados os sistemas de informação responsáveis pelo apuramento de diversos indicadores;
 - Pese embora só existam dois indicadores previstos no contrato, a empresa procede ao apuramento de outros indicadores, de carácter instrumental à monitorização dos primeiros;
 - A ML é uma empresa certificada, pelo que toda a intervenção nos seus sistemas de informação (nos quais se incluem os sistemas que auxiliam no apuramento de indicadores) é rastreável;
 - Está em curso a implementação de uma Plataforma Única, com vista à automatização do processo de cálculo dos indicadores;
 - Relativamente ao facto de a oferta publicada no site da empresa não corresponder ao contratualmente estabelecido, a empresa declarou que o Plano Operacional de Oferta é anualmente revisto, sendo aprovado pelo Conselho de Administração e posteriormente submetido às tutelas financeira e setorial;

- Algumas das métricas utilizadas pela empresa são estabelecidas com recurso a benchmarking;
- A repartição de custos e rendimentos é efetuada por linha, estando planeada a existência de centros de custo por estação.

97. No que se refere a evidências de documentos de monitorização/fiscalização da execução contratual, obtiveram-se as seguintes conclusões com base nos elementos reportados:

- Foi reportado o relatório de conteúdo mínimo ao abrigo do Regulamento n.º 430/2019, de 16 de maio, mas não existe evidência de documento que comprove a verificação externa - Gestor do Contrato - do (in)cumprimento de todas as obrigações contratuais do operador e OSP, existindo evidências de reporte da empresa ao gestor do contrato;
- O gestor de contrato enviou relatório de OSP existentes, mas sem avaliação de cumprimento do contrato;
- A informação sobre cálculo e cumprimento de indicadores consta de documentos da empresa (relatórios de gestão e contas), mas sem referência a avaliação do gestor do contrato;
- Constatou-se a existência de sistemas de apoio à exploração e ao reporte, que permitem a gestão dos serviços e o reporte de informação para fins diversos e a análise efetuada não resultaram quaisquer evidências da falta de fiabilidade daqueles sistemas, que estarão adequados aos indicadores de desempenho existentes em cada empresa, pese embora o nível de automatismo seja variável;
- Não existem evidências de submissão e aprovação e divulgação de plano de oferta anual;
- Não existem evidências de avaliação de que a alteração da oferta não resulta numa diminuição do nível de serviço prestado e da acessibilidade oferecida aos cidadãos;
- Estão previstas causas de força maior, mas não são divulgadas as viagens programadas para o ano, as que são efetivamente realizadas e as causas das que não foram realizadas, imputáveis ou não à empresa;

- Também não existem evidências quanto a planos de recuperação de impactos de motivos de força maior;
 - A empresa reconheceu a necessidade de melhoria e de promover um melhor desempenho não apenas nos serviços, mas também nas acessibilidades e em outras obrigações de qualidade.
98. Da documentação aportada não resultam evidências de sanções efetivamente aplicadas às empresas pelo incumprimento de OSP. É certo, contudo, que a existência de indicadores não vinculativos, de indicadores genéricos e não mensuráveis ou apurados em intervalos muito amplos e para uma multiplicidade de serviços, com base em médias, dificulta o apuramento de disrupções com impactos nos passageiros, como já descrito.
99. A propósito da análise àquelas empresas, foram tomados como exemplo alguns dos contratos de primeira geração celebrados por Comunidades Intermunicipais ou Áreas Metropolitanas, os quais, na generalidade, incluem obrigações detalhadas de reporte de informação operacional, bem como avaliação de desempenho baseada em diversos indicadores de qualidade, podendo implicar deduções da remuneração ou sanções em caso de incumprimento.
100. A título de mero exemplo, nos contratos [confidencial] a avaliação do desempenho e da qualidade do serviço produzido e percebido pelos Passageiros contempla aspetos relacionados com a fiabilidade, a fiscalização e atendimento aos passageiros, a informação prestada, a limpeza e a satisfação dos passageiros.
101. No referido contrato, os indicadores do desempenho e da qualidade do serviço considerados, bem como os respetivos pesos relativos, são os seguintes:
- Indicador de regularidade dos serviços (peso relativo: 30%);
 - Indicador de pontualidade dos serviços (peso relativo: 25%);
 - Indicador de reclamações dos Passageiros (peso relativo 15%);
 - Índice de satisfação dos Passageiros (peso relativo: 30%).
102. Tal como decorre da descrição em Anexo II ao presente parecer, aos indicadores de desempenho e avaliação da qualidade do serviço é associada uma penalização mensal deduzida trimestralmente aos pagamentos devidos ao adjudicatário/prestador do serviço.

103. Como se verifica com este contrato, a título de exemplo, são diversos os indicadores de desempenho e de qualidade que podem ser previstos contratualmente e, independentemente de serem todos ou em parte vinculativos e o seu incumprimento poder ser sancionável, devem todos ser objetivos e mensuráveis, como aliás, qualquer obrigação contratual.
104. Os relatórios de execução contratual podem ser informativos e sintéticos e facilitar a monitorização, sem prejuízo, naturalmente, de poderem ser mais completo e conter todos os indicadores operacionais e de qualidade que as autoridades de transportes e operadores entenderem, bem como todos aqueles cujo cumprimento seja vinculativo e o incumprimento seja sancionável.
105. A AMT já havia efetuado recomendações aquando da celebração de diversos contratos mas as evidências da execução contratual, a experiência obtida na monitorização e as melhores práticas nacionais e internacionais justificam a formulação de recomendações aos concedentes, gestores de contratos e operadores, no sentido da adaptação dos atuais contratos tendente à promoção de uma execução e monitorização mais rigorosas, criando incentivos à disponibilização de serviços de maior qualidade, objetiva e mensurável, e uma melhor comunicação com os passageiros.
106. Tal revela-se da maior relevância para maximizar recursos públicos e tornar os serviços de transportes mais atrativos, fomentando a transferência modal, promovendo a descarbonização do setor e o cumprimento dos compromissos internacionais assumidos pelo Estado Português.
107. Considerou-se evidente naquela ação de supervisão, que a não implementação daquelas recomendações pelo ML dificulta a avaliação da execução contratual e a obtenção de informação quanto ao desempenho dos operadores, seja para efeitos de fiscalização seja para efeitos de comunicação com o público.
108. De uma forma geral, considerou-se que qualquer contrato de serviço público deveria internalizar o seguinte:
- Todas as obrigações contratuais e OSP, sobretudo de desempenho operacional e de qualidade, devem ser objetivas, claras e mensuráveis e estar associados a penalidades e/ou bonificações contratuais;

- A contratualização ou compromisso, quando se trata da prestação de serviço público de passageiros, perante indicadores ou conceitos indeterminados, tais como “continuidade e regularidade”, “condições de operabilidade”, “disponibilidade”, “permanência”, “qualidade”, “comodidade”, “acessibilidade”, “inclusividade”, “rapidez”, “segurança”, “satisfação do interesse social”, “equilíbrio, eficiência, transparência e rigor”, “adequados padrões de qualidade”, “bom estado de funcionamento e conservação em condições adequadas”, sem serem objetivados ou mensuráveis ou sem estarem associados a penalidades contratuais, são desprovidos de efeito útil e não constituem um incentivo à qualidade do serviço. A contratualização deve permitir a monitorização e fiscalização do contrato e a aferição do seu (in)cumprimento, bem como permitir o estabelecimento de métricas objetivas para atingir metas;
- Deve existir previsão e vinculatividade para diversos indicadores, para além dos tradicionais indicadores de regularidade e pontualidade, mas incluir também os supracitados, com enfoque na qualidade do serviço efetivamente prestado e não apenas na produção de serviços, como sejam conforto, limpeza, comodidade, atendimento, acessibilidade, inclusividade, rapidez, segurança e comunicação;
- Deve existir aferição periódica e sistemática de toda as obrigações contratuais e OSP, sobretudo de desempenho operacional e de qualidade, de forma a permitir isolar disrupções do serviço aos passageiros (seja ou não incumprimento imputável à empresa) e encontrar com maior facilidade as causas e eventualmente ajustar os horários e frequências afixadas, tornando mais transparente a oferta de transporte público que a empresa consegue efetivamente disponibilizar e não aquela que estimava disponibilizar. Esta aferição, que é possível tendo em conta os sistemas de apoio à exploração da empresa, permite comunicar com os passageiros de forma mais correta, clara e transparente, bem como desagregar, de forma objetiva, as medições anuais do cumprimento de horários e frequências;
- Assim, não devem ser utilizadas fórmulas de cálculo anual médio de indicadores, pois podem potenciar a diluição de disrupções efetivas em serviços e que são compensadas por cumprimentos de outras;

- Deve sim ser possível apurar efetivamente os incumprimentos de horários específicos (diários, mensais, trimestrais, por carreira, conjunto de carreiras) e de que forma é tida em conta alguma margem de tolerância, e sancionar esses incumprimentos;
- Deve garantir-se a transparência da comunicação com os passageiros, pois poder-se-á verificar uma disrupção objetiva e prolongada de diversos horários e frequências e ainda assim a empresa comunicar que não se verifica qualquer incumprimento e tal não se refletir, em nenhum modo, na compensação a receber. Deve ser internalizado que, na perspetiva do passageiro, bastará a simples constatação de sucessivas não realizações de horários, frequências ou serviços para considerar que existe incumprimento (ainda que possa não ser imputável à empresa). Comunicar altas taxas de regularidade ou pontualidade ao mesmo tempo que existem disrupções sucessivas, não será aceitável ou compreensível na perspetiva do passageiro;
- Deve existir certeza na efetividade dos mecanismos de aplicação de sanções pecuniárias, e não resultar a dúvida sobre se efetivamente existiram incumprimentos ou se não existiu monitorização para apurar os mesmos ou se estamos perante um bom desempenho da empresa que levou à desnecessidade de aplicação de sanções;
- É recomendável o apuramento de dados de desempenho de linhas pelos diversos dias (designadamente semana e fim de semana), tendo em conta o programado e o realizado;
- Deve ser claro onexo entre todas as obrigações contratuais e OSP e objetivos de curto e médio prazo, sem prejuízo da introdução de margens de execução adaptáveis à evolução e circunstâncias diversas,
- Independentemente da existência de causas de força maior ou outros fatores não imputáveis ou externos às empresas, devem ser divulgados os serviços programados e os serviços realizados e as causas de não realização, imputáveis ou não à empresa. A publicitação de indicadores de pontualidade e regularidade deve ser feita por referência aos serviços realizados, sem deixar de mencionar o seu peso face ao programado, por serviços ou conjunto de serviços, perfeitamente identificáveis;

- As sanções pecuniárias por incumprimento contratual devem reportar-se a todas as obrigações e OSP, devendo ser possível graduar o incumprimento por referência à gravidade de cada uma das possíveis infrações, sem amplitudes vastas no que se refere ao valor de multas. Se por um lado um valor alto de multas contratuais pode ser desmotivador do incumprimento, por outro, a aplicação indistinta de sanções a uma multiplicidade de obrigações e OSP ou a não existência de critérios ou parâmetros objetivos para calcular e aplicar um montante pecuniário intermédio para uma infração em concreto poderá significar a não aplicação de qualquer sanção;
- Deve ser assegurada a maior objetividade na execução contratual, sobretudo no que se refere à mensurabilidade e clareza de indicadores e parâmetros operacionais e estratégicos, de âmbito operacional, financeiro e económico do serviço, não deixando, obviamente, de ter em conta o Plano de Atividades e Orçamento ou Instrumentos Previsionais de Gestão, devendo todos os instrumentos ser coerentes;
- Devem existir relatórios de gestão e monitorização com uma periodicidade mensal ou trimestral, relativamente aos indicadores constantes do contrato e dos outros instrumentos operacionais e estratégicos, de forma a permitir o acompanhamento do contrato por parte de outras entidades fiscalizadoras ou de supervisão e para efeitos de divulgação ao público do desempenho do serviço;
- A divulgação deve ser clara, acessível e compreensível, por uma questão de transparência da atividade quanto a passageiros, potenciais passageiros, contribuintes, profissionais e entidades de fiscalização;
- A informação sobre cálculo e cumprimento de indicadores que conste de documentos da empresa (relatórios de gestão e contas) deve referenciar a avaliação do gestor do contrato;
- É recomendado que o Relatório e Contas bem como os relatórios de acompanhamento da concessão, contenham informação estruturada e específica relativa às compensações por OSP 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 contratuais e OSP;

- Independentemente da existência de relatórios sumários de OSP contratadas, devem ser publicitados, salvaguardados elementos confidenciais ou de segredo de negócio, os relatórios de avaliação de desempenho operacional por parte dos gestores de contratos. Não se considera informação confidencial a divulgação de serviços programados, realizados e indicadores de cumprimento de desempenho, estando em causa um serviço público compensado por entidades públicas;
- Devem ser tidos em conta os indicadores de monitorização e supervisão e gestão contratual que constam da Informação AMT de 27 de setembro de 2018, bem como os previstos no Regulamento n.º 430/2019, de 16 de maio, alterado pelo Regulamento n.º 273/2021, de 23 de março, da AMT, não apenas para monitorização, mas para avaliação de desempenho contratual;
- Deve efetivar-se a verificação periódica, objetiva e transparente da aplicação dos critérios de cálculo de compensações financeiras, tendo por base os indicadores operacionais constantes da programação e realização de oferta, uma vez que as OSP (e/ou seus indicadores de base) poder-se-ão alterar, de ano para ano, seja quanto à incidência sobre mais ou menos serviços ou horários;
- A implementação de contabilidade analítica é obrigatória nos termos do Regulamento (CE) 1370/2007, sendo necessária para efeitos financeiros e tendo em conta os indicadores que suportam a evolução da atividade;
- A definição clara, objetiva e mensurável de obrigações, indicadores e pressupostos constitui condição essencial para se considerar aceitável o pagamento de compensações pelo cumprimento de OSP;
- De acordo com o Regulamento (CE) 1370/2007, o método da compensação deve incentivar a manutenção ou o desenvolvimento de uma gestão eficaz por parte do operador de serviço público, que possa ser apreciado objetivamente, e uma prestação de serviços de transporte de passageiros com um nível de qualidade suficientemente elevado, e de

acordo com os dados disponíveis na fundamentação do contrato afigurava-se não ser possível monitorizar e aferir o seu cumprimento;

- Deve existir relação direta entre o pagamento de compensações financeiras e o integral cumprimento dos termos do contrato de serviço público, com evidentes vantagens para a execução contratual, representando também um incentivo à qualidade, para assegurar a sustentabilidade económica, financeira e social do contrato, operador e serviço.

109. Apenas com o cumprimento destas recomendações existirá um verdadeiro incentivo ao cumprimento contratual, e apenas assim se permitirá uma efetiva aferição e sancionamento de eventuais incumprimentos contratuais e se potenciará um melhor serviço aos passageiros e, do mesmo passo, uma melhor defesa do superior interesse público, também na garantia da sustentabilidade económica da empresa e sustentabilidade do serviço.
110. Será ainda de referir o recente estudo da AMT “Obrigações de Serviço Público Verdes”³⁴, recomendando-se a prossecução das diversas medidas em matéria de (i) sustentabilidade, (ii) indicadores de desempenho, (iii) atração de utilizadores para o transporte público, (iv) acessibilidade e inclusividade, (v) eficácia de investimentos (Ver Anexo III ao presente parecer).

Da proposta de Aditamento

Autoridade de transportes

111. O artigo 3.º do RJSPTP, em estrita consonância com o previsto no artigo 2.º do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 estabelece que:

- *«Autoridade de transportes», é uma qualquer autoridade pública com atribuições e competências em matéria de organização, exploração, atribuição, investimento, financiamento e fiscalização do serviço público de transporte de passageiros, bem como de determinação de obrigações de serviço público e de tarifários numa determinada zona geográfica de nível local, regional ou nacional, ou qualquer entidade pública por aquela investido dessas atribuições e competências, sendo que esta expressão pode também referir-se a um agrupamento de autoridades;*

³⁴ <https://www.amt-autoridade.pt/teses-e-estudos/>

- «*Serviço público de transporte de passageiros intermunicipal*», é o serviço público de transporte de passageiros que visa satisfazer as necessidades de deslocação entre diferentes municípios e que se desenvolve integral ou maioritariamente dentro da área geográfica de uma comunidade intermunicipal ou de uma área metropolitana, sem prejuízo da possibilidade de existirem linhas secundárias de interligação que entrem no território de comunidades intermunicipais ou áreas metropolitanas contíguas;
- «*Operador interno*», é um qualquer operador de serviço público³⁵ que constitui uma entidade juridicamente distinta da autoridade de transportes, sobre a qual a autoridade de transportes competente a nível local, regional ou nacional — nos casos em que, nos termos do disposto na alínea d) do n.º 2 do artigo 5.º do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007, as competências de autoridade de transportes sejam exercidas a nível regional ou nacional — ou, em caso de agrupamento de autoridades, pelo menos uma autoridade competente, exerce um controlo análogo ao que exerce sobre os seus próprios serviços.

112. Tendo em conta o já exposto, bem como o artigo 5.º do RJSPTP, conclui-se que o Estado é a Autoridade de transportes³⁶ competente quanto ao serviço público de transporte de passageiros explorado pelo ML e que se desenvolve na ligação de diversos concelhos da área metropolitana de Lisboa (Lisboa, Amadora e Odivelas e no futuro, Loures).
113. Encontra-se na disponibilidade dos Estados-membros da União Europeia optar pelos modelos de organização do ecossistema da mobilidade e dos transportes, seja ao nível institucional, seja quanto ao modelo de prestação de serviços públicos de transporte de passageiros, desde que cumpridos os normativos legais nacionais e europeus.

³⁵ De acordo com o RJSPTP, «*Operador de serviço público*», é uma qualquer empresa ou agrupamento de empresas, públicas ou privadas, ou qualquer entidade pública que prestem determinado serviço público de transporte de passageiros”.

³⁶ É às autoridades de transporte competentes, em termos operacionais, que cabe, a organização, planeamento e prestação de serviços de transportes em concreto e em determinado território e a aplicação de estratégias locais de mobilidade urbana, integrada a fim de promover um desenvolvimento sustentável, sendo do seu interesse atender na medida do possível e do interesse público, às solicitações dos cidadãos, mas também dos operadores, estando em causa, por exemplo, investimento no sistema.

114. Contudo, haverá que ter em conta o artigo 13.º do RJSPTP que estabelece que o planeamento³⁷ e a coordenação do serviço público de transporte de passageiros, por cada autoridade de transportes, devem: (i) *“Ser articulados com o serviço público de transporte de passageiros existente ou planeado na respetiva área geográfica; (ii) “Pressupor a articulação e otimização da exploração, visando a eficiência e eficácia do serviço público de transporte de passageiros no seu conjunto, independentemente da sua finalidade, natureza ou tipo de exploração, considerando, designadamente: o serviço público de transporte de passageiros regular; ii) o serviço público de transporte de passageiros flexível; iii) o transporte em táxi; iv) os serviços de transporte escolar; v) outras soluções de mobilidade.*
115. Segundo o artigo 8.º, sem prejuízo do disposto no artigo 5.º do RJSPTP, as Áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto são as autoridades de transportes competentes quanto aos serviços públicos de transporte de passageiros intermunicipais que se desenvolvam, integral ou maioritariamente, na respetiva área geográfica.
116. Por sua vez, o artigo 10.º refere que as autoridades de transportes podem delegar, designadamente através de contratos interadministrativos, total ou parcialmente, as respetivas competências noutras autoridades de transportes ou noutras entidades públicas, podendo acordar entre si o exercício partilhado de parte ou da totalidade das competências que lhes estão cometidas, designadamente através de contratos interadministrativos.³⁸
117. O ML explora uma rede de serviços de transporte de passageiros que se afigura de carácter estratégico para a coerência da rede de transportes da AML³⁹, pelo que

³⁷ Imperativo de planeamento reforçado no recente Regulamento (EU) 2016/2338, do Parlamento Europeu e do Conselho de 14 de dezembro de 2016 que altera o Regulamento (CE) n.º 1370/2007, no que respeita à abertura do mercado nacional de serviços de transporte ferroviário de passageiros.

³⁸ Nos termos previstos na Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, , com as devidas adaptações, estabelecendo-se por sua vez que o Estado também assim deverá proceder.

³⁹ O citado Guião refere que *“sobretudo nas áreas metropolitanas, é recomendável uma gestão do sistema de nível intermunicipal, sem prejuízo da possibilidade de existir coordenação reforçada e/ou gestão partilhada com municípios e da gestão, por estes, de serviços de transportes claramente considerados de âmbito meramente local.” Acrescenta que “tal resulta da necessidade de se atender à complexidade e densidade da rede, integração física, tarifária e lógica de vários modos de transporte, forte intermodalidade e pendular idade, continuidade urbana, existência de interfaces de âmbito regional e nacional e forte capacidade de atração intermunicipal e inter-regional, à semelhança do que acontece na generalidade das áreas metropolitanas europeia.”* Tal articulação e visão conjunta do sistema e todos os seus serviços de transportes de passageiros: (i) *“Potencia os objetivos da política de transportes, a coordenação e a integração física, tarifária e lógica de todos os modos de transporte. (ii) Potencia a segurança, a boa relação custo-eficácia e a qualidade elevada dos serviços de transporte de passageiros, bem como a sustentabilidade económica e financeira da prestação desses serviços; (iii) Permite a otimização dos*

importa garantir que as decisões tomadas nas diversas redes e serviços de transportes de diversos operadores sejam coerentes do ponto de vista do planeamento e do serviço disponibilizado aos cidadãos⁴⁰.

118. Cabe também às autoridades de transportes criar e implementar as condições legais e contratuais de base que permitam a disponibilização de serviços de transportes enquadradas em termos equitativos do ponto de vista concorrencial⁴¹ e organizativos. Tais imperativos de transparência^{42 43} e equidade assumem uma

aspectos económicos, propiciando a prestação economicamente eficiente dos serviços de transporte, graças ao financiamento cruzado entre os serviços rentáveis e os não rentáveis; (iv) Permite melhor identificação da totalidade do serviço público e do serviço comercial (sobretudo quando a rede de um operador ultrapassa limites administrativos de uma autoridade), potenciando uma melhor avaliação dos custos reais da prestação do serviço público; (v) Permite aumentar as economias de escala, incluindo a redução dos preços e dos custos das transações, e melhorar e profissionalizar a gestão dos contratos públicos; (vi) Potencia a otimização dos custos administrativos necessários à “regulação” e gestão do sistema e diminui o risco de intervenção descoordenada, incoerente e impreparada no mercado”. O mesmo guião também refere que, na definição do contrato de serviço público, importa ter em consideração o âmbito geográfico dos serviços de transporte, pois a dimensão e complexidade do serviço de transportes a contratar influencia: (i) “A otimização dos aspetos económicos dos serviços de transporte, incluindo, os efeitos de rede; (ii) Uma prestação economicamente eficiente, graças ao financiamento cruzado entre os serviços rentáveis e os não-rentáveis; (iii) A concretização de objetivos de política de ordenamento do território, mobilidade e transportes e uma concorrência efetiva; (iv) A segurança, a boa relação custo-eficácia e a qualidade dos serviços de transporte de passageiros; (v) A sustentabilidade económica e financeira da prestação do serviço público de transporte de passageiros”.

⁴⁰ De acordo com o artigo 4.º do decreto-Lei n.º 167/2008, de 26 de agosto, “consideram-se serviços de interesses geral para efeito do presente decreto-lei os serviços desenvolvidos por entidades públicas ou privadas, por determinação do Estado, com vista a assegurar a provisão de bens e serviços essenciais, tendentes à satisfação das necessidades fundamentais dos cidadãos, sempre que não haja garantia de que os mecanismos de mercado assegurem por si só a sua provisão de forma plena e satisfatória”, o que se afigura estar em causa no serviço prestados pelas empresas, tendo em conta o enquadramento já referido, no que se refere às ligações internas da AML, e o facto da barreira geográfica do Rio Tejo, limitar o número de ligações possíveis entre os concelhos, constituindo as ligações fluviais um complemento às ligações rodoviárias e ferroviárias, constituindo todas elas redundâncias necessárias face a possíveis interrupções das ligações, designadamente por motivos meteorológicos ou outros”.

⁴¹ 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

⁴² 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.

⁴³ De acordo com o artigo 45.º do Decreto-Lei n.º 133/2013, de 3 de outubro de 2013, “Anualmente, cada empresa informa o titular da função acionista e o público em geral do modo como foi prosseguida a sua missão, do grau de cumprimento dos seus objetivos, da forma como foi cumprida a política de responsabilidade social, de desenvolvimento sustentável e os termos de prestação do serviço público, e em que medida foi salvaguardada a sua competitividade, designadamente pela via da investigação, do desenvolvimento, da inovação e da integração de novas tecnologias no processo produtivo”. Acrescenta que as “empresas públicas 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”.

maior relevância quanto ao Estado, tendo em conta que, além de autoridade de transportes, é também o único acionista de um operador que opera em mercado cujo “modelo padrão” é a *concorrência pelo mercado* (ainda que sejam admissíveis, como já antes se referiu, a opção por modelos alternativos de prestação de serviços de transporte público de passageiros, como a prestação direta pela autoridade de transportes competente ou o recurso a modelos de contratação in-house, como é o modelo do “operador interno”).

119. Por outro lado, a Transportes Metropolitanos de Lisboa (por delegação da AML e por via do Decreto-Lei n.º 121/2019, de 22 de agosto) é responsável pela gestão de contratos de serviço rodoviário de passageiros metropolitanos e pela gestão do sistema tarifário da região metropolitana, devendo dar especial relevância à aferição da conformidade da aplicação dos critérios de pagamento de compensações financeiras e de repartição de receitas dos títulos intermodais⁴⁴, os quais deverão ser aplicados de forma equitativa a todos os operadores de transportes (públicos e privados) que os disponibilizem nos territórios em causa.
120. Tendo em conta o artigo 13.º do RJSPTP cabe, portanto, ao Estado, à TML e aos Municípios de Lisboa, Amadora e Odivelas, garantir a melhor articulação no planeamento e gestão do sistema de transportes da região metropolitana, sendo recomendável a articulação ente todas aquelas entidades, quanto à articulação dos diversos modos de transportes com o metropolitano.

Operador Interno

121. O Regulamento (CE) n.º 1370/2007 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*

⁴⁴ Referem as Orientações da Comissão Europeia que: “A prestação de serviços de transporte público de passageiros, no âmbito de um contrato de serviço público, por uma empresa que também exerce atividades de transporte comercial pode induzir efeitos de rede positivos. Por exemplo, ao servir, no âmbito de um contrato de serviço público, uma determinada rede que assegura ligações a itinerários explorados em condições comerciais, o operador poderá alargar a sua clientela. A Comissão vê com bons olhos os efeitos de rede induzidos, como os resultantes da bilhética e horários integrados, desde que beneficiem os passageiros. Está ciente, também, da dificuldade prática de os quantificar. Não obstante, como prevê o anexo do regulamento, os benefícios induzidos quantificáveis devem ser deduzidos dos custos para os quais é pedida compensação”.

competentes devem ter a liberdade de realizar elas próprias ou de confiar, na totalidade ou em parte, a terceiro” (considerando 14).

122. Refere ainda o Regulamento (CE) n.º 1370/2007 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”).*
123. Do artigo 5.º do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 e do artigo 16.º do RJSPTP resulta que o serviço público de transporte de passageiros, que pode abranger uma linha, um conjunto de linhas ou uma rede que abranja a área geográfica de uma ou mais autoridades de transportes competentes contíguas, pode ser explorado mediante atribuição, através da celebração de contrato de serviço público a operadores de serviço público, precedida dos procedimentos pré-contratuais estabelecidos no Regulamento (CE) n.º 1370/2007, no CCP e no RJSPTP, decorrendo deste enquadramento legal uma regra geral de submissão à concorrência para novos serviços prestados por operadores que venham ser selecionados.
124. Contudo, nos termos do n.º 2 do artigo 5.⁴⁵ e do artigo 16.º do RJSPTP, o serviço público de transporte de passageiros pode em alternativa ser explorado diretamente pelas autoridades de transportes competentes, designadamente com recurso a meios próprios ou através da celebração de contrato de serviço público com operadores internos, neste último caso em conformidade com o artigo 17.º do RJSPTP.

45 “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”.

125. Como refere a Comissão Europeia⁴⁶, *“o Regulamento⁴⁷ 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”*:
126. Em primeiro lugar, deve ter-se presente que, de acordo com o Regulamento (CE) n.º 1370/2007, o operador interno é *“uma entidade juridicamente distinta, sobre a qual a autoridade competente a nível local ou, em caso de agrupamento de autoridades, pelo menos uma autoridade competente a nível local, exerce um controlo análogo ao que exerce sobre os seus próprios serviços”*.
127. De acordo com o n.º 2 do artigo 5.º do Regulamento (CE) n.º 1370/2007, *“para o efeito de determinar se a autoridade competente a nível local exerce tal controlo, devem ser considerados fatores como o nível de presença nos órgãos de administração, direção ou supervisão, as respetivas disposições estatutárias, a propriedade, a influência e o controlo efetivos sobre as decisões estratégicas e as decisões individuais de gestão. De acordo com o direito comunitário, a titularidade de 100% do capital pela autoridade pública competente, designadamente no caso das parcerias público-privadas, não é um requisito obrigatório para determinar a existência de controlo na aceção do presente número, desde que se verifique uma influência pública dominante e o controlo possa ser determinado com base em outros critérios”*.
128. 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”*.
129. Em segundo lugar, decorre do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 que o *“operador interno e qualquer entidade sobre a qual este operador exerça uma influência,*

⁴⁶ Comunicação da Comissão já referenciada.

⁴⁷ Segundo a Comunicação da Comissão, *“a adjudicação de contratos de serviço público para a prestação de serviços de transporte de passageiros por caminho de ferro e metropolitano (incluindo os que assumem a forma de concessões) rege-se exclusivamente pelo Regulamento (CE) n.º 1370/2007”*.

ainda que mínima, exerça integralmente as suas atividades de transporte público de passageiros no interior do território da autoridade competente a nível local, mesmo que existam linhas secundárias ou outros elementos acessórios dessa atividade que entrem no território de autoridades competentes a nível local vizinhas, e não participem em concursos organizados fora do território da autoridade competente a nível local”.

130. O regime do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 aponta para o paradigma da “descentralização” das competências no que se refere às autoridades de transporte que são, em regra, reitera-se de nível local ou regional. Assim, caso as autoridades de transportes decidam recorrer ao seu operador interno devem cumprir um conjunto de requisitos, conforme estabelecido nas alíneas a), b) e c) do n.º 2 do artigo 5.º daquele Regulamento.
131. No entanto, a alínea d) do mesmo dispositivo legal admite que na ausência de uma autoridade de transportes competente de nível local esses requisitos se aplicam a uma autoridade de nível nacional, quando se trate de uma zona geográfica que não seja nacional (como é o caso) e quando o operador interno não participe em concursos para prestação de serviços públicos de transporte de passageiros organizados fora da zona para a qual o contrato de serviço público tiver sido adjudicado (o que também não será o caso do ML).
132. O ML é, reiteradamente, do ponto de vista legal “classificado” como operador interno, sendo controlado a 100% pelo Estado, sendo da competência deste a nomeação dos órgãos de administração e aprovação de plano e decisões operacionais, táticas e estratégicas.
133. De notar que, nos termos do direito europeu (Regulamento (CE) n.º 1370/2007, jurisprudência e *soft law*) não basta a “classificação legal” de um operador como “interno” para que este o seja, de facto. Por isso é essencial verificar, a cada momento – sobretudo em momentos de introdução de alterações estatutárias e/ou contratuais – se o operador em causa cumpre todos os requisitos legais para poder ser, de facto e de direito, um operador interno.
134. No caso concreto, atento o regime acima descrito, o ML é, de facto e de direito o “operador interno” dos serviços de transporte público em metro da cidade de Lisboa e cidades limítrofes, tratando-se de uma opção assumida pelo Estado, que é autoridade de transportes e Concedente.

Natureza do contrato e prazo

135. Recorde-se os fundamentos da prorrogação contratual:

- O Contrato, celebrado em 2015, corresponde a uma renovação do Contrato celebrado em 1949, e não a um contrato celebrado *ex novo*;
- O Contrato celebrado em 2015, vigora até 1 de julho de 2024⁴⁸, prevendo a possibilidade de prorrogação do prazo fixado, por razões de interesse público e/ou em função do tempo necessário para a amortização e remuneração do capital investido pelo ML;
- O n.º 2 do artigo 5.º do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 a base legal para que o Estado Português possa adjudicar, por ajuste direto, contratos de serviço público de transporte de passageiros ao seu operador interno;
- A prorrogação é efetuada em respeito pelos limites previstos no Regulamento (CE) n.º 1370/2007, do prazo de duração do próprio Contrato, na medida em que tal alteração é necessária à prossecução do interesse público.

⁴⁸ O Artigo 8(3),(b) do Regulamento 1370/2007 estabelece que podem manter-se em vigor, não obstante o período transitório de 10 anos em referência no Artigo 8.º/2, os seguintes CSP adjudicados de acordo com o direito europeu e interno: (1) antes de 26 de julho de 2000, com base num concurso (podem manter-se em vigor até ao termo da sua duração) – Artigo 8/3/a); (2) antes de 26 de julho de 2000, com base num procedimento diferente do concurso (podem manter-se em vigor até ao termo da sua duração, mas por um período não superior a 30 anos) – Artigo 8/2/b); (3) a partir de 26 de julho de 2000 e antes de 3 de dezembro de 2009, com base num concurso (igual à alínea anterior) – Artigo 8/3/c); e (4) a partir de 26 de julho de 2000 e antes de 3 de dezembro de 2009, com base num procedimento distinto do concurso (podem manter-se em vigor até ao termo da sua duração, desde que esta seja compatível com as durações máximas contratuais estabelecidas no Regulamento, i.e. 15 anos para os serviços de autocarros e 22,5 para os serviços ferroviários/outros modos guiados) – Artigo 8/3/d).

Em conformidade com o artigo 2.º, alínea i), do Regulamento, 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 passageiro 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. Tendo em conta a necessidade de conferir uma interpretação útil ao Artigo 8/3/b) do Regulamento n.º 1370/2007 é possível considerar que o prazo de 30 anos (“teto” máximo indicado no artigo em referência para duração dos contratos adjudicados antes de 26 de julho de 2000, com base num procedimento distinto do concurso) deve ter em conta a data de entrada em vigor do Regulamento – assim, o contratos ML pôde continuar em vigor até ao fim do seu termo, considerando as datas da respetiva adjudicação/atribuição. Nesse sentido constatou-se em 2015 que o CSP do ML terminaria em 2024, o que foi assumido na legislação então adotada e, entretanto, alterada.

136. Como foi referido anteriormente, a proposta de aditamento preconiza diversas alterações contratuais como sejam:

- São clarificadas as responsabilidades associadas às Infraestruturas Ferroviárias, com repartição de responsabilidades quanto a investimentos entre o Estado e o ML;
- No contrato em vigor a única contrapartida correspondia à exclusividade na prestação do serviço concedido e agora é previsto um modelo de compensação tendo em conta a prestação de serviço público, os custos de investimento e financiamento e a eficiência da gestão dos recursos afetos à concessão;
- São introduzidas regras relativas à expansão da rede e à responsabilidade quanto ao material circulante;
- É introduzido um modelo de monitorização do contrato.

137. Por outro lado, estão em cursos diversos investimentos, até ao montante global de € 874 000 000, a realizar até 2026/2030, tendo associados empréstimos contraídos pelo ML e a execução de projetos financiados com fundos europeus.

138. O n.º 3 do artigo Regulamento (CE) n.º 1370/2007 estabelece que:

- *“A duração dos contratos de serviço público é limitada e não pode ser superior a dez anos para os serviços de autocarro, e a quinze anos para os serviços de transporte de passageiros por caminho-de-ferro propriamente dito ou por outros sistemas guiados. A duração dos contratos de serviço público que abrangem vários modos de transporte é limitada a quinze anos se os transportes por caminho-de-ferro propriamente dito ou por outros sistemas guiados representarem mais de 50 % do valor dos serviços em questão.*
- *Se necessário, tendo em conta as condições de amortização dos ativos, a duração dos contratos de serviço público pode, no máximo, ser prorrogada por metade da sua duração original se os operadores de serviço público fornecerem ativos que sejam significativos face ao conjunto dos ativos necessários à realização dos serviços de transporte de passageiros objeto do contrato de serviço público e que estejam predominantemente ligados aos serviços de transporte que são objeto do contrato. (...).*

- *Se a amortização do capital em relação ao investimento excecional em infraestruturas, em material circulante ou em veículos o justificar, e se os contratos de serviço público forem adjudicados na sequência de concursos, os contratos de serviço público podem ter uma duração superior. A fim de assegurar a transparência nestes casos, a autoridade competente transmite à Comissão, no prazo de um ano após a celebração do contrato, o contrato de serviço público e os elementos que justificam o aumento da sua duração.”*

139. Por outro, o artigo 410.º do CCP⁴⁹ estabelece que “o prazo de vigência do contrato é fixado em função do período de tempo necessário para amortização e remuneração, em normais condições de rendibilidade da exploração, do capital investido pelo concessionário”.
140. No que se refere ao prazo da concessão, o prazo de 75 anos termina em 2024 pelo que a alteração da vigência até 2030 tem por base uma proposta de prorrogação do contrato por 6 anos, o que respeita as regras estabelecidas pelo direito europeu (Regulamento (CE) n.º 1370/2007) e nacional sobre esta matéria.
141. No entanto, como sabemos, as questões relativas à modificação objetiva dos contratos públicos devem ser analisadas casuisticamente para aferir se estamos no âmbito de um mesmo contrato (que pode ser modificado) ou se as modificações configuram uma alteração substancial, que convoca a necessidade de celebração de um novo contrato.
142. Chamando à colação a Comunicação Interpretativa da Comissão sobre o Regulamento (CE) n.º 1370/2007 (revista em 202) verificamos que continua a existir uma referência concreta ao regime de alteração de contratos de serviço público. Refere-se assim:
- i. *Quando é necessário alterar um contrato de serviço público em execução, por exemplo porque a extensão de uma linha de metro implica a adaptação do volume do serviço do transporte e do montante da compensação correspondente, coloca-se a questão seguinte: deve a autoridade competente lançar novo concurso ou pode o contrato ser alterado sem concurso?*

⁴⁹ “Artigo 410.º - Prazo 1 - O prazo de vigência do contrato é fixado em função do período de tempo necessário para amortização e remuneração, em normais condições de rendibilidade da exploração, do capital investido pelo concessionário. 2 - Na falta de estipulação contratual, o prazo a que se refere o número anterior é de 30 anos, nele se incluindo a duração de qualquer prorrogação contratualmente prevista.”

- ii. *O Tribunal de Justiça tem sustentado que, tratando-se de alterações menores que não afetem a substância, poderá não ser necessária uma nova adjudicação, a fim de garantir a observância dos princípios gerais do Tratado, designadamente a transparência e a igualdade de tratamento dos proponentes, sendo suficiente a mera alteração do contrato. Segundo o Tribunal, para assegurar a transparência dos processos e a igualdade de tratamento dos proponentes, as alterações substanciais a disposições essenciais de um contrato de concessão de serviços ou abrangido pelas diretivas relativas aos contratos públicos exigem, em certos casos, a adjudicação de um novo contrato. Será esse o caso, em particular, se as novas disposições apresentarem características significativamente diferentes das do contrato inicial e forem, consequentemente, suscetíveis de demonstrar a vontade das partes de renegociarem os termos essenciais do contrato.*
- iii. *Ainda segundo os tribunais da União, a alteração de um contrato durante a sua vigência pode ser considerada substancial se introduzir condições que, se tivessem figurado no processo de adjudicação inicial, teriam permitido admitir proponentes diferentes dos inicialmente admitidos ou selecionar uma proposta diferente da inicialmente selecionada.*
- iv. *Na falta de disposições específicas no Regulamento (CE) n.º 1370/2007, os princípios da jurisprudência supramencionada aplicam-se por inteiro à alteração de contratos de serviço público abrangidos por este regulamento. Para determinar o que constitui uma alteração não substancial, é necessária uma avaliação caso a caso com base em critérios objetivos.*
- v. *Estes princípios aplicam-se aos contratos adjudicados com base num procedimento de concurso.*
- vi. *Além disso, quando forem introduzidas alterações substanciais a disposições essenciais dos contratos adjudicados nos termos do artigo 5.º, n.º 6, após 24 de dezembro de 2023, deve ser obrigatória a adjudicação de um novo contrato.*
- vii. *Além disso, as regras específicas relativas à alteração dos contratos durante a sua vigência, estabelecidas nos termos da Diretiva 2014/24/UE e da Diretiva 2014/25/UE são aplicáveis aos contratos adjudicados em*

conformidade com essas diretivas, em conformidade com o artigo 5.º, n.º 1 do Regulamento (CE) n.º 1370/2007.

143. No caso concreto é necessário analisar se – face às alterações introduzidas – estamos perante um “novo contrato” - desde logo pelas alterações relevantes introduzidas, designadamente no que respeita às responsabilidades por investimentos em linhas, sistemas e material circulante, bem como pelo pagamento de compensações, o que antes não se verificava.
144. Recorda-se que o Decreto-Lei n.º 68/2021, de 30 de julho, ampliou o âmbito material da concessão, no que se refere à assunção de responsabilidade para lá de 2024 e quanto a investimento incluídos no Plano Nacional de Investimentos 2030.
145. De acordo com o artigo 313.º do CCP⁵⁰ uma modificação não pode traduzir-se na alteração da natureza global do contrato, considerando as prestações principais que constituem o seu objeto ou implicar uma modificação substancial do contrato ou configurar uma forma de impedir, restringir ou falsear a concorrência.
146. No caso concreto, o objeto contratual mantém-se, na sua essência, na prestação do serviço público de transportes, ainda que se passa a prever que o ML diligencia pela execução de investimentos que são da responsabilidade do Estado.

⁵⁰ “1 - A modificação não pode nunca traduzir-se na alteração da natureza global do contrato, considerando as prestações principais que constituem o seu objeto.

2- A modificação fundada em razões de interesse público não pode ter lugar quando implicar uma modificação substancial do contrato ou configurar uma forma de impedir, restringir ou falsear a concorrência, designadamente por: a) Introduzir alterações que, se inicialmente previstas no caderno de encargos, teriam ocasionado no procedimento pré-contratual, de forma objetivamente demonstrável, a alteração da qualificação dos candidatos, a alteração da ordenação das propostas avaliadas, a não exclusão ou a apresentação de outras candidaturas ou propostas; b) Alterar o equilíbrio económico do contrato a favor do cocontratante de modo que este seja colocado numa situação mais favorável do que a resultante do equilíbrio inicialmente estabelecido; c) c) Alargar consideravelmente o âmbito do contrato.

3- Os limites previstos no número anterior não se aplicam a: a) Modificações de valor inferior aos limiares referidos nos n.ºs 2, 3 ou 4 do artigo 474.º, consoante o caso, e inferior a 10 % ou, em contratos de empreitada de obras públicas, a 15 % do preço contratual inicial; b) Modificações que decorram de circunstâncias que uma entidade adjudicante diligente não pudesse ter previsto, desde que a natureza duradoura do vínculo contratual e o decurso do tempo as justifique, e desde que o seu valor não ultrapasse 50 % do preço contratual inicial.

4 - Em caso de modificações sucessivas, o valor a considerar para efeitos do número anterior é, no caso da alínea a), o do acumulado das modificações e, no caso da alínea b), o de cada modificação.

5 - O disposto no presente artigo não prejudica, em relação às modificações que tenham por objeto a realização de prestações complementares, o regime especial do artigo 370.º 6 - As modificações que não respeitem os limites estabelecidos no presente Código determinam a adoção de um novo procedimento de formação de contrato, caso a entidade adjudicante mantenha a decisão de contratar.”

147. Por outro lado, a definição de responsabilidades quanto a Infraestruturas Ferroviárias e o recebimento de uma compensação financeira, além daquela que já resultava do seu direito de exclusividade são alterações que se destinam a garantir a sustentabilidade da prestação do serviço público, tal como recomendado pelo Tribunal de Contas.
148. A prorrogação do contrato de serviço público com ML até 2030 é, assim, fundada no interesse público:
- *“O interesse público na extensão do prazo da Concessão, bem como na manutenção do ML, como operador do serviço público, está ainda associado ao estabelecido nos instrumentos de planeamento estratégico do Estado, onde se prevê o investimento nos setores da mobilidade e transportes, que deverá concretizar-se até 2030”;*
 - *“Em 2018 foi aprovado um conjunto de medidas de investimento a médio prazo, cujo sucesso está associado à existência de condições que permitam a manutenção do titular da concessão, garantindo a estabilidade da operação do serviço de transporte necessária para a boa execução do plano de investimentos preconizado.”*
149. De salientar que a presente alteração contratual não tem o potencial de impedir, restringir ou falsear a concorrência, tendo em conta que se trata da contratualização de serviços públicos com um operador interno o que, por natureza, está excluído da concorrência (como acima referido na Comunicação da Comissão, os princípios da Jurisprudência do TJUE sobre modificação objetiva dos contratos e seus limites aplicam-se aos contratos adjudicados com base num procedimento de concurso).
150. Face ao exposto, considera-se admissível esta prorrogação do prazo contratual tendo em conta o interesse público (execução do PNI2030 e do PRR e o Decreto-Lei n.º 68/2021, de 30 de julho) bem como a sua conformidade com a legislação aplicável, desse logo o Regulamento (CE) 1370/2007 e o CCP.
151. No entanto a possibilidade de vigência do contrato para além de 2030 fica desde logo limitada: o próprio Contrato assume essa limitação quando refere, na sua Cláusula 48.^a (Caducidade) que o mesmo caduca em 1 de julho de 2030, sem

prejuízo da possibilidade de prorrogação contratual, nos termos do n.º 2 da Cláusula 9.^a, extinguindo-se as relações contratuais existentes entre as Partes, sem prejuízo dos efeitos das disposições que, pela sua natureza, se destinem a perdurar para além daquela data.

152. Ora existem um conjunto de elementos que indicam que o prazo do Contrato poderá ter de ser “prorrogado” (mais uma vez), para além data – a saber, o prazo de amortização dos investimentos e prazo de reembolso do empréstimo a contrair pelo ML junto da DGTF que é de 10 anos (logo superior ao prazo da atual prorrogação).
153. Nesse sentido, a possibilidade de prorrogação prevista no n.º 2 da Cláusula 9.^a do Aditamento, para além da duração máxima do mesmo (2030), deve ser considerada de forma restritiva, devendo ser ponderada, atempadamente, a celebração de novo contrato – nos termos do CCP e do Regulamento (CE) 1370/2007.
154. Por outro lado, os novos investimentos, que ainda não entraram em funcionamento podem conduzir à alteração do modelo de exploração⁵¹. Existindo alterações substanciais, será necessária a emissão de parecer prévio vinculativo por parte da AMT.
155. É ainda necessário que os diversos investimentos sejam indicados, por inteiro, no ano em que são efetuados, independentemente de, paralelamente, existir um quadro com indicação das amortizações e depreciações respetivas. Deve igualmente existir memória descritiva dos investimentos em material circulante e

⁵¹ Segundo as Orientações da Comissão: “Uma vez que constitui uma exceção à regra geral relativa à duração dos contratos de serviço público, a possibilidade de prorrogar a sua duração por metade da duração original deve ser aplicada de forma restritiva. A autoridade competente deve avaliar numa base casuística se é necessária uma prorrogação para permitir ao operador amortizar os seus ativos a uma taxa de amortização normal ou estabelecida por lei e se a duração adicional é proporcionada em relação a este objetivo. Ao efetuar esta avaliação, a autoridade competente tem em conta apenas a parte dos ativos financiada pelo próprio operador e não a parte financiada por fundos públicos. Em princípio, a autoridade competente decidirá prorrogar a duração do contrato antes da adjudicação de um novo contrato, de modo que a duração do contrato seja clara a partir da data da sua adjudicação. A prorrogação da duração do contrato enquanto este se encontra em execução só é possível em determinadas condições. Os investimentos previstos em material circulante novo devem ser objetivamente justificados, por exemplo, por razões técnicas surgidas numa fase posterior. Deve demonstrar-se que, sem a prorrogação, a duração residual do contrato não deve permitir uma amortização significativa do investimento. A possibilidade e as condições dessa prorrogação devem ser claramente indicadas no caderno de encargos do concurso e no contrato. Além disso, tal prorrogação pode afetar o nível de compensação, que deve ser consequentemente ajustado.”

outros (*cash-flows* gerados, a rentabilidade, custo do capital) e o respetivo impacto no modelo financeiro.

156. Alerta-se ainda para a possibilidade de subcontratação de serviços, prevista no aditamento, e que também está sujeita a limitações, sobretudo tratando-se de um operador interno.⁵²

Obrigações de serviço público (OSP)

157. 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 público⁵³;

⁵² De acordo com a Comissão “*Em caso de subcontratação, o operador de transportes públicos é sempre obrigado a assegurar «uma parte substancial» dos serviços públicos de transporte de passageiros. Os contratos de serviço público adjudicados por ajuste direto a operadores internos também podem ser objeto de subcontratação, mas em condições estritas. Nos termos do artigo 5.º, n.º 2, alínea e), o operador interno deve prestar ele próprio «a maior parte» do serviço público de transporte de passageiros. Com esta disposição, quis o legislador evitar que o operador interno subcontratasse a outra entidade mais do que uma parte pouco significativa dos serviços de transporte, uma vez que, nessa situação, o conceito de «operador interno» sob o controlo da autoridade competente se esvaziaria de sentido. Sem prejuízo de uma análise casuística, é razoável considerar que a subcontratação de mais de um terço dos serviços de transporte público teria de se justificar por motivos fortes, particularmente à luz dos objetivos subjacentes ao artigo 5.º, n.º 2, alínea e), como a tentativa de evitar o estabelecimento de falsos operadores internos. Normalmente, a fração dos serviços de transporte a subcontratar é medida em termos de valor ou em quilómetros do itinerário. No que diz respeito aos contratos de serviço público adjudicados ao abrigo do artigo 5.º, n.º 1, segundo período, do Regulamento (CE) n.º 1370/2007, ou seja, em conformidade com os procedimentos previstos nas diretivas relativas aos contratos públicos, as regras em matéria de subcontratação estabelecidas no artigo 4.º, n.º 7, do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 prevalecem sobre as estabelecidas nessas diretivas. Em qualquer caso, a subcontratação tem de observar a legislação aplicável em matéria de contratos públicos. Por último, o Regulamento (CE) n.º 1370/2007 não obsta a que os contratos de serviço público estipulem a subcontratação, pelo operador, de uma percentagem mínima, em valor, no âmbito de um contrato de serviço público. O contrato pode estipular esta percentagem mínima, na condição de serem respeitadas as disposições do regulamento, nomeadamente quanto à proporção máxima de um contrato de serviço público que pode ser subcontratada*”

⁵³ Segundo as Orientações da Comissão “*Em conformidade com o artigo 2.º, alínea i), um contrato de serviço público consiste em «um ou vários atos juridicamente vinculativos que estabeleçam o acordo entre uma autoridade competente e um operador de serviço público para confiar a este último a gestão e a exploração dos serviços públicos de transporte de passageiros sujeitos às obrigações de serviço público».* O contrato pode igualmente consistir numa decisão aprovada pela autoridade competente, com a forma de ato legislativo ou regulamentar ou contendo as condições em que a própria autoridade competente presta os serviços ou em que confia essa prestação a um operador interno. Um ato jurídico, que confia a prestação dos serviços a um operador, combinado com um ato administrativo, que estabelece de forma pormenorizada os requisitos aplicáveis aos serviços a prestar e o método de cálculo da compensação, pode também constituir um contrato de serviço público. Por conseguinte, o conceito de «contrato de serviço público» na aceção do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 abrange igualmente as concessões de serviços públicos”.

- «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;

158. O artigo 23.º do RJSPTP estabelece, por seu turno, que “as autoridades de transportes competentes podem impor obrigações de serviço público⁵⁴ ao operador de serviço público, as quais devem ser formuladas de forma expressa e detalhada, por referência a elementos específicos, objetivos e quantificáveis”.
159. No que se refere a Obrigações Contratuais e de OSP ⁵⁵, importa referir que se afigura que nem todas se encontram objetivadas ou são mensuráveis, o que, de facto, pode inviabilizar a aplicação de penalidades em caso de incumprimento.
160. Desde logo, considera-se essencial que seja expresso no Contrato, para cada uma das OSP previstas na Cláusula 16.^a, quais os indicadores objetivos que irão medir o seu cumprimento.
161. Sem tal indicação, tratar-se-ão não de OSP, mas meras intenções ou normas programáticas, não podendo ser associadas os respetivos gastos e rendimentos

⁵⁴ Conforme definido no artigo 2.º, alínea e), do Regulamento, obrigações de serviço público são imposições destinadas a assegurar, no interesse geral, a prestação de serviços de transporte público de passageiros que um operador, pesando os seus interesses comerciais, não assumiria, pelo menos no mesmo grau e nas mesmas condições, sem contrapartidas Assim, no quadro definido pelo regulamento (CE) n.º 1370/2007, os Estados-Membros beneficiam de uma ampla margem de discricionariedade na definição das obrigações de serviço público em sintonia com as necessidades dos utentes. De acordo com o artigo 4.º do Decreto-lei n.º 167/2008, de 26 de agosto, “as obrigações específicas de serviço público inerentes aos serviços de interesse geral exigem que a provisão global dos mesmos tenha uma natureza universal, respeite os requisitos de continuidade, de sustentabilidade, de boa qualidade e de eficácia, garanta a sua acessibilidade em termos de preços à generalidade dos cidadãos, assegure a protecção do utilizador e do consumidor, promova a coesão económica, social ou territorial e respeite os princípios de não discriminação, de segurança, de transparência e de protecção do ambiente”.

⁵⁵ Segundo a Comissão “Tal como referido no artigo 2.º, alínea e), do Regulamento (CE) n.º 1370/2007, uma obrigação de serviço público é uma imposição para assegurar serviços públicos 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 (17). As obrigações de serviço público estabelecem normalmente requisitos para o operador no que diz respeito, por exemplo, à frequência e à qualidade dos serviços, às obrigações tarifárias e à prestação de serviços, em especial em estações intermédias de menor dimensão ou em destinos que possam não ser comercialmente atrativos, bem como à prestação de serviços no início da manhã ou ao fim da tarde. “

associados à sua prossecução, e, conseqüentemente, o pagamento de compensações ou remunerações.

162. Caso não seja possível proceder à sua medição e, logo, ao eventual sancionamento do seu incumprimento, não se tratarão, por definição de OSP⁵⁶.
163. No que se refere ao serviço prestado pelo ML, a AMT já havia sublinhado a necessidade de todas as obrigações contratuais e OSP, sobretudo de desempenho operacional e de qualidade, devem ser objetivas, claras e mensuráveis e estar associados a penalidades e/ou bonificações contratuais.
164. De notar que o Anexo I estabelece o Plano de Oferta, que inclui o período de operação com as horas de partida do primeiro e último comboio, intervalo máximo de 15/30 minutos em percursos urbanos e não urbanos e uma taxa de cooperação média.
165. O mesmo Plano permite a introdução de ajustamentos pontuais *“resultantes de ações planeadas de manutenção ou de compatibilização com obras em curso, bem como de situações imprevistas que condicionem o normal funcionamento da operação”*.
166. De acordo com o ML *“Plano de Oferta de uma linha é caracterizado pelo identificador do horário a praticar em determinada, linha e respetivo percurso, época do ano, tipo de dia da semana, o início e fim de determinada franja horária, o tempo de percurso de um comboio numa volta, o número de comboios em circulação, o respetivo intervalo entre comboios, o número de carruagens por cada comboio e o número de lugares por hora e sentido disponibilizados em cada franja horária. Deverá ser indicado adicionalmente o número de carruagens x quilómetro com passageiros a produzir diariamente cumprindo o horário de expedição de comboios de uma linha.”*
167. Atente-se ao seguinte exemplo:

⁵⁶ De acordo com as orientações da Comissão: *“Em conformidade com o artigo 1.º, n.º 1, e com o artigo 2.º, alínea e), do Regulamento (CE) n.º 1370/2007, não pode haver uma necessidade real de serviço público se a procura dos utilizadores puder ser satisfeita pelos operadores sem uma obrigação imposta pelas autoridades públicas para esse efeito”*.

Inverno - Dias Úteis							
Linha Azul							
Reboleira - Santa Apolónia							
27 820 carruagens x km							
Horário	Início	Fim	Tempo Volta	Comboios	Intervalo	Carruagens	Lugares / hora
A63B	6:30	7:00	63' 00"	9	7' 00"	6	6 590
	7:00	7:30	64' 10"	11	5' 50"	6	7 900
	7:30	9:30	65' 00"	15	4' 20"	6	10 640
	9:30	10:00	64' 10"	14	4' 35"	6	10 060
	10:00	16:30	66' 40"	10	6' 40"	6	6 920
	16:30	19:30	64' 10"	14	4' 35"	6	10 060
	19:30	20:00	65' 00"	12	5' 25"	6	8 510
	20:00	20:30	66' 40"	10	6' 40"	6	6 920
	20:30	21:00	66' 00"	9	7' 20"	6	6 290
	21:00	21:30	66' 00"	8	8' 15"	6	5 590
	21:30	22:30	64' 40"	8	8' 05"	3	2 860
	22:30	1:05	64' 10"	7	9' 10"	3	2 520

168. De facto, os indicadores referidos encontram-se previstos, mas apenas nos *intervalos* é prevista uma “tolerância” de até 15 minutos (nos percursos urbanas), o que é o dobro da maior parte dos intervalos previstos (sem mencionar a possibilidade de 30 minutos).
169. Desde já se questiona que num serviço de metropolitano, caracterizado por oferta de alta capacidade e frequência em meio urbano, seja razoável prever como aceitável um intervalo de oferta de 15 ou 30 minutos^{57 58}.
170. Conjugado com a possibilidade de “ajustes pontuais” “resultantes de ações planeadas de manutenção ou de compatibilização com obras em curso, bem como de situações imprevistas que condicionem o normal funcionamento da operação”, questiona-se que tipo de serviço será prestado e se, efetivamente, poderá ser

⁵⁷ “A literatura existente sobre a matéria aponta quatro condições gerais a cumprir (ERRAC, 2004): (...)
3. Apresentar uma frequência de circulações elevada, que permita satisfazer a quarta condição; 4. Lidar com grandes fluxos de passageiros por hora e por sentido” (...) Dos 206 sistemas de metro da amostra, apenas 36 dizem respeito a sistemas de metro convencionais, movidos a electricidade, deslocando-se sobre carris, em via reservada, enterrados totalmente ou quase na totalidade, com elevada frequência (entre 3 a 8min), com capacidade para transportar grandes volumes de passageiros por hora e por sentido e conduzidos, manualmente, por um motorista” in “Análise do Desempenho dos Metropolitano na Europa . Reflexão sobre o caso português” por Carina Joana Pinto Santos - <https://fenix.tecnico.ulisboa.pt/downloadFile/395137888710/Disserta%C3%A7%C3%A3o%20Joana%20Santos.pdf>

⁵⁸ O tempo de referência de espera é de 5 minutos segundo da UITP: <https://issuu.com/anptrilhos/docs/11-14-indicador-desempenho>

sancionado algum incumprimento e se esta latitude proposta incentiva um serviço de qualidade.

171. Aliás, no Anexo 4 o ML estima que, ao longo do anos, as compensações não sofram alterações, decorrendo daí a não aplicação de penalidades.

172. Acresce que se afigura que os indicadores de eficácia⁵⁹ previstos no Anexo V medem outros “eventos” que não os diretamente ligados com o Plano de Oferta.

- O indicador de “Disponibilidade da Infraestrutura” é dado pela *“relação entre o tempo em que a infraestrutura – túneis, estações, energia, sinalização, comunicações, sistemas de apoio à exploração e todas as funcionalidades complementares – esteve disponível para a operação comercial, e o tempo de funcionamento previsto em operação comercial, permitindo assim aferir a qualidade da Manutenção das Instalações Fixas”*;
- O indicador “Disponibilidade do Material Circulante” mede *“a relação entre o número de UT (Unidade Tripla) disponíveis para operação comercial durante as horas de ponta, e a quantidade total de UT existentes na frota comercial, permitindo assim aferir a qualidade da Manutenção do Material Circulante”*;
- O indicador “Fiabilidade do Serviço Comercial” mede a *“taxa de cumprimento da oferta comercial, tendo em conta o número de circulações suprimidas e o número de circulações previstas “no período”*.

173. Ou seja, são previstas horários a praticar, o tempo de percurso, o número de comboios em circulação, o respetivo intervalo entre comboios, o número de carruagens por cada comboio, o número de lugares por hora e número de carruagens x quilómetro com passageiros a produzir diariamente cumprindo o horário de expedição de comboios de uma linha, mas os indicadores medem:

- O tempo de disponibilidade de toda a infraestrutura;

⁵⁹ Na verdade, são incompletos, tendo em conta o RJSPTP, em que os parâmetros de qualidade do serviço, contemplam os critérios de qualidade mais relevantes para os passageiros, como sejam a pontualidade, a informação prestada, a taxa de ocupação, o serviço de apoio ao cliente, a limpeza e a conservação dos veículos, os parâmetros de qualidade ambiental e energética, segurança, acessibilidade a pessoas de mobilidade reduzida e conforto associados aos veículos. Aliás, como consta da Tabela 20 e 21 do Relatório AMT do Ecossistema dos Metros 2012-2017 e da NORMA NP 4475 2020, no que se refere a cabal acesso a passageiros com mobilidade reduzida, escadas rolantes, elevadores e mavt.

- O número de unidades disponíveis;
- As circulações efetuadas.

174. Apenas para estes indicadores e não para os mencionados no plano de oferta são estabelecidas “penalidades por incumprimento” face a valores de referência.

175. Acresce que é prevista a apresentação de:

- Relatório mensal do cumprimento daqueles indicadores;
- Relatório trimestral quanto a valores médios;
- Relatório anua com (i) valores médios no ano de cada um dos indicadores; (ii) valores mensais de cada um dos indicadores; (iii) valor anual de penalidades a aplicar.

176. Ou seja, o contrato não esclarece se os incumprimentos são apurados:

- Quanto a indicadores operacionais de um mês, três meses ou ano, comparando com previsto com o programado;
- Quanto a cada uma das linhas ou o conjunto das 4 linhas;
- Se a referência a apuramento anual de penalidades se consubstancia no somatório de vários períodos de apuramento de penalidades, ou se os números serão diluídos em apuramento anual.

177. Recordem-se as tipologias de reclamações⁶⁰ apresentadas pelos utilizadores do ML:

- Acessos mecânicos: escadas fora de serviço;
- Comboios – horários/atrasos;
- Elevadores fora de serviço;
- Pessoal – incorreção no atendimento;
- Postos de venda – demora no atendimento;
- Situações pontuais – greves/plenários.

⁶⁰ Ver relatórios de reclamações em: https://observatorio.amt-autoridade.pt/obsv/obsv_phase82dash

178. Não se afigura que estas questões se encontrem acauteladas nos indicadores previstos⁶¹. No entanto, *“Os serviços de transporte público devem ser organizados no interesse dos utilizadores”*.⁶²
179. Recorde-se também que, em 2017, e face a um contrato que previa um indicador “Cumprimento da Oferta” (rácio entre os quilómetros comerciais realizados e os programados, de acordo com o Plano de Operações em vigor) e o indicador “Regularidade” (grau de cumprimento do intervalo de partida entre dois comboios consecutivos em cada término), a AMT já considerava que:
- O contrato estipula a existência de referenciais indicativos ou estimados, sujeitos a desvios ou margens de tolerância, mas a informação que é transmitida ao passageiro não contém qualquer referência a tal, pelo que para o passageiro, será expectável que perceçione que os horários e frequências anunciadas não são os estimados ou indicativos, mas os reais;
 - O contrato é pouco objetivo e detalhado, as fórmulas e critérios nele constantes são pouco claras e sujeitas a desvios, tornando muito difícil ou impedindo a aferição de eventuais incumprimentos e com as consequências daí advenientes;
 - O contrato não estabelece a periodicidade da verificação do cumprimento dos indicadores de desempenho potenciando que eventuais inconsistências diárias ou mensais se diluam no ano.
180. No que se refere a uma “Taxa de Ocupação máxima não deve ultrapassar os 100% em média mensal” deverá ser esclarecido se afixação da meta numa média de 100% significa que a ocupação máxima tem de ser excedida ou que se prevê que seja excedida, o que não se afigura possível⁶³.

⁶¹ Tal como enunciado na sua Comunicação sobre uma Estratégia de Mobilidade Sustentável e Inteligente são necessárias ações decisivas para transferir mais atividade para os modos de transporte mais sustentáveis. Os serviços públicos de transporte são cruciais para alcançar os objetivos do Pacto Ecológico Europeu a favor de uma mobilidade sustentável, inteligente e inclusiva

⁶² Tal como referido na Comunicação da Comissão Europeia, já citada.

⁶³ A taxa de ocupação máxima é calculada com base nos passageiros sentados e num número de passageiros em pé por m². Se os passageiros em pé excederem o valor de referência, então a taxa de ocupação ultrapassa os 100% e entra-se em sobrecarga. Para os comboios nunca entrarem não entrarem em sobrecarga, nas horas de ponta, a taxa média de ocupação máxima deveria ser inferior a 100%. Se for em média 100%, há comboios em sobrecarga e outros não.

181. No que se refere a indicadores de desempenho, bem como as penalidades contratuais, designadamente a nível operacional, a AMT considera que as mesmas devem permitir isolar/identificar desvios, encontrar as causas de disrupções e, eventualmente, ajustar os horários e frequências afixadas, tornando mais transparente a oferta de transporte público que a empresa consegue efetivamente disponibilizar e não aquela que estimava disponibilizar. Estes indicadores podem servir de base à definição de incentivos à procura, à otimização da produção ou ao combate à fraude.
182. Decorre também que os indicadores de desempenho específicos devem ser objetivos e permitir avaliações periódicas e que devem existir medidas adequadas e atempadas, incluindo a imposição de sanções contratuais efetivas e dissuasivas se as melhorias exigidas na qualidade dos serviços ou na relação custo-eficácia não se verificarem. O plano de oferta será a base de referência para avaliação da performance da empresa, do cumprimento de OSP e para correta avaliação de remunerações a pagar. Por outro lado, permite avaliar os impactos de manutenções programadas ou não programadas na prestação do serviço público.
183. Daqui não decorre a obrigatoriedade de um nível de investimento necessário a manter um determinado nível de performance, mas antes adequar, de forma objetivas, os mecanismos contratuais à realidade da operação e do que a empresa e o acionista têm capacidade para oferecer.
184. Entende-se que deve ser considerada a retirada de equipamentos obsoletos (material circulante ou outros) e que como tal tenham impacto na avaliação de indicadores de qualidade, performance ou oferta. Deverá existir, designadamente, uma identificação de todo o material circulante, características e idade, o que permite prever alterações no plano de oferta (e eventualmente de compensações), ao longo do período contratual. O plano de oferta para a concessão pode prever, desde logo, flutuações no material existente, adaptando os indicadores à realidade. Não será adequado manter os indicadores e níveis de oferta, independentemente do material circulante que exista ou esteja disponível
185. Acresce ainda que se estima que os diversos investimentos se concretizem no prazo de 6 anos, não sendo evidente o seu impacto em termos operacionais, designadamente de oferta.

186. Aliás, a este propósito, também não resultam claros os impactos – que se se esperam positivos – dos novos investimentos, designadamente em termos de oferta aos passageiros, considerando-se que a inclusão de uma possibilidade de frequência máxima de 15/30 minutos, não indicia uma melhoria do serviço.
187. Face ao exposto, parece resultar claro que o contrato necessita de ser mais bem objetivado e clarificado, quanto:
- Indicadores de medição de todas as obrigações contratuais e OSP;
 - Indicadores operacionais que são efetivamente considerados para efeitos de penalidades;
 - Que períodos efetivamente são considerados para o cálculo de penalidades (mensal, trimestral ou anual).
188. Para o efeito, poderão ser tidos em conta os exemplos citados de outros operadores, com as necessárias adaptações.
189. considera-se ainda que o valor de referência da disponibilidade da frota de 85,89 %, é muito reduzido, em comparação com um valor médio na Europa que é de cerca de 95%.
190. Para além destas considerações em termos de três indicadores que apenas analisam a disponibilidade de parte dos ativos (por exemplo a disponibilidade dos sistemas de bilhética não está incluído) e da regularidade do serviço, existem outras dimensões de análise do desempenho da execução do COSP que seria importante o contrato também incluir como KPI, com os respetivos objetivos definidos e eventuais penalidades associadas⁶⁴.

⁶⁴ Eficiência Operacional: Disponibilidade da frota: Percentagem de tempo que a frota está disponível para serviço. Pontualidade: Percentagem de comboios que chegam e partem dentro de um determinado tempo de atraso. Regularidade: Frequência com que os comboios circulam de acordo com o horário previsto. Velocidade comercial: Velocidade média dos comboios, incluindo o tempo de espera nas estações.

Qualidade do Serviço: Lotação dos comboios: Número médio de passageiros por metro quadrado de espaço disponível. Limpeza dos comboios e estações: Nível de limpeza dos comboios e das estações. Segurança: Número de acidentes e incidentes. Satisfação dos clientes: Nível de satisfação dos clientes com o serviço prestado.

Acessibilidade: Nível de acessibilidade do metro para pessoas com deficiência e mobilidade reduzida. Bilhética: Disponibilidade dos sistemas de bilhética e de venda automática. Meios de movimentação mecânica: Nível de disponibilidade de escadas rolantes, elevadores e passadeiras.

191. Mais se considera que a não adaptação do aditamento tendo em conta o supra exposto também não dará cabal resposta às anteriores observações do Tribunal de Contas⁶⁵ em que o ML:

- Deve ver contratualizadas as OSP quanto à universalidade e continuidade, conforto, segurança e higiene e proteção dos utilizadores;
- Deve satisfazer o serviço de interesse geral com padrões de crescente qualidade;
- Deve existir monitorização assente na ótica do cliente da qualidade do serviço público de transporte que está a ser prestado;
- Deve estar atento às expectativas dos seus clientes e à melhoria continuada do serviço que presta;
- Deve dispor de área vocacionada para servir o cliente enquanto prestadora de informações, recetora e gestora das reclamações e, ainda, emissora das respostas às solicitações dos passageiros;
- Deve ter tempos de viagem e frequências aliciantes (atrativas e competitivas), garantia de segurança e de higiene, quer do seu material circulante, quer das suas infraestruturas;
- Deve melhorar a acessibilidade universal e a acessibilidade informativa.

Penalidades

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

193. O contrato estabelece que:

Financeira: Receita por passageiro: Receita média gerada por passageiro. Custo por passageiro: Custo médio de transporte de um passageiro. Margem de lucro: Diferença entre a receita e o custo do serviço. Investimento em infraestrutura: Investimento em novas linhas, estações e equipamentos.

Sustentabilidade: Emissões de CO₂: Quantidade de CO₂ emitida por comboio por quilómetro percorrido. Consumo de água: Quantidade de água utilizada por comboio por quilómetro percorrido. Reciclagem: Percentagem de resíduos reciclados. Ruído: Nível de ruído gerado pelos comboios. Consumo de energia: Quantidade de energia utilizada por comboio quilómetro percorrido.

⁶⁵ Auditoria ao Metropolitano de Lisboa, EPE - Relatório n.º 07/10 – 2.ª Secção <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/Relatorios/RelatoriosAuditoria/Documents/2010/rel007-2010-2s.pdf>

- Sem prejuízo da possibilidade de sequestro e de resolução do Contrato, nos casos e nos termos contratualmente previstos na lei, o incumprimento, pelo ML, de quaisquer obrigações emergentes do Contrato, ou das determinações do Estado emitidas no âmbito da lei ou do Contrato, pode ser sancionado, por decisão exclusiva deste, pela aplicação de sanções pecuniárias, até ao montante máximo de 100.000,00€ por ano, dependendo da gravidade da infração cometida, dos prejuízos decorrentes do incumprimento e do grau de culpa do ML;
- O Estado pode optar, se as circunstâncias do incumprimento o aconselharem, nomeadamente, em função do benefício económico que possa ser obtido pelo ML com o incumprimento ou com o cumprimento defeituoso, pela fixação de uma multa diária, que varia entre €1.000 e €5.000

194. No entanto, as OSP e obrigações contratuais não assumem todas a mesma relevância.
195. Acresce que, se por um lado um montante substancial de sanções 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 aplicar um montante pecuniário intermédio para uma infração em concreto poderá potenciar a não aplicação de qualquer sanção.
196. A propósito das sanções, valerá a pena recordar o artigo 45.º do RJSPTP, que estabelece no seu n.º 1 que, *“O contrato de serviço público deve prever a aplicação de multas contratuais para o caso de incumprimento das obrigações nele previstas”* e no seu n.º 2 que, *“Os valores mínimos e máximos das multas contratuais são fixados no contrato de serviço público, devendo a sua concreta determinação, pela autoridade de transportes que é parte no contrato, atender à gravidade da infração.”*
197. Nos termos do n.º 1 do artigo 45.º do RJSPTP, a previsão de sanções contratuais pecuniárias/multas contratuais é, efetivamente, obrigatória no contrato de serviço público ,
198. Como decorre do n.º 7 do mesmo artigo, as sanções contratuais pecuniárias devem ser previstas em forma de moldura, ou seja: Com limites mínimo e máximo,

e não em valor fixo. Consoante a gravidade da infração detetada (leve, grave ou muito grave), o valor concreto da multa deverá ser determinado, dentro da moldura estabelecida.

199. Contudo, considera-se que o universo de sanções previstas em sede de caderno de encargos é extremamente redutor, uma vez que o artigo 45.º do RJSPTP, determina a fixação de limites mínimos e máximos para as sanções, aplicáveis a todos os incumprimentos contratuais podendo, além de multas contratuais, existir a suspensão do pagamento de compensações.
200. Terá de existir a previsão de sanções para todos os incumprimentos contratuais, devendo as mesmas ser claras, objetivas e mensuráveis pois, caso contrário, não constituem um incentivo ao cumprimento das referidas obrigações – que são sustentadas com esforço financeiro público.
201. Pese embora os contratos possam ser supervisionados e possa existir algum controlo em sede de execução contratual, é importante que as sanções para eventuais incumprimentos sejam fixadas de forma clara e objetiva *ab initio*, para que o operador conheça, desde logo, as regras que vão presidir ao contrato a celebrar.
202. Atente-se a jurisprudência⁶⁶ nacional recente que estipula que *“Nos termos do artigo 329.º/1 do CCP as sanções contratuais têm de ser tipificadas nas peças concursais que integram já o próprio contrato a celebrar ou na lei, assim se garantindo “condições mínimas de determinabilidade dos comportamentos proibidos”, de modo a permitir-se a “determinabilidade objetiva, de forma clara e precisa” dos possíveis incumprimentos contratuais sancionáveis pelo Contraente Público.”*
203. Neste caso, tais imposições não se encontram cumpridas pelo que devem ser fixadas sanções para os incumprimentos relativos a todas as obrigações previstas em sede de caderno de encargos, graduados os referidos incumprimentos em função da gravidade e fixados os limites mínimo e máximo para as sanções que a eles respeitam.

⁶⁶ Acórdão do Tribunal Central Administrativo Norte 03-12-2021- 01973/20.2BEPRT- 1ª Secção - Contencioso Administrativo - <https://www.dgsi.pt/jtcn.nsf/89d1c0288c2dd49c802575c8003279c7/bddd898f950f89de802587ad003a22e6?OpenDocument>

204. Também a título de exemplo, o Anexo 5 - Penalidades, como indicadores de eficácia ou de execução do contrato, indicadores relativos à disponibilidade da infraestrutura e material circulante e da regularidade do serviço comercial designado como fiabilidade do serviço comercial, com os respetivos valores de referência associados e penalidades por incumprimento.
205. No cálculo das penalidades é referido sic: *“As penalidades a aplicar resultam da soma das penalidades por incumprimento de cada um dos indicadores de eficácia”*.
206. Resulta desta formulação que fica omissa e não explícito com que base periódica é realizado o apuramento da penalidade: diária/mensal/trimestral/anual.
207. Assim uma penalidade por disponibilidade da infraestrutura pode assumir diferentes valores, conforme o modo como for calculada, podendo assumir os seguintes valores máximos:
- Max 25.000 € numa base média anual
 - Max 4x 25.000 € = 100 000 € numa base média trimestral
 - Max 12 X 25.000 € = 300.000 € numa base média mensal~
 - Da leitura da parte III do Anexo constata-se que:
208. No anexo III o Concessionário entregará anualmente o Relatório Anual da Eficácia do Cumprimento Contratual referente ao ano imediatamente anterior, com o “3.1.2.4 O valor anual de penalidades a aplicar”. Com esta formulação também não é claro como são calculadas as penalidades.

Compensações

209. Quanto a esta matéria, o artigo 3.º do RJSPTP estabelece que:
- *«Compensação por obrigação de serviço público», é uma qualquer vantagem, nomeadamente financeira, concedida, direta ou indiretamente, por uma autoridade de transportes a um operador de serviço público, através de recursos públicos, durante o período de execução de uma obrigação de serviço público ou por referência a esse período;*
 - *«Direito exclusivo», um direito que autoriza um operador de serviço público a explorar determinado serviço público de transporte de passageiros numa*

linha, rede ou zona específica, com exclusão de outros operadores de serviço público.

210. 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.*
211. Referem os n.º 3 e 4 da referida disposição legal que *“a compensação por obrigação de serviço público não pode exceder um montante que corresponda ao efeito financeiro líquido decorrente da soma das incidências, positivas ou negativas, da execução da obrigação de serviço público sobre os custos e as receitas do operador de serviço público”,* sendo que as incidências *“(...) são calculadas comparando a totalidade de custos e receitas do operador de serviço público num cenário de existência de obrigação de serviço público, com os decorrentes de um cenário sem existência de obrigação de serviço público e em que os serviços abrangidos são explorados em condições de mercado”.*
212. O Regulamento (CE) n.º 1370/2007 estabelece ainda que devem ser definidas *“claramente as obrigações de serviço público que os operadores de serviço público devem cumprir e as zonas geográficas abrangidas”,* estabelecendo *“antecipadamente e de modo objetivo e transparente: i) os parâmetros com base nos quais deve ser calculada a compensação, se for caso disso, e ii) a natureza e a extensão dos direitos exclusivos eventualmente concedidos, por forma a evitar sobrecompensações (...)”* devendo aqueles parâmetros ser determinados *“(...) de modo a que cada compensação não possa, em caso algum, exceder o montante necessário para a cobertura do efeito financeiro líquido sobre os custos e as receitas decorrentes da execução das obrigações de serviço público, tendo em conta as respetivas receitas, conservadas pelo operador de serviço público, e um lucro razoável”.*
213. Estatui também o Regulamento (CE) n.º 1370/2007 que *“as compensações ligadas a contratos de serviço público adjudicados por ajuste direto ao abrigo dos n.os 2, 4, 5 ou 6 do artigo 5.º ou ligadas a uma regra geral devem ser calculadas de acordo com as regras estabelecidas”* no respetivo anexo, sendo que *“a*

compensação não pode exceder um montante que corresponda ao efeito financeiro líquido decorrente da soma das incidências, positivas ou negativas, da execução da obrigação de serviço público sobre os custos e as receitas do operador de serviço público. As incidências devem ser avaliadas comparando a situação em que é executada a obrigação de serviço público com a situação que teria existido se a obrigação não tivesse sido executada.”

214. Na mesma esteira, dita o Anexo ao Regulamento (CE) n.º 1370/2007 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 razoável⁶⁷, igual ao efeito financeiro líquido*”.
215. 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*”.
216. Por outro lado, o n.º 5 do anexo estabelece que “*a fim de aumentar a transparência e de evitar subvenções cruzadas, quando um operador de serviço público explora simultaneamente serviços sujeitos a obrigações de serviço público de transportes que beneficiam de compensação e outras atividades, a contabilidade dos referidos serviços públicos deve ser separada, satisfazendo, no mínimo, as seguintes condições:*

⁶⁷ 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*”.

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

217. Finalmente, o ponto 7 do anexo refere que “o método de compensação deve incentivar a manutenção ou o desenvolvimento de uma gestão eficaz⁶⁸ 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 elevado⁶⁹”.

⁶⁸ De acordo com a Comissão “O considerando 27 do Regulamento (CE) n.º1370/2007 refere que os parâmetros de compensação, em caso de adjudicação sem concurso e de aplicação de regras gerais, devem assegurar a adequação da compensação e corresponder a uma «preocupação de eficácia e qualidade dos serviços». O ponto 7 do anexo especifica 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». Em especial, o ponto 7 do anexo do Regulamento (CE) n.º1370/2007. Artigo 6.º, relativo à separação das contas das empresas ferroviárias e dos gestores da infraestrutura ferroviária. Quer isto dizer que devem ser integrados no mecanismo de compensação incentivos a uma prestação do serviço economicamente eficiente. A eficiência deve melhorar ao longo do tempo e as melhorias devem ser objetivamente mensuráveis. A eficiência deve ser entendida como a relação entre a qualidade (ou o nível) dos serviços públicos e os recursos utilizados. Os incentivos podem, por conseguinte, ser concebidos para reduzir os custos e/ou aumentar a qualidade/nível do serviço. No entanto, as reduções de custos alcançadas em detrimento da qualidade/nível do serviço não são consideradas como melhorias de eficiência. Os incentivos à eficiência devem ser realistas, proporcionados e definidos com precisão no contrato. Os ganhos de eficiência devem ser adequadamente partilhados entre o operador, as autoridades públicas e, se for caso disso, os utilizadores. O operador não deve ser autorizado a conservar uma parte desproporcionada desses benefícios. Todos os mecanismos de incentivo às melhorias de eficiência devem basear-se em critérios objetivos e mensuráveis, definidos no ato de atribuição e sujeitos a uma avaliação ex post transparente, realizada pela autoridade competente.”

⁶⁹ De acordo com a Comissão: “De acordo com o ponto 7 do anexo do regulamento, «o método de compensação deve incentivar a manutenção ou o desenvolvimento de [...] uma prestação de serviços de transporte de passageiros com um nível de qualidade suficientemente elevado». Este princípio está igualmente consagrado no artigo 2.º -A, n.º 2, alínea b), segundo o qual a compensação do esforço financeiro líquido para as obrigações de serviço público deve apoiar financeiramente a prestação de serviços públicos de transporte de passageiros a longo prazo. Tal significa que a compensação disponibilizada pelas autoridades competentes deve permitir que os operadores prestem serviços de elevada qualidade numa base financeiramente sustentável. O subfinanciamento resultaria numa

218. De referir, no que diz respeito ao pagamento de compensações financeiras, a Comissão Europeia refere que ⁷⁰, “*contrariamente ao que acontece noutros setores, à compensação por obrigações de serviço público no setor dos transportes terrestres aplica-se o artigo 93.º e não o artigo 106.º, n.º 2, do TFUE. Consequentemente, as regras da União relativas à compensação por serviços de interesse económico geral⁷¹ que têm por base o artigo 106.º, n.º 2, do Tratado, não se aplicam aos transportes terrestres*”.⁷² (...) *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.*”.
219. Acrescenta ainda a Comissão que “*a presunção de compatibilidade e a exoneração a que faz referência o parágrafo anterior, não excluem a possibilidade de as compensações pela prestação de serviços de transporte público constituírem auxílio estatal. Para o não serem, as compensações terão de satisfazer as quatro condições estabelecidas pelo Tribunal de Justiça no acórdão Altmark*”^{73, 74}.

degradação da qualidade do serviço. Além disso, no caso dos contratos adjudicados por concurso, uma compensação excessivamente baixa desencorajaria os potenciais proponentes de participarem em procedimentos de concurso”.

⁷⁰ Comunicação da Comissão Orientações para a interpretação do Regulamento, já mencionadas.

⁷¹ Nomeadamente a Decisão da Comissão relativa à aplicação do artigo 106.º, n.º 2, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia aos auxílios estatais sob a forma de compensação de serviço público concedidos a certas empresas encarregadas da gestão de serviços de interesse económico geral (JO L 7 de 11.1.2012, p. 3) e o Enquadramento da União Europeia aplicável aos auxílios estatais sob a forma de compensação de serviço público (JO C 8 de 11.1.2012, p. 15).

⁷² “Aplica-se-lhes, contudo, o Regulamento (UE) n.º 360/2012 da Comissão, de 25 de abril de 2012, relativo à aplicação dos artigos 107.º e 108.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia aos auxílios *de minimis* concedidos a empresas que prestam serviços de interesse económico geral (JO L 114 de 26.4.2012, p. 8).

⁷³ 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).

⁷⁴ O TJUE entende que: Existe a necessidade de definir e atribuir de modo claro e transparente as obrigações de serviço público desde o início para que se possa deduzir com exatidão quais as obrigações de serviço público impostas às empresas. Os parâmetros com base nos quais o montante exato de compensação é calculado, devem ser previamente estabelecidos, de forma objetiva e transparente, a fim de evitar que inclua uma vantagem económica suscetível de favorecer a empresa beneficiária em relação às empresas concorrentes; É necessário efetuar um juízo de proporcionalidade entre o montante da

220. No que se refere ao estabelecimento da concessão, sublinha-se positivamente a clarificação das responsabilidades do Concedente e do ML que deverá constar de um inventário dos bens e direitos integrantes do Estabelecimento da Concessão, incluindo a valorização de cada um e os ónus ou encargos que recaem sobre bens e direitos nele listados. Em suma:

- O ML deve manter os bens em bom estado de funcionamento, conservação e segurança, os bens integrantes do Estabelecimento, efetuando para tanto as reparações, renovações, adaptações, modernizações e substituições necessárias ao bom desempenho das prestações;
- O ML será ainda responsável pela realização dos trabalhos e prestações relativas à conceção e realização de projetos de expansão da rede, cuja responsabilidade pelo financiamento será do Concedente;
- No caso da reposição de bens afetos à Concessão, o Estado assumirá os custos inerentes;
- Cabe ao Estado financiar a construção, instalação e renovação das Infraestruturas Ferroviárias;

221. *Refere-se que “Quando, em virtude da construção, instalação e renovação das Infraestruturas Ferroviárias, seja necessário realizar obras à superfície, o ML é unicamente responsável pela reposição das condições anteriormente existentes nas zonas adjacentes às Infraestruturas Ferroviárias, diretamente afetadas pela construção, instalação e renovação das referidas infraestruturas, sendo os encargos da referida reposição incluídos na Remuneração Autónoma a receber pelo ML”.*

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.

222. No *entanto*, não é esclarecido de quem é a responsabilidade pela reposição de condições em zonas que não sejam consideradas adjacentes, o que deverá ser expresso.
223. Esta matéria tem relevância uma vez que se inclui na remuneração autónoma o ML os investimentos necessários para a construção e instalação de novas Infraestruturas Ferroviárias, bem como a renovação das existentes.
224. O ML suporta os custos associados à manutenção corrente dos Bens afetos à Concessão. Nas situações em que seja necessário proceder-se a grandes reparações, os encargos associados a essas reparações deverão ser suportados pelo Concedente.
225. Assim é clarificada tanto a propriedade como o regime de financiamento das infraestruturas ferroviárias, designadamente para efeitos de concretização do regime financeiro e contabilístico das mesmas, tendo em conta as conclusões e recomendações do Tribunal de Contas⁷⁵.
226. É de sublinhar de forma muito positiva, dando também cumprimento às recomendações do Tribunal de Contas, a prevista de recebimento de remuneração, como como contrapartida pela prestação do serviço público e cumprimento das OSP decorrentes do Contrato, o ML tem direito a receber uma remuneração que inclui:
- Os montantes advenientes das receitas tarifárias;
 - Os montantes advenientes de compensações pelo cumprimento de OSP;
 - Os montantes advenientes de remunerações autónomas como contrapartida pelo cumprimento das obrigações decorrentes do contrato relativas a outras atividades desenvolvidas por conta do Concedente;
 - Receitas não tarifárias como como contrapartida do exercício das atividades acessórias do objeto principal do contrato.
227. Desde já se refere que uma vez que o ML goza de exclusivo e o qual que integra a compensação pelo serviço público concessionado, haverá que especificar o efeito financeiro da exclusividade que é tido em conta (e qual - quantificar). Tal

⁷⁵ Auditoria ao Metropolitano de Lisboa, EPE - Relatório n.º 07/10 – 2.ª Secção <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/Relatorios/RelatoriosAuditoria/Documents/2010/rel007-2010-2s.pdf>

especificação poderá constar no modelo financeiro em anexo ou na fundamentação, que contenha todos os pressupostos económico-financeiros.

228. O valor da compensação financeira é definido e calculado em conformidade com os critérios previstos no Regulamento (CE) n.º 1370/2007 e no RJSPTP, tendo em conta o disposto no Anexo 4 (Modelo de Remuneração e Caso-Base) ao Contrato.
229. Caso haja uma alteração substancial dos pressupostos contratuais subjacentes ao Anexo 4), as Partes comprometem-se a proceder à revisão dos termos constantes do citado Anexo 4.
230. Desde já se sublinha que tal eventual revisão deverá ser sujeita a parecer da AMT, nos termos da alínea b) do n.º 2 do artigo 34.º do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio.
231. O contrato prevê que o ML elabore estimativas trimestrais que lhe permita receber pagamentos por conta, o que se considera vantajoso para a gestão corrente da empresa quanto às suas obrigações operacionais.
232. De sublinhar de forma positiva que esteja previsto que existe um apuramento anual do valor real da compensação pelo cumprimento das OSP, uma vez que as compensações por OSP devem estar diretamente ligadas ao serviço efetivamente prestado e às obrigações efetivamente cumpridas.
233. Contudo, considera-se que o apuramento do valor real deve abranger todos os pagamentos, incluindo os pagamentos por conta, e não apenas os valores remanescentes, como parece resultar do contrato. Tal deverá ser esclarecido expressamente, pois não resulta conforme o pagamento de compensações com base em variáveis não aderentes à realidade.
234. Como bem refere o anexo 4⁷⁶, a remuneração do ML tem em conta os seus gastos e rendimentos, mas considerando também um fator de eficiência que relaciona os resultados obtidos com os meios empregues para os obter.
235. São considerados, designadamente:
- Gastos operacionais ajustados à prestação das OSP, onde se incluem gastos correntes com infraestrutura e material circulante, gastos com

⁷⁶ Quanto a este propósito, mas com aplicação para outros anexos, considera-se que os mesmos devem conter apenas o modelo escolhido e não a sua justificação, uma vez que se afigura que esta deve ter lugar em processo instrutor e não em anexos contratuais.,

pessoal relacionados com o cumprimento das OSP, gastos de estrutura, outros gastos de operação imputados à obrigação de cumprimento de serviço público no ano, por fim, os gastos com amortizações e depreciações relativos a bens ML afetos à concessão que não tenham sido financiados por fundos europeus e verbas nacionais.

- Receitas operacionais ajustados à prestação das OSP;
- Fator de eficiência obtido através do quociente entre os rácios de Gastos Operacionais sobre pkm.

236. A fórmula contempla ainda risco que corre pelo ML, bem como a partilha dos ganhos de eficiência entre concedente e concessionário. O prémio de eficiência, é determinado pela partilha do incremento do resultado operacional.

237. Considera o ML que, com esta fórmula:

- A compensação não ultrapassa o que é necessário para cobrir os custos ocasionados pelo cumprimento das OSP, tendo em conta as receitas obtidas com este;
- A compensação considera os custos de uma empresa gerida eficientemente e incentiva a eficiência, pois depende da melhoria dos gastos operacionais por passageiro.quilómetro e contempla um prémio por eficiência que só é atribuído se o resultado operacional no ano aumentar, sendo este aumento partilhado entre a empresa e o Estado.

238. Do contrato, resulta ainda que é permitido “o incremento do EBIT através de um prémio de eficiência obtido nesta conjuntura fruto do esforço e empenho do ML”, de onde pode decorrer a atribuição de um lucro razoável ao operador.

239. Em suma:

[confidencial]

240. Considera-se que foram considerados os gastos e os rendimentos associados à exploração do serviço de transporte de passageiros, nos níveis de serviços impostos pelos pelo Estado, e os associados à gestão infraestrutura necessária àquela exploração, desagregando cada uma daquelas componentes e estimando

a sua evolução ao longo da concessão, concluindo-se pela existência de défice operacional e prevendo um lucro razoável.⁷⁷

241. O valor da compensação estimada parte desse défice operacional, acrescentando lucro razoável^{78 79}, que se considera efetuado em termos aceitáveis, considerando que o mesmo poderá corresponder ao prémio de eficiência.
242. Associado à execução deste serviço público de transporte de passageiros, o lucro razoável - para efeitos do Regulamento (CE) 1370/2007 - é inferior ao limite máximo previsto para o setor dos transportes.

77 Conforme referido nas Orientações da Comissão Europeia: “De acordo com o anexo, deve entender-se por «lucro razoável» uma taxa de remuneração do capital que seja habitual no setor num determinado Estado-Membro e que deve ter em conta o risco, ou a inexistência de risco, incorrido pelo operador do serviço público em resultado da intervenção da autoridade pública. Não são dadas, todavia, outras indicações sobre o nível correto de «remuneração do capital» ou de «lucro razoável». A comunicação da Comissão relativa à aplicação das regras em matéria de auxílios estatais da União Europeia à compensação concedida pela prestação de serviços de interesse económico geral (comunicação SIEG), embora assente numa base jurídica distinta da do regulamento (CE) n.º 1370/2007 e não se aplique, portanto, nos casos em que a compensação é paga por obrigações de serviço público no setor dos transportes terrestres, dá algumas indicações quanto à determinação do nível de lucro razoável, que podem servir de indicador para as autoridades competentes na adjudicação de contratos de serviço público ao abrigo do regulamento (CE) n.º 1370/2007.

A comunicação explica que «sempre que existe uma remuneração de mercado geralmente aceite para um dado serviço, essa remuneração de mercado constitui a melhor referência para a compensação, na ausência de um convite a concorrer». Idealmente, esses referenciais seriam os contratos no mesmo setor de atividade, com características semelhantes e celebrados no mesmo Estado-Membro. O lucro razoável deve, portanto, ser compatível com as condições normais de mercado e não exceder o necessário para refletir o nível de risco do serviço prestado. Nem sempre existem, todavia, tais referenciais de mercado. Sendo esse o caso, o nível de lucro razoável poderá ser determinado comparando a margem de lucro exigida por uma empresa média bem gerida, com atividade no mesmo setor, para oferecer o serviço em causa.

A forma típica de medir o nível de remuneração do capital num contrato de serviço público é considerar a taxa interna de rentabilidade (TIR), em relação ao capital investido, obtida pela empresa ao longo do ciclo de vida do projeto, ou seja, a TIR dos fluxos de caixa decorrentes do contrato. Podem todavia utilizar-se também métodos contabilísticos, como a rentabilidade do capital próprio ou a rentabilidade do capital investido, ou outros indicadores económicos geralmente aceites.”

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

79 A AMT tem assumido como referência o valor médio da taxa de rentabilidade do ativo em 2019 do setor (H) das empresas de transportes e armazenagem (Publicada pelo Banco de Portugal, nas estatísticas dos quadros do setor (setor H), disponível no site do BP, em <https://www.bportugal.pt/QS/qsweb/Dashboards>) que é no máximo de 10%. Esta taxa de remuneração, por se tratar do valor de referência do setor em Portugal, acautela o risco incorrido pelo operador de transportes devido à intervenção da autoridade pública e, por isso, é considerado como o lucro razoável. Para efeitos do Regulamento (CE) 1370/2007, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro associado à execução deste serviço público de transporte de passageiros. Neste caso, tal limite não é ultrapassado

243. Por outro lado, para efeitos de avaliação e incidências positivas e negativas, designadamente as positivas resultantes de atribuição e compensação de bonificações tarifárias ou realização de investimentos, atentos dos gastos e rendimentos apurados, parece resultar que a realização daquelas obrigações de serviço público sem as compensações indicadas, resultam em aumento do endividamento e dos gastos, não compensado pelo aumento de rendimentos de exploração, bem como impedindo o investimento adequado, o que, num cenário de exploração puramente comercial resultariam, pelo menos, na necessidade de redução da oferta ou da qualidade de serviço público, não se cumprindo o serviço de interesse económico geral e impossibilitando o cumprimento de um serviço público essencial.⁸⁰ Aliás, tais conclusões - operação com défice não coberto por compensações – já resultava das conclusões do Tribunal de Contas e pode ser verificado pela análise da AMT ao Ecossistema dos Metropolitano em Portugal.⁸¹
244. De recordar que n.º 5 do Anexo ao Regulamento (CE) n.º 1370/2007 estabelece que a contabilidade associada à prestação do serviço público de passageiros deve ser separada pelo tipo de serviço prestado obrigação que é, aliás, acolhida na obrigação contratual de serviço público de manter contabilidade organizada nos termos da Lei⁸², e no estabelecimento da aplicação supletiva do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 (Em rigor, o Regulamento aplica-se diretamente, independentemente da previsão contratual da sua aplicação).
245. Tal implementação revela-se assim da maior importância, não só para o correto e identificável dispêndio de dinheiros públicos na prossecução de OSP, mas também para a avaliação dos efeitos concorrenciais⁸³.

⁸⁰ 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.”

⁸¹ https://www.amt-autoridade.pt/media/3324/relatorio_dos_sistemas_de_metro_2018-2020.pdf

⁸² 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.

⁸³ Como refere a Comunicação da Comissão “Quando o prestador do serviço público exerce também atividades comerciais, é necessário assegurar que a compensação pública que recebe não é utilizada para reforçar a sua posição concorrencial noutros mercados em que opera comercialmente. Para o efeito, o anexo prevê uma separação das contas das atividades de serviço público e das atividades comerciais, bem como um método sólido de repartição dos custos que reflita os custos reais da prestação do serviço público.

246. Uma vez que são prestados serviços comerciais e serviços sujeitos a OSP, deve existir obrigação de organização da informação financeira de forma a poder ser auditada, mantendo uma contabilidade separada, por linha e por atividade, desagregando operação e gestão de infraestrutura. Segundo a Comissão, devem existir regras claras, transparentes e auditáveis de separação das contas dos dois tipos de atividade (serviço público e serviço comercial) e um método sólido de repartição de custos que reflita os custos reais da prestação do serviço público. Na fundamentação do processo também é relevante tal separação, para adequada avaliação dos mecanismos contratuais e indicadores aplicáveis a cada uma das partes,
247. O Regulamento (CE) n.º 1370/2007 também obriga que existam modalidades claras e objetivas de repartição dos custos ligados à prestação dos serviços. Esses custos podem incluir, designadamente, os custos de pessoal, de energia, os encargos com as infraestruturas, os custos de manutenção e reparação dos veículos de transporte público, do material circulante e das instalações necessárias à exploração dos serviços de transporte, os custos fixos e uma remuneração adequada dos capitais próprios. Isto é relevante para evitar sobrecompensações ou subsidiação cruzada, por via dos fundos a alocar pelo Estado a infraestruturas, com influência na boa prestação do serviço pelo ML, que pode influenciar, direta ou indiretamente o nível de compensações
248. Por isso deve ser dada atenção à verificação periódica, objetiva e transparente (e eventual revisão/ajustamento) da aplicação dos critérios de cálculo de compensações financeiras relativas a todas as linhas, tendo por base os indicadores operacionais constantes da programação da oferta e operação ou outros instrumentos administrativos e contratuais.

O artigo 4.º, n.os 1 e 2, lido em conjugação com o anexo, exige que os custos e as receitas do operador sejam corretamente repartidos entre os serviços públicos (relativamente a cada contrato) e os serviços comerciais (ver secção 2.5.2). Se, por exemplo, os custos dos serviços prestados nas estações, no âmbito tanto das atividades de serviço público como das atividades comerciais, fossem imputados apenas ao serviço público, tal imputação constituiria um subvencionamento cruzado incompatível com o Regulamento (CE) n.º 1370/2007. As obrigações específicas em matéria de separação das contas das empresas ferroviárias estão igualmente consagradas na Diretiva 2012/34/CE. Cada contrato de serviço público deve conter regras específicas no que respeita à compensação e dar origem a lançamentos contabilísticos específicos. Se uma empresa tiver celebrado vários contratos de serviço público, as suas contas devem permitir a identificação das compensações recebidas pelo cumprimento de obrigações de serviço público nos vários contratos de serviço público, separadas das receitas das operações comerciais do mercado. De acordo com o artigo 6.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 1370/2007, a pedido por escrito da Comissão, essas contas devem ser-lhe fornecidas.”

249. Na verdade, podem ocorrer modificações⁸⁴, uma vez que as OSP (e/ou seus indicadores de base) poder-se-ão alterar, de ano para ano, seja quanto à incidência sobre mais ou menos linhas ou horários, quanto ao montante de compensações necessárias resultantes da aplicação dos critérios de compensações sobre bases de cálculo diferenciadas (alterações à rede ou cumprimento de OSP em articulação com outros operadores).
250. Recomenda-se assim que o contrato, estipule o apuramento anual dos pressupostos necessários ao cálculo do défice operacional⁸⁵, de forma a dar total cumprimento às regras de cálculo das compensações, em cumprimento do anexo ao Regulamento (CE) n.º 1370/2007 e ao RJSPT⁸⁶

Direitos dos passageiros

251. As “Condições Gerais de transporte” devem conter todas as regras gerais de utilização, cláusulas contratuais gerais e contratuais de adesão, relativos à sua atividade, preferencialmente, num único suporte documental, e que inclua, especifique ou amplie (e que não contrarie) o que se encontra previsto na lei, sem prejuízo das competências próprias de gestão das ações de divulgação, suportes ou mensagens (na forma e conteúdo) que sejam transmitidas.
252. Entende-se que, desta forma, se clarificam as regras que são efetivamente aplicáveis a cada momento e em cada modo para o passageiro (e vinculativas, sem qualquer dúvida), de forma detalhada e sindicável, o que não acontece com informação dispersa e sumária em sítios da internet ou em ações de divulgação e *marketing*. Pretende-se também evitar que qualquer informação acessível ao

⁸⁴ Como referem as Orientações da Comissão “O Tribunal de Justiça tem sustentado que, tratando-se de alterações menores que não afetem a substância, poderá não ser necessária uma nova adjudicação, a fim de garantir a observância dos princípios gerais do Tratado, designadamente a transparência e a igualdade de tratamento dos proponentes, sendo suficiente a mera alteração do contrato. Segundo o Tribunal, para assegurar a transparência dos processos e a igualdade de tratamento dos proponentes, as alterações substanciais a disposições essenciais de um contrato de concessão de serviços ou abrangido pelas diretivas relativas aos contratos públicos exigem, em certos casos, a adjudicação de um novo contrato. Será esse o caso, em particular, se as novas disposições apresentarem características significativamente diferentes das do contrato inicial e forem, consequentemente, suscetíveis de demonstrar a vontade das partes de renegociarem os termos essenciais do contrato”.

⁸⁵ À semelhança do que acontece com outros operadores internos do Estado.

⁸⁶ Recomenda-se que anualmente seja calculado o efeito financeiro líquido das obrigações de serviço Público, além do cálculo do défice resultado da diferença entre gastos e rendimentos associados à exploração e infraestruturas, tendo em conta, por exemplo, o efeito financeiro líquido de acréscimos de oferta, bonificações ou reduções tarifárias ou outras incidências financeiras positivas incrementais - designadamente redução de custos ou aumento de receitas - eventualmente geradas da imposição de OSP.

público não corresponda ou não seja baseada em regra vinculativa e estável e que não possa ser invocada por um passageiro, quando necessário e no exercício dos seus direitos.^{87 88}

253. Será recomendável a remissão do contrato para aquele documento ou a especificação do presente contrato no mesmo não acrescentará objetividade, a não ser que as normas sejam efetivamente vinculativas e parte integrante do contrato.
254. Quanto ao enquadramento mais geral da proteção dos direitos e interesses dos passageiros, entende-se ser de sublinhar as anteriores recomendações endereçadas ao Governo, quanto ao facto do enquadramento legal relativo a direitos de passageiros enfermar de inconsistências e insuficiências, designadamente ao não abranger, expressamente, o transporte em metro⁸⁹ e serviços integrados em redes de transportes intermodais, o que dificulta o sancionamento do incumprimento legal de regras relativas a direitos dos passageiros, designadamente obrigações de informação e transparência na comunicação.
255. É certo que a legislação em matéria de direitos dos passageiros oferece o mínimo de proteção legal, devendo ser complementada com regras contratuais constantes de contratos de serviços públicos.

⁸⁷ Naturalmente que será sempre possível a divulgação de informação parcelar ou de forma simplificada, em ações de divulgação ou de marketing do operador. A título de exemplo, um operador pode ter um separador FAQ - *Frequently Asked Questions/Perguntas frequentes* no seu sítio da internet sobre as condições de utilização. Não obstante, sem que todas as regras operador-passageiros estejam adequadamente previstas em documento único, não existe garantia de que a informação em sítio da internet não possa ser modificada ou que seja considerada vinculativa, em caso de conflito.

⁸⁸ É recomendável a elaboração de plano de emergência ou medidas de autoproteção, consoante o aplicável, que cumpra os termos legais, contemple todos os aspetos específicos da atividade, todos os bens integrantes do Estabelecimento ou afetos à exploração, bem como a articular-se e a coordenar-se com todas as entidades que intervenham na resolução de situações de emergência, nomeadamente serviços Municipais, entidades fornecedoras de energia e de combustíveis, as forças de segurança ou a proteção civil e bombeiros.

⁸⁹ De referir que a Lei n.º 10/90, de 17 de março, que aprova a Lei de Bases do Sistema de Transportes Terrestres estabelece no artigo 30.º que *“os transportes terrestres com características técnicas especiais, designadamente por metropolitano, carro eléctrico, trolei-carro, elevador, ascensor, tapete rolante, teleférico e conduta, bem como os transportes fluviais e ainda os que resultem da introdução de novas tecnologias, regular-se-ão, no que couber, pelos preceitos dos capítulos I, IV e V da presente lei, seus decretos-lei de desenvolvimento e normas regulamentares, bem como pelas normas que especificamente os regularem, podendo também ser submetidos, por analogia técnica, funcional ou económica, às disposições dos capítulos II ou III desta lei, seus decretos-lei de desenvolvimento e disposições regulamentares”*, ou seja, os transportes em metro devem reger-se por normas aplicáveis aos restantes modos de transportes, salvaguardando apenas as especificidades desse meio de transporte em concreto.

256. Estando a AML baseada num sistema multimodal, em que na mesma viagem são utilizados diversos modos de transportes, não existe racional justificável para que o passageiro esteja sujeito a diferentes níveis de proteção quanto aos seus direitos, e sobretudo quando utiliza os mesmos títulos de transporte (Navegante).

Avaliação

257. Face ao exposto e considerando que os requisitos previstos no Acórdão Altmark, no Regulamento (CE) n.º 1370/2007, no RJSPT e no Decreto-Lei n.º 167/2008, de 26 de agosto, de acordo com os dados disponibilizados, considera-se que a operação proposta está em conformidade com o direito e jurisprudência da UE, porquanto:

- A proposta de aditamento preconiza diversas alterações positivas como sejam:
 - Tendo em conta aprovação de investimentos a médio prazo, é mantido o titular da concessão, com a prorrogação do prazo do contrato, dando estabilidade da operação necessária à boa execução do plano de investimentos;
 - São clarificadas as responsabilidades associadas às infraestruturas ferroviárias;
 - No contrato em vigor a única contrapartida correspondia à exclusividade na prestação do serviço concedido e agora é previsto um modelo de compensação tendo em conta a prestação de serviço público, os custos de investimento e financiamento, e a eficiência da gestão dos recursos afetos à concessão;
 - São introduzidas regras relativas à expansão da rede e à responsabilidade quanto ao material circulante;
 - É introduzido um modelo de monitorização do contrato.
- Existem OSP expressas por referência a elementos específicos, objetivos e quantificáveis.
- São estabelecidos incentivos para manutenção ou desenvolvimento de uma gestão eficaz e que permitem a apreciação objetiva da prestação do serviço;

- Estamos perante serviços de interesse económico geral prosseguidos por empresa incumbida do cumprimento de OSP por referência a elementos objetivos, não lhe conferindo vantagem económica suscetível de favorecer a empresa beneficiária em relação a empresas concorrentes em igualdade de circunstâncias;
- Afigura-se que estamos perante remunerações/compensações que não ultrapassam necessário para cobrir os custos ocasionados com o serviço público (sem prejuízo da margem de lucro razoável), e que existem incentivos para procurar a eficiência na prestação de serviços, diminuindo os custos, potenciando receitas e evitando o pagamento de penalizações.

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

259. 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 da adequada contratualização de serviços públicos, se ao longo do tempo aplicarem as compensações em causa corretamente, sendo esse facto de verificação permanente e sistemática, designadamente pela AMT, ao abrigo do previsto no Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio.

260. Também se dirá, quanto a este aspeto, que estes factos são de verificação permanente e sistemática e que a aferição da legalidade/aceitabilidade de princípios programáticos e *ab initio*, do posto de vista formal, não se estende às regras específicas ou atos concretos necessários à sua execução.

261. Para todos, deve ser assegurada a maior objetividade na execução contratual, sobretudo no que se refere à objetividade e clareza de indicadores e parâmetros operacionais e estratégicos, de âmbito operacional, financeiro e económico da concessão, não deixando, obviamente, de ter em conta o Plano de Atividades e Orçamento ou Instrumentos Previsionais de Gestão das empresa, que devem complementar o contrato de serviço público e com ele ser coerentes.

Racionalidades basilares da regulação económica independente

262. Efetuada a avaliação de *compliance*, considera-se que a contratualização apresenta, globalmente, vantagens e dá resposta favorável às racionalidades

basilares e estruturantes da metodologia de regulação económica independente da AMT (investidores; a dos profissionais/utilizadores/utentes/consumidores e/ou cidadãos; e a dos contribuintes), também sem prejuízo do reforço deste quadro através das recomendações feitas pela AMT no presente parecer e da verificação da implementação e manutenção destes benefícios através do necessário acompanhamento da execução contratual.

263. Quanto a investidores, tendo em conta os elementos disponibilizados, afigura-se que cria as adequadas condições para o desenvolvimento do serviço de transporte de passageiros na AML, tendo em conta que consolida o processo de implementação do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 e do RJSPT e cria as condições de estabilidade necessárias ao investimento na rede de transportes.
264. Por outro lado, o facto de se clarificarem e especificarem as condições de exploração de um operador de transportes, bem como as suas relações com a respetiva autoridade de transportes, confere um quadro de transparência, estabilidade e previsibilidade, estando assegurado o adequado relacionamento com outros operadores de transportes no mesmo mercado, o efetivo cumprimento regras contratuais e legais, nacionais e europeias, e viabilizado um exercício de regulação, supervisão e organização de sistema atento a eventuais distorções concorrenciais.
265. Quanto a contribuintes, no que concerne à resiliência da sociedade e da economia face à carga fiscal, a correlação entre a dívida pública e a carga fiscal é perceptível, embora exista encargo financeiro para o Concedente (que viabiliza a manutenção e desenvolvimento do serviço público aos passageiros, bem como o investimento na empresa), tal poderá não acarretar – não existem evidências de tal - consequências negativas ou que agravem a situação atual da concessionária, pelo contrário. Na verdade, esta operação exhibe instrumentos que podem potenciar o crescimento do transporte de passageiros e estimular o desenvolvimento da produção de valor acrescentado, o que poderá repercutir-se num eventual aumento da receita fiscal, sem aumento dos impostos.
266. Por sua vez, as contrapartidas públicas, consubstanciadas na atribuição do direito exclusivo de exploração e de indemnizações compensatórias, a título de pagamento das obrigações de serviço público, viabilizam a concretização do interesse público na efetivação do transporte de passageiros, por forma a

assegurar a satisfação permanente dos padrões de continuidade, regularidade, qualidade, quantidade e tarifas do serviço de transporte.

267. O reforço e aplicação rigoroso dos mecanismos de apuramento de compensações e de aplicação de penalidades devem servir para dissuadir o incumprimento dos requisitos contratuais, e evitar que se traduzam numa eventual deterioração da qualidade do serviço prestado aos consumidores.
268. Refere-se ainda que o modelo contratual tem como pressupostos essenciais mecanismos de monitorização dos custos e das receitas da concessão, de modo a garantir a inexistência de sobrecompensações, de forma a acautelar o desperdício de recursos financeiros do Estado. Neste contexto, acresce salientar a especial relevância que as entidades fiscalizadoras assumem no controlo *ex post* da boa execução do contrato de concessão e da gestão eficiente da despesa pública.
269. Em conclusão, a aplicação da racionalidade ancorada nos contribuintes conduz à perceção de que os balanços finais, em termos dos benefícios líquidos globais para os contribuintes, se mantêm positivos.
270. No que tange a utilizadores/utentes/ consumidores e/ou cidadãos, o facto de se assegurar a prestação de um serviço público, com base em regras transparentes e objetivos e criando condições de investimento, poderá potenciar a oferta de um melhor serviço, e poderá promover uma melhor promoção dos direitos e interesses dos consumidores, utilizadores do transporte público mas também, indiretamente, daqueles que possam beneficiar da existência de uma rede de transportes públicos eficiente na sua região.
271. Também no interesse daqueles, como dos contribuintes, a prestação do serviço público de transporte de passageiros, com base numa melhor definição de OSP e suas compensações e com imperativos de uma gestão sustentável e criteriosa, poderá potenciar uma melhor gestão dos dinheiros públicos e, conseqüentemente, assegura a sustentabilidade atual e futura da oferta de transportes à população.
272. Atenta a realidade deste caso específico, poder-se-á inferir que o segmento mais interessado, em primeira linha, num contexto global desta racionalidade, são os consumidores, sendo que a imposição de OSP permite garantir níveis de continuidade, regularidade, pontualidade e acesso ao transporte a preços

acessíveis que não seriam alcançáveis, caso os investidores privados atendessem apenas ao seu interesse comercial.

273. Na perspetiva dos profissionais, também apresenta resultados positivos, na medida em que é promotora da manutenção e criação de emprego de forma sustentada e no que concerne ao cidadão em geral, será de assinalar os reflexos positivos no reforço dos seus direitos de cidadania e da coesão social, designadamente das populações de uma importante área metropolitana.

IV – RECOMENDAÇÕES E DETERMINAÇÕES

274. Não cumpre à AMT, enquanto regulador económico independente, impor a opção por quaisquer cenários e/ou modelos, competindo-lhe, antes, refletir sobre os Modelos propostos e escolhidos pelas Autoridades de Transportes – nesta caso o Estado - tendo em conta a sua compliance com o enquadramento jurídico e jurisprudencial em vigor, bem como as suas consequências no mercado, considerando as racionalidades suprarreferidas e eventuais impactos jus concorrenciais, diretos e indiretos
275. Os contratos de serviço público celebrados no âmbito do RJSPTP estão condicionados por circunstancialismos múltiplos e de grande amplitude, sendo necessário ter em conta a maturidade do mercado e os modelos adotados nos diversos casos concretos.
276. A fundamentação de compensações financeiras bem como o desempenho do serviço, deve propugnar por alcançar pressupostos de transparência, rigor e objetividade, de forma que se possa, ao longo da execução garantir o cumprimento de um serviço de qualidade tendo em conta as expectativas dos utilizadores e a maximização dos recursos públicos.

Determinações

277. Assim, nos termos das alíneas a), j) e k) do n.º 1 e das alíneas a) e f) do n.º 2, ambos do artigo 5.º, do artigo 8.º, das alíneas a), d), g), e h) do n.º 1 do artigo 40.º e do artigo 46.º, todos dos Estatutos da AMT, tendo em atenção as considerações explanadas ao longo do parecer, considera-se que a conformidade do contrato, com o enquadramento legal e com os instrumentos de política pública aplicáveis ao transporte público, e tendo também em conta as evidências e constatações de

duas anteriores ações de supervisão ao ML, apenas se considerará garantida a um nível razoável se for dado cumprimento às seguintes determinações:

- Devem ser efetuados os seguintes esclarecimentos/ajustamentos no contrato, no que se refere a indicadores operacionais das várias componentes associadas à exploração do serviço público (serviços e infraestruturas):
 - O Anexo I estabelece que o Plano de Oferta a vigorar para cada linha, tipo de dia da semana e época do ano, prevê horários a praticar, o tempo de percurso, o número de comboios em circulação, o respetivo intervalo entre comboios, o número de carruagens por cada comboio, o número de lugares por hora e número de carruagens x quilómetro com passageiros a produzir diariamente cumprindo o horário de expedição de comboios de uma linha. Devem ser identificados os referenciais, as tolerâncias e os limites máximos admissíveis para tais indicadores, sem prejuízo de circunstâncias pontuais de ajustamento ou interrupção, imputáveis ou não ao ML:
 - A previsão de intervalo máximo entre comboios sucessivos de 15 minutos em percursos urbanos e 30 minutos nos restantes percursos é considerada excessiva para este tipo de serviço, pelo que deverá ser reduzida, sugerindo-se a fixação de intervalos admissíveis diferenciados por horas de ponta e fora de ponta e em linhas urbanas e suburbanas, bem como em feriados e fins de semana;
 - Estes indicadores devem ser compatibilizados – por se afigurarem diversos - com o indicador “Fiabilidade do Serviço Comercial”, previsto no Anexo V⁹⁰ que mede a *“taxa de cumprimento da oferta comercial, tendo em conta o número de circulações suprimidas e o número de circulações previstas “no período”* e com o indicador “Disponibilidade do Material Circulante”;

⁹⁰ O cálculo do indicador “Fiabilidade do Serviço Comercial”, previsto no Anexo V, deve, no decorrer da realização do contrato, ser apurado com as circulações suprimidas / circulações realizadas.

- O indicador de “Disponibilidade da Infraestrutura” deve igualmente ter em conta os acessos mecânicos a estações, devendo cada uma das componentes da infraestrutura ser desagregada para efeitos de aferição da disponibilidade, não devendo efetuada uma mediação do conjunto das mesmas, devido aos seus impactos diversos na operação e nos passageiros;
- Em especial, considerando o número de reclamações recebidas quanto ao deficiente funcionamento ou indisponibilidade desses equipamentos e sistemas, o indicador de “Disponibilidade da Infraestrutura” deve monitorizar a disponibilidade, para pessoas com deficiência e mobilidade reduzida, de escadas rolantes, elevadores, rampas, máquinas de bilhética, aviso sonoro de chegada à estação, e diagramas e relevos táteis, entre outros equipamentos e sistemas, assegurando a acessibilidade e o direito à mobilidade dos cidadãos mais vulneráveis;
- ⁹¹Além de indicadores de regularidade dos serviços e pontualidade⁹² dos serviços, devem existir indicadores de satisfação dos passageiros, bem como de disponibilidade de acessos mecânicos e de elevadores, que deem resposta às obrigações de conforto, limpeza, comodidade, atendimento, acessibilidade⁹³, inclusividade e comunicação^{94 95} dos cidadãos em geral;

⁹¹ Independentemente do processo de certificação de acordo com a Norma Portuguesa 4475, referente à qualidade do serviço público de transporte de passageiros em redes de metro.

⁹² Tal como os restantes sistemas de metro nacionais. Ver Análise de indicadores de qualidade em Relatório dos Sistemas de Metro em Portugal (2018-2020) - https://www.amt-autoridade.pt/media/3324/relatorio_dos_sistemas_de_metro_2018-2020.pdf

⁹³ Avaliação de serviços e infraestruturas de mobilidade em função dos níveis de acessibilidade e inclusividade a pessoas com mobilidade reduzida e portadoras de deficiência.

⁹⁴ Podem ser tidos em conta os indicadores de monitorização e supervisão e gestão contratual que constam da Informação AMT de 27 de setembro de 2018, bem como os previstos no Regulamento n.º 430/2019, de 16 de maio, para efeitos de monitorização da execução contratual e divulgação da mesma ao público, mas também para efeitos de avaliação de desempenho contratual e aplicação de penalidades.

⁹⁵ Tendo em conta o RJSTPT, os parâmetros de qualidade do serviço contemplam os critérios de qualidade mais relevantes para os passageiros, como sejam a pontualidade, a informação prestada, a taxa de ocupação, o serviço de apoio ao cliente, a limpeza e a conservação dos veículos, os parâmetros de qualidade ambiental e energética, segurança, acessibilidade a pessoas de mobilidade reduzida e conforto associados aos veículos. Aliás, como consta da Tabela 20 e 21 do Relatório AMT do Ecossistema dos

- Independentemente de o ML poder introduzir ajustamentos pontuais na operação sempre que necessário e devidamente justificável e em situações imprevistas, deverá sempre ser contabilizada e divulgada (quer nos instrumentos internos, quer ao público em geral) a diferença entre o programado e o realizado, mesmo que não esteja em causa a aplicação de penalidades ao ML;
- Para cada um dos indicadores de monitorização ou aos quais esteja associada uma penalidade, deve ser esclarecido o período relevante para o seu apuramento e atribuição de penalidades, que não deve ser superior a um mês ou, no máximo, a três meses, independentemente do cálculo e pagamento de penalidades apenas ocorrer ao fim do ano⁹⁶;
- Importa, por isso, expressar no Contrato, para cada uma das obrigações previstas na Cláusula 16.^a, quais os indicadores objetivos⁹⁷ que irão medir o seu cumprimento;
- A Cláusula 34.^a deverá ser alterada no sentido de, nos termos do n.º 1 do artigo 45.º do RJSPT, as sanções contratuais pecuniárias serem graduadas (designadamente em leves, graves e muito graves) e para cada uma se proceder à fixação de limites máximos e mínimos;
- Deve existir referência expressa à transmissão dos elementos previstos naquele Regulamento n.º 430/2019, de 16 de maio, ao Concedente e/ou gestor do contrato, viabilizando a elaboração dos relatórios circunstanciados de OSP, designadamente numa nova alínea na Cláusula 17.^a;

Metros 2012-2017 e da NORMA NP 4475 2020, no que se refere a cabal acesso a passageiros com mobilidade reduzida, escadas rolantes, elevadores.

⁹⁶ Independentemente do período relevante, não deve existir cálculo de indicadores para o conjunto de linhas ou para conjuntos de serviços e infraestruturas pois pode diluir disrupções relevantes passageiros, sem qualquer penalidade ou sanção ou incentivo à melhoria.

⁹⁷ Estabelecer a obrigação de “*garantir níveis de oferta adequados à procura*” trata-se Conceito vago e indeterminado, deverá obrigar-se a garantir os níveis de oferta propostos ao concedente e aprovados pelo mesmo.

- Independentemente da existência de causas de força maior ou outros fatores não imputáveis ou externos às empresas, devem ser divulgados ao público os indicadores operacionais e de qualidade, comparando o realizado ou disponível com o realizado ou programado, sendo as causas imputáveis ou não à empresa ou consideradas ou não como causa de aplicação de sanções. Poderá tal obrigação ser prevista na Cláusula 17.^a;
- A informação relativa a indicadores de monitorização da execução contratual, com impacto ou não em penalidades, deve constar dos instrumentos previsionais e dos relatórios e contas da empresa, com referência a validação do gestor do contrato e/ou concedente, de forma a permitir o acompanhamento do contrato por parte de outras entidades fiscalizadoras ou de supervisão e para efeitos de divulgação ao público do desempenho do serviço. Esta obrigação poderá constar expressamente do contrato;
- O contrato deve prever a implementação de contabilidade analítica nos termos do Regulamento (CE) 1370/2007, sendo necessária para efeitos financeiros e tendo em conta os indicadores que suportam a evolução da atividade, designadamente numa nova alínea na Cláusula 17.^a.
- Neste âmbito, devem ser adequadamente separados e identificados os gastos e rendimentos associados a serviços comerciais e serviços sujeitos a OSP, por linha e por atividade, desagregando a prestação de serviços e a gestão de infraestruturas;
- O contrato deve estipular expressamente o apuramento anual dos pressupostos necessários ao cálculo do défice operacional, de forma a dar total cumprimento às regras de cálculo das compensações, em cumprimento do anexo ao Regulamento (CE) n.º 1370/2007 e ao RJSPT, clarificando o ponto 31.5 da Cláusula 31.^a;
- No modelo económico-financeiro⁹⁸ e nos anexos ao contrato, devem ser expressos os pressupostos de cálculo, designadamente as circulações

⁹⁸ Na fórmula de cálculo do montante de C_{OSP} a atribuir ao Concessionário (anexo 4), devem ser devidamente explicadas cada uma das parcelas, designadamente os 3% afetos ao “Quadrado da variação do resultado operacional entre t e $t - 1$, indexado à unidade de milhão”.

programadas e os passageiros Km⁹⁹, por exemplo, bem como todas e quaisquer variáveis que são tidas em conta no cálculo de valores relacionados com o de desempenho operacional económico-financeiro e pagamento de remunerações e compensações;

- Deverá existir uma identificação de todo o material circulante, características e idade, o que permite prever alterações no plano de oferta (e eventualmente de compensações);
- Deve ser prevista, eventualmente na Cláusula 17.^a, a elaboração de relatórios periódicos do(s) Gestor(es) do Contrato – que deve ser designado nominativamente¹⁰⁰ - que comprove a verificação externa do (in)cumprimento de todas as obrigações contratuais do ML. Neste aspeto, a parte III do Anexo 5 deveria prever o envio de tais relatórios à AMT. Por outro lado, a demonstração do processo e os inputs utilizados nos cálculos deveria constar sempre de formato editável;
- Não deverá ser considerado a possibilidade de prorrogação “livre” do contrato, tal como previsto no n.º 2 da Cláusula 9.^a do Aditamento, para além da duração máxima do mesmo (recorda-se que a caducidade do contrato opera em 2030, salvo nova prorrogação), devendo ser, atempadamente, ponderada a celebração de novo contrato, tendo em atenção o CCP e o Regulamento (CE) 1370/2007. É possível alterar o contrato, não é possível mudar de contrato;
- Por outro lado, os novos investimentos, que ainda não entraram em funcionamento podem conduzir à alteração do modelo de exploração. Existindo alterações substanciais, será necessária a emissão de parecer prévio vinculativo por parte da AMT.
- Uma vez que se estima que os investimentos se concretizem no prazo de 6 anos, o novo modelo de exploração - decorrente da entrada em exploração de novas linhas - deverá ser submetido a apreciação da AMT,

⁹⁹ Neste mesmo modelo, o pressuposto de base é um cumprimento integral de indicadores, não havendo lugar a pagamento de penalidades, o que poderá não estar próximo da realidade da exploração.

¹⁰⁰ Tendo em conta as recomendações do Tribunal de Contas quanto à identificação nominal do gestor do Contrato - <https://erario.tcontas.pt/pt/actos/acordaos/sintese-1s/sintese-contratos.shtm>

para efeitos de verificação da conformidade com o enquadramento contratual. O mesmo se aplicará à possibilidade de prorrogação;

- Uma vez que o ML goza de exclusivo e auferir uma remuneração por tal exclusivo, o efeito financeiro da mesma deve ser identificado claramente no modelo financeiro em anexo ou na fundamentação, que contenha todos os pressupostos económico-financeiros;
- Em cumprimento do disposto no n.º 5 do artigo 36.º do CCP, o presente Parecer deve ser identificado nas peças do procedimento que deverão ser submetidas ao Tribunal de Contas para, entre outros, efeitos de emissão de visto prévio;
- Uma vez assinados o contrato e respetivos anexos e antes de remessa ao Tribunal de Contas, devem os mesmos ser remetidos à AMT, com informação sobre o acolhimento das determinações;
- Deve ser garantido o cumprimento dos competentes requisitos de autorização de despesa, bem como a competente fundamentação, designadamente nos termos da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro e Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, do CCP e do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho;
- Deve ser demonstrada a comportabilidade orçamental das responsabilidades assumidas;
- Deve ser garantido o cumprimento dos requisitos de autorização de despesa e garantia da sua comportabilidade, bem como a competente fundamentação, no processo administrativo.

Recomendações

278. Tendo em atenção as considerações explanadas ao longo do parecer, deverá ainda ser ponderadas pelo ML e pelo Concedente, a implementação das seguintes recomendações:

- Uma vez que é apresentada uma versão consolidada do contrato, recomenda-se que seja expressa a indicação das cláusulas modificadas, das cláusulas aditadas bem como de uma tabela de correspondências entre as mesmas;

- O incumprimento de indicadores operacionais e de qualidade, e que têm maior impactos nos passageiros, devem ter reflexo na compensação a receber, de forma a constituir um verdadeiro incentivo à prestação de um serviço de qualidade;
- Prever a elaboração de reportes corporativos de sustentabilidade, de acordo com a legislação nacional e europeia¹⁰¹, e sua divulgação quanto à política e resultados ambientais da empresa, incluindo dados e conclusões comprováveis, incluindo adoção de medidas de gestão ambiental e aplicação de quadro comum europeu para o cálculo das emissões de GEE¹⁰², de forma a divulgar, publicamente, o impacto da operação e dos investimentos;

¹⁰¹ De forma a dar cumprimento aos compromissos assumidos com o Acordo de Paris, o Pacto Ecológico Europeu ou os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas, a União Europeia identificou várias medidas que visam promover o investimento em atividades sustentáveis. Foi assim criado um quadro de legal de reporte de sustentabilidade, constituído por, designadamente: (i) Diretiva CSRD - Diretiva (UE) 2022/2464, do Parlamento Europeu e do Conselho de 14 de dezembro de 2022, relativa Reporte de Sustentabilidade Corporativo; (ii) Regulamento Delegado (UE) 2023/2772 da Comissão, de 31 de julho de 2023, no respeitante às normas de relato de sustentabilidade; (iii) Regulamento de Divulgação de Finanças Sustentáveis (SFDR) - Regulamento (UE) 2019/2088 do Parlamento Europeu e do Conselho de 27 de novembro de 2019, relativo à divulgação de informações relacionadas com a sustentabilidade no setor dos serviços financeiros; (iv) Regulamento da Taxonomia Regulamento (UE) 2020/852 do Parlamento Europeu e do Conselho de 18 de junho de 2020, relativo ao estabelecimento de um regime para a promoção do investimento sustentável, complementado com vários atos delegados, quanto ao estabelecimento de critérios de avaliação para determinar em que condições uma atividade económica é contribui substancialmente para a utilização sustentável e a proteção dos recursos, para a transição para uma economia circular, para a prevenção e o controlo da poluição. É criado um sistema de classificação para identificar as atividades económicas que são qualificadas como sustentáveis, com base em objetivos ambientais e de que forma contribuem para atingir tais objetivos e não os prejudicam, podendo, de acordo com vários critérios, classificar-se tais atividades em medidas públicas, normas e rótulos. As empresas abrangidas passam a ter de incluir numa secção específica do seu relatório de gestão ou do relatório de gestão consolidado as informações necessárias para compreender o seu impacto nas questões de sustentabilidade (económica, social e ambiental), bem como as informações necessárias para compreender de que forma as questões de sustentabilidade afetam a evolução, o desempenho e a posição da empresa. O relato de sustentabilidade pode ajudar as empresas a identificar e a gerir os seus próprios riscos e oportunidades relacionados com questões de sustentabilidade e beneficia o conhecimento de investidores, sociedade civil e parceiros sociais. A Lei n.º 98/2021 de 31 de dezembro que aprovou as bases da política do clima, estabelece igualmente que as sociedades devem integrar no governo societário a exposição aos cenários climáticos e os potenciais impactes daí resultantes. O reporte de sustentabilidade irá, seguramente, generalizar-se e o cumprimento destas normas exigirá uma adaptação de procedimentos por parte das empresas pelo que se considera relevante a divulgação, desde já, de alguns dos instrumentos legislativos referenciados. A AMT considera que a avaliação do desempenho de empresas e a divulgação dos resultados, são um importante contribuição de serviço público para uma mobilidade inclusiva, eficiente e sustentável, promovendo uma verdadeira literacia da mobilidade, tal como defendido no estudo “Obrigações de Serviço Público Verdes”.

¹⁰² Com base na metodologia utilizada pela Agência Portuguesa do Ambiente, a AMT calculou o impacto das emissões de gases com efeito de estufa (GEE) nos sistemas de metro em 2019, tendo sido na tração de veículos na ordem dos 22,1 mil t CO₂e e para as emissões associadas à eletricidade utilizada para outros fins de 16,4 mil t CO₂e. Noutra perspetiva, também se concluiu que o transporte individual (automóveis), numa comparação com os sistemas de metro, tem um volume de emissões de GEE 5,4 vezes superiores, no que respeita aos PKm. Ver Relatório AMT sobre Ecossistema dos Metros em Portugal.

- Prever a definição e divulgação de indicadores e metas de desempenho em relação a serviços e infraestruturas, quanto ao seu impacto intermodal e contributo para os objetivos nacionais e internacionais em termos de transição energética, ambiental, em particular da descarbonização, e digital deste setor, nas dimensões do desenvolvimento económico sustentável, com especial atenção para a coesão ambiental, social e territorial;
- Prever a realização de estudos sobre os perfis de utilizadores e utilizadores potenciais do serviço de metropolitano, com o objetivo de melhor gerir a oferta e fundamentar medidas dirigidas à retenção e atração de utilizadores;
- Prever a promoção de ofertas de serviços e tarifários em articulação com diversas ofertas de mobilidade e transportes;
- Prever a promoção da acessibilidade universal a infraestruturas, serviços e sistemas de informação, em especial para pessoas com mobilidade reduzida ou portadoras de deficiência, designadamente através da divulgação, em tempo real de acessos (in)disponíveis a estações;
- Prever a formação de profissionais quanto a mobilidade sustentável, operação eficiente, inclusividade e relacionamento com o público.

V – CONCLUSÕES

279. Compulsada a informação relevante, na generalidade, a proposta de aditamento a operação proposta está em conformidade com o enquadramento legal, porquanto:

- Se trata de um procedimento com vista à exploração do serviço de transporte público de passageiros por parte de um operador interno, nos termos de um contrato de serviço público [concessão de serviços] por via de um aditamento a contrato em vigor, o qual é permitido nos termos do direito aplicável, a saber Regulamento (CE) n.º 1370/2007, RJSPTP e CCP;

- Foram impostas OSP de forma expressa e detalhada, existindo referência a elementos específicos, objetivos e quantificáveis;
- Pelo seu cumprimento podem ser atribuídas compensações, tendo em conta o desempenho da empresa, incluindo a evolução dos seus gastos e rendimentos;
- Ao valor estimado de compensações a atribuir ao ML é de [confidencial]M€ em 6 anos ([confidencial]€/ano);
- São estabelecidos incentivos para manutenção ou o desenvolvimento de uma gestão eficaz e eficiente e que permitem a apreciação objetiva da prestação do serviço e com qualidade;
- Estamos perante serviços de interesse económico geral prosseguidos por empresas incumbida do cumprimento de OSP clara e objetivamente definidas, não lhe conferindo vantagem económica suscetível de favorecer a empresa beneficiária em relação a empresas concorrentes em igualdade de circunstâncias.

280. Contudo, considera-se que a conformidade da proposta depende não apenas da sua sustentação legal, mas também da correspondência com os instrumentos nacionais e internacionais e boas práticas em matéria de mobilidade sustentável e de medidas de atração da utilização do transporte público, focadas no interesse e necessidades de atuais e potenciais utilizadores.

281. Assim, é necessário a implementação de robustos incentivos ao cumprimento contratual, uma efetiva aferição e sancionamento de eventuais incumprimentos contratuais que potenciem um melhor serviço aos passageiros, bem como uma melhor defesa do interesse público e a garantia da sustentabilidade da empresa e do serviço.

282. Nesse sentido, o sentido favorável do parecer está condicionado ao cumprimento das respetivas determinações e ponderação das suas recomendações.

Lisboa, 29 de fevereiro de 2024



A Presidente do Conselho de Administração

Ana Paula Vitorino

ANEXO I

Dimensão	Indicador	Unidade	Observações
Identificação dos Operador e dos Contratos de Serviço Público	Designação Social do operador de serviço público e marca com que operam	-	
	Forma de exploração do serviço público de transporte de passageiros e respetiva forma de contratação.	-	De acordo com os artigos 16.º ao 19.º do RJSPTP.
	Natureza do contrato de serviço público.	-	Se o contrato é maioritariamente de um contrato de concessão ou um contrato de prestação de serviço, conforme definição do artigo 20.º do RJSPTP.
	Caracterização do Contrato de Serviço Público: (i) Designação do contrato; (ii) Identificação da autoridade de transportes concedente; (iii) Vigência do contrato (datas de início e de fim); (iv) Estão definidas obrigações de serviço público (S/N); (v) Estão definidas compensações financeiras (S/N); (vi) Está definido regime de incentivos e penalidades associado ao desempenho. (v) É atribuída exclusividade (S/N); (vi) Modos de transporte.	-	
	Lista das rotas (linhas) contratadas divididas por: (i) Transporte municipal, intermunicipal e inter-regional; (ii) Transporte regular e transporte flexível.	-	
	Mapa do município com o desenho das rotas (linhas) contratadas e identificação das povoações com mais de 40 habitantes.	-	
Oferta	N.º de linhas exploradas e respetiva extensão.	Un.	Inclui as variantes, as parcelares e as noturnas.
	N.º de circulações: (i) Totais anuais; (i) Média diária nos dias úteis; (ii) Média diária nos fins de semana e feriados.	Un.	
	% da população do município servida por transportes públicos.	%	
	N.º de veículos.km produzidos.	10³ VKm	

	N.º de lugares.km produzidos.	10 ⁶ LKm	
	Indicação das opções disponíveis em termos de títulos de transporte, designadamente o preço:		
	(i) Títulos ocasionais;	-	
	(ii) Títulos monomodais;		
Procura	(iii) Títulos intermodais e/ou assinaturas;		
	N.º de passageiros transportados.	Un.	
	N.º de passageiros.km transportados.	10 ³ PKm	
	Taxa de ocupação média anual da frota.	%	
Material circulante (frota)	Taxa de fraude detetada.	%	
	Número de veículos da frota por:		
	(i) Tipo de combustível;	Un.	
	(ii) Por norma ambiental EURO;		
Indicadores Económico-Financeiros	(iii) Com e sem acessibilidade a pessoas com mobilidade condicionada;		
	(iv) Por lotação.		
	Idade média da frota	Anos	
	Receitas tarifárias anuais por título de transporte.	10 ³ Euro	
	Gastos totais da Autoridade de Transporte com o serviço público de transporte de passageiros, por contrato, discriminando a seguinte informação:		
	(i) Compensações por obrigações de serviço público;	10 ³ Euro	
	(ii) Remuneração pela prestação do serviço público;		
	(iii) Compensações tarifárias (por ex. 4_18, Sub_23, Social+);		
Qualidade e segurança	(iv) Outros subsídios à exploração;		
	(v) Outros gastos.		
	Valor do investimento da Autoridade de Transporte no âmbito do serviço público de transporte de passageiros:	10 ³ Euro	
	(i) Em material circulante;		
	(ii) Outros investimentos.		
	Índice de regularidade (IR).	%	IR = (N.º de serviços suprimidos)/(N.º total de serviços programados)
	Índice de pontualidade (IP5).	%	IP5 = (N.º de serviços com atraso ≤ 5 min. no destino)/(N.º total de serviços)
	Resumo dos resultados do último inquérito de satisfação realizado aos passageiros e potenciais passageiros.	-	
	N.º de reclamações por motivo.	Un.	

	Atendimento ao público: formas e locais de atendimento (físicos, telefónicos, <i>online</i>), pontos de vendas de bilhetes, aplicações informáticas.	-	
	N.º de acidentes de viação (<i>safety</i>), por tipo de acidente.	Un.	
	N.º de incidentes de segurança (<i>security</i>)	Un.	
Sustentabilidade	Emissões de gases com efeito de estufa (GEE) associado à prestação do serviço de transporte de passageiros.	tCO ₂ eq	
	Consumo anual de energia, por fonte de energia (gasóleo, GPL, gás natural, eletricidade e outros).	L, kWh, m ³	

ANEXO II

O montante referente à penalização mensal é calculado pela expressão abaixo e baseia-se num valor de 2% dos pagamentos mensais por conta ponderados pelo índice global de penalidade:

$$D_{i,k} = IG_{Pi,k} \times 2\% \times PPC_{i,k}$$

$$IG_{Pi,k} = \sum(CP_{i,k} n1 \times \alpha)$$

$D_{i,k}$ = Dedução de remuneração pela aplicação de penalizações de avaliação de desempenho e qualidade de serviço no mês i do ano contratual k (€)

$IG_{Pi,k}$ = índice geral de penalidades no mês i do ano contratual k

$PPC_{i,k}$ = pagamento por conta no mês i , no ano contratual k (€),

$CP_{i,k}$ = coeficiente de penalidade do indicador no mês i do ano contratual k

α = peso relativo do indicador (0 a 100%)

O Indicador de regularidade do serviço (ICS), calculado mensalmente e a dedução de remuneração é efetuada trimestralmente, tendo um intervalo de admissibilidade entre 85% e 95%, reflete o grau de cumprimento médio do serviço através da proporção das circulações realizadas de forma completa em relação ao total de circulações programadas e é calculado da seguinte forma:

$$VIICS = C_{Realizadas} / C_{Programadas} \times 100$$

$C_{Realizadas,l}$ = número de circulações realizadas de forma completa

$C_{Programadas,l}$ = número de circulações programada

O Indicador de pontualidade dos serviços (IPS), calculado mensalmente e a dedução de remuneração é efetuada trimestralmente, tendo um intervalo de admissibilidade entre 80% e 85%, reflete o grau de pontualidade médio do serviço através da proporção das circulações pontuais nas partidas em relação ao total de circulações realizadas e é calculado da seguinte forma:

$$VIIPS = C_{Pontuais} / C_{Realizadas} \times 100$$

$C_{Pontuais}$ = número de circulações com atraso inferior ≤ 5 min e sem adiantamento na partida

$C_{Realizadas}$ = número de de circulações realizadas

O Indicador de reclamações dos passageiros (IRP), calculado mensalmente e a dedução de remuneração é efetuada trimestralmente, reflete o nível de reclamações dos passageiros através da proporção entre o número de reclamações recebidas e o número total de passageiros transportados e é calculado da seguinte forma:

$$VIIRP = C_{Pontuais} / C_{Realizadas} \times 106$$

$RRecebidas$ = número de reclamações recebidas

$PTransportados$ = número total de passageiros transportados

O Índice de Satisfação Global dos Passageiros (ISGP), calculado anualmente e a dedução de remuneração é efetuada trimestralmente, permite avaliar a qualidade do serviço percebido pelos passageiros, através do seu grau de satisfação global em relação a diferentes aspetos do serviço prestado, tendo também em conta o grau de importância de cada indicador atribuído pelos passageiros, expresso em inquérito e é calculado da seguinte forma:

$$VIISGP = \sum (SG,j \times IG,j) / j = 1 \sum IG,j / j = 1$$

Onde,

$VIISGP$ = Valor do índice de satisfação global dos passageiros

SG,j = índice global de satisfação para o domínio j

IG,j = índice global de importância para o domínio j

l = número de domínios

$$SG,j = \sum SM,a / m \quad IG,j = \sum IM,a / m$$

Onde,

SM,a = índice médio de satisfação do indicador a do domínio j

IM,a = índice médio de importância do indicador a do domínio j

m = número de indicadores do domínio j

$$SM,a = \sum S\alpha,a / n \quad IM,a = \sum I\alpha,a / n$$

$S\alpha,a$ = grau de satisfação atribuído pelo inquirido α ao indicador a

$I\alpha,a$ = grau de importância atribuído pelo inquirido α ao indicador a

n = número total de inquiridos

O inquérito de satisfação tem em conta:

Rapidez	Tempo de espera nas paragens Tempo de viagem dentro dos autocarros Tempo total gasto em relação à distância percorrida Pontualidade dos autocarros no local de partida
Pontualidade	Pontualidade dos autocarros no local de chegada
Regularidade	Interrupções ou cancelamento das viagens programadas
Conforto	Conforto no interior dos autocarros (bancos, espaço, ar-condicionado, suspensão, etc.)
Limpeza e conservação	Limpeza dos autocarros Estado de conservação dos autocarros
Segurança	Capacidade de resposta em caso de acidentes (colisão, despiste, atropelamento, etc.) Capacidade de resposta em caso de incidentes (furtos, roubos, agressões, etc.)
Informação	Disponibilização de informações nas paragens sobre preço, horários e serviços Disponibilização de informações nos autocarros sobre preço, horários e serviços Disponibilização de informações nos autocarros em tempo real sobre a próxima paragem

Disponibilização de informações no site sobre preço, horários e serviços

Atualização das informações

Atendimento

Facilidade na aquisição do passe mensal

Facilidade na aquisição do bilhete pré-comprado

Facilidade em apresentar reclamações

Capacidade de resolução de problemas

Apresentação e cortesia dos motoristas e funcionários

Apoio ao cliente

Quanto a indicadores de reporte e monitorização

Indicador	Unidade	Utilização	Periodicidade de		Fonte da informação
			recolha	reporte	
Domínio - Desempenho do serviço					
Subdomínio - Oferta					
Circulações					
Número de Circulações previstas por Linha, tipo de dia (1) e período de dia (2)	n.º	Reporte	Diária	Mensal	SAE
Número de Circulações realizadas de forma completa por Linha, tipo de dia (1) e período de dia (2)	n.º	Reporte	Diária	Mensal	SAE
Número de Circulações suprimidas por Linha, tipo de dia (1) e período de dia (2)	n.º	Reporte	Diária	Mensal	SAE
Número de Circulações com um atraso igual ou inferior a 3, 5 e 10 minutos por Linha e tipo de dia (1)	n.º	Reporte	Diária	Mensal	SAE
Número de avarias que impliquem a interrupção do serviço por período igual ou superior a 15 minutos por Linha	n.º	Reporte	Diária	Mensal	SAE
Número de veículos.km comerciais produzidos por Linha, tipo de dia (1) e período de dia (2)	veíc.km	Reporte	Diária	Mensal	SAE
Lotação					
Número de lugares.km comerciais produzidos por Linha, tipo de dia (1) e período de dia (2)	lug.km	Reporte	Diária	Mensal	SAE
Número de lugares sentados oferecidos por veículo, Linha e por tipo de dia (1)	n.º	Reporte	Diária	Mensal	SAE
Número de lugares em pé oferecidos por veículo, Linha e por tipo de dia (1)	n.º	Reporte	Diária	Mensal	SAE
Velocidade					
Velocidade comercial média por Linha, tipo de dia (1) e período de dia (2)	km/h	Reporte	Diária	Mensal	SAE
Regularidade					
Número de Circulações suprimidas por Linha e tipo de dia (1) / número total de Circulações realizadas por Linha e tipo de dia (1)	%	Penalização	Mensal	Mensal	SAE
Pontualidade					
Número de Circulações com um atraso igual ou inferior a 3, 5 e 10 minutos por Linha e tipo de dia (1) / número total de Circulações realizadas por Linha e tipo de dia (1)	%	Penalização	Mensal	Mensal	SAE
Subdomínio - Procura					
Passageiros transportados					

Número de passageiros transportados por título de transporte (3)	n.º	Reporte	Diária	Mensal	Sistema de Bilhética
Número de passageiros transportados por Linha, tipo de dia (1) e período de dia (2)	n.º	Incentivo	Diária	Mensal	Sistema de Bilhética
Número de passageiros.km transportados por título de transporte	103PKm	Reporte	Diária	Mensal	Sistema de Bilhética
Número de passageiros.km transportados por Linha, tipo de dia (1) e período de dia (2)	103PKm	Reporte	Diária	Mensal	Sistema de Bilhética
Fraude					
Número de coimas emitidas	n.º	Reporte	Mensal	Trimestral	Operador
Número de abordagens efetuadas	n.º	Reporte	Mensal	Trimestral	Sistema de Bilhética
Número de coimas emitidas / número de abordagens efetuadas	%	Reporte	Mensal	Trimestral	Operador
Número de Passageiros fiscalizados por Linha / número total de passageiros transportados por Linha	%	Reporte	Mensal	Trimestral	Operador
Domínio - Qualidade do serviço prestado					
Conforto					
Número de passageiros transportados por Linha e por tipo de dia (1) / número de lugares sentados oferecidos por Linha e por tipo de dia (1) (taxa de ocupação média)	%	Reporte	Mensal	Mensal	SAE
Reclamações					
Número total de reclamações dos Passageiros	n.º	Reporte	Mensal	Trimestral	Operador
Número de reclamações dos Passageiros por tipologia de reclamação (4)	n.º	Reporte	Mensal	Trimestral	Operador
Número de reclamações em aberto por tipologia de reclamação (4)	n.º	Reporte	Mensal	Trimestral	Operador
Número de reclamações resolvidas por tipologia de reclamação (4)	n.º	Reporte	Mensal	Trimestral	Operador
Número total de reclamações dos Passageiros / total de passageiros transportados	%	Reporte	Mensal	Trimestral	Operador
Número total de reclamações resolvidas / total de passageiros transportados	%	Reporte	Mensal	Trimestral	Operador
Número de medidas de correção adotadas / número total de reclamações dos Passeiros	%	Reporte	Mensal	Trimestral	Operador
Tempo médio de resposta das reclamações por tipologia de reclamação (4)	Dias úteis	Reporte	Mensal	Trimestral	Operador
Segurança					
Número de acidentes rodoviários em serviço por Linha por tipo de acidente (5)	n.º	Reporte	Mensal	Trimestral	Operador
Número de acidentes rodoviários / total de horas de serviço transporte	Acidentes/horas	Reporte	Mensal	Trimestral	Operador
Número de acidentes rodoviários com feridos / total de passageiros transportados	%	Reporte	Mensal	Trimestral	Operador
Número total de acidentes rodoviários com feridos / total de quilómetros comerciais percorridos	Acidentes/km	Reporte	Mensal	Trimestral	Operador

Número de acidentes rodoviários com mortos / total de passageiros transportados	%	Reporte	Mensal	Trimestral	Operador
Número de acidentes rodoviários com mortos / total de quilómetros comerciais percorridos	Acidentes/km	Reporte	Mensal	Trimestral	Operador
Número de acidentes por motorista / total de horas de serviço do motorista	Acidentes/horas	Reporte	Mensal	Trimestral	Operador
Número de acidentes por motorista / total de quilómetros comerciais percorridos associados ao serviço do motorista	Acidentes/km	Reporte	Mensal	Trimestral	Operador
Número de incidentes por Linha por tipo de incidente (6)	n.º	Reporte	Mensal	Trimestral	Operador
Informação					
Número de paragens com informação atualizada sobre preço, horários e serviços / número total de paragens	%	Reporte	Trimestral	Trimestral	Operador / Auditoria
Número de veículos com informações atualizadas sobre preço, horários e serviços / número total de veículos	%	Reporte	Trimestral	Trimestral	Operador / Auditoria
Apoio ao Passageiro					
Número de pontos de venda e atendimento ao Passageiro (PVAP) disponibilizados	n.º	Reporte	Anual	Anual	Operador / Auditoria
Número de cartões personalizados por pontos de venda e atendimento ao Passageiro (PVAP)	n.º	Reporte	Mensal	Trimestral	Operador / Auditoria
Número de cartões carregados por pontos de venda e atendimento ao Passageiro (PVAP)	n.º	Reporte	Mensal	Trimestral	Operador / Auditoria
Domínio - Qualidade do serviço percebido					
Satisfação					
Índice de satisfação dos clientes em relação ao serviço prestado	%	Penalização	Anual	Anual	Inquérito de Satisfação
Domínio - Frota					
Subdomínio - Comodidade					
Limpeza					
Número de lavagens por veículo por semana	n.º	Reporte	Mensal	Trimestral	Operador / Auditoria
Características dos veículos					
Idade dos veículos com base na data da primeira matrícula	Ano	Reporte	Mensal	Trimestral	SAE
Número de lugares oferecidos por veículo	n.º	Reporte	Mensal	Trimestral	SAE
Número de quilómetros comerciais percorridos por veículo por dia	km	Reporte	Mensal	Trimestral	SAE
Acessibilidade					
Número de veículos com piso rebaixado	n.º	Reporte	Mensal	Trimestral	Operador / Auditoria
Número de veículos com sistema de entrada facilitada por tipologia de equipamento (7)	n.º	Reporte	Mensal	Trimestral	Operador / Auditoria
Número de veículos adaptados ao transporte de bicicletas	n.º	Reporte	Mensal	Trimestral	Operador / Auditoria

Número de veículos adaptados ao transporte de bicicletas / Número total de veículos	%	Penalização	Mensal	Trimestral	Operador / Auditoria
Impacto ambiental e energético					
Energia					
Número de veículos por tipo de combustível (fonte de energia) (8)	n.º	Reporte	Mensal	Trimestral	SAE
Número de veículos por categoria de veículo (9)	n.º	Reporte	Mensal	Trimestral	SAE
Consumo médio de combustível por 100km por veículo, por categoria de veículo (8), por tipo de combustível (9) e por motorista	L, KWh, m³	Reporte	Mensal	Mensal	SAE e sistema eco-condução
Consumo energético / número de Passageiro.km transportados	KWh/Pkm	Reporte	Mensal	Trimestral	SAE e sistema eco-condução
Emissões					
Número de veículos por norma ambiental EURO	n.º	Reporte	Mensal	Trimestral	SAE
Total de emissões de CO2 por categoria de veículo (9) e norma ambiental EURO	tCO ₂ eq	Reporte	Mensal	Mensal	Operador / Auditoria
Emissão média de CO2 por categoria de veículo (9).km	tCO ₂ eq	Reporte	Mensal	Mensal	Operador / Auditoria
Nível de ruído médio por categoria de veículos (9)	dB	Reporte	Anual	Anual	Operador / Auditoria
Imobilização					
Número de dias em que os veículos estiveram imobilizados (10) / Número de dias de serviço (<i>taxa de imobilização</i>)	%	Reporte	Mensal	Trimestral	SAE
Receitas					
Receitas tarifárias por Linhas	10³€	Reporte	Mensal	Mensal	Sistema de Bilhética
Receitas tarifárias por título de transporte	10³€	Reporte	Mensal	Mensal	Sistema de Bilhética
Rubricas receitas totais normalizadas pelo Sistema de Normalização Contabilística	10³€	Reporte	Mensal	Mensal	Operador
Rubricas receitas associadas ao serviço público normalizadas pelo Sistema de Normalização Contabilística	10³€	Reporte	Mensal	Mensal	Operador
Gastos com pessoal					
Gastos com motoristas	10³€	Reporte	Anual	Anual	Operador
Gastos com manutenção e oficinas	10³€	Reporte	Anual	Anual	Operador
Gastos com operadores de revisão e venda de títulos de transportes	10³€	Reporte	Anual	Anual	Operador
Gastos com pessoal - outros	10³€	Reporte	Anual	Anual	Operador
Gastos totais com pessoal	10³€	Reporte	Anual	Anual	Operador
Gastos com pessoal associado ao serviço público	10³€	Reporte	Anual	Anual	Operador
Gastos de operação					
Gastos totais diretos (11) da operação por Linha	10³€	Reporte	Anual	Anual	Operador
Gastos totais indiretos (12) da operação por Linha	10³€	Reporte	Anual	Anual	Operador
Gastos totais com a frota	10³€	Reporte	Anual	Anual	Operador
Gastos com a frota associada ao serviço público	10³€	Reporte	Anual	Anual	Operador
Gastos com o licenciamento					

Gastos com o licenciamento da frota por Linha totais	10 ³ €	Reporte	Anual	Anual	Operador
Gastos com o licenciamento da frota por Linha afeta ao serviço público	10 ³ €	Reporte	Anual	Anual	Operador
Gastos com combustível					
Gastos com combustível por Linha e por tipo de combustível totais	10 ³ €	Reporte	Anual	Anual	Operador
Gastos com combustível associado ao serviço público por Linha e por tipo de combustível	10 ³ €	Reporte	Anual	Anual	Operador
Gastos com seguros					
Gastos com seguros da frota por Linha totais	10 ³ €	Reporte	Anual	Anual	Operador
Gastos com seguros da frota por Linha afeta ao serviço público	10 ³ €	Reporte	Anual	Anual	Operador
Gastos com lubrificantes					
Gastos com lubrificantes da frota por Linha totais	10 ³ €	Reporte	Anual	Anual	Operador
Gastos com lubrificantes da frota por Linha afeta ao serviço público	10 ³ €	Reporte	Anual	Anual	Operador
Gastos com pneus					
Gastos com pneus da frota por Linha totais	10 ³ €	Reporte	Anual	Anual	Operador
Gastos com pneus da frota por Linha afeta ao serviço público	10 ³ €	Reporte	Anual	Anual	Operador
Gastos com peças e acessórios da frota por Linha totais	10 ³ €	Reporte	Anual	Anual	Operador
Gastos com peças e acessórios da frota por Linha afeta ao serviço público	10 ³ €	Reporte	Anual	Anual	Operador
Gastos com depreciação e amortização					
Gastos com depreciação totais	10 ³ €	Reporte	Anual	Anual	Operador
Gastos com depreciação associados ao serviço público	10 ³ €	Reporte	Anual	Anual	Operador
Gastos com manutenção					
Gastos com manutenção da frota por Linha totais	10 ³ €	Reporte	Anual	Anual	Operador
Gastos com manutenção da frota por Linha afeta ao serviço público	10 ³ €	Reporte	Anual	Anual	Operador
Gastos com bilhética					
Gastos com bilhética totais	10 ³ €	Reporte	Anual	Anual	Operador
Gastos com bilhética associados ao serviço público	10 ³ €	Reporte	Anual	Anual	Operador
Gastos com bilhética associados à aquisição e manutenção do equipamento tecnológico	10 ³ €	Reporte	Anual	Anual	Operador
Gastos com bilhética com suportes de títulos de transportes	10 ³ €	Reporte	Anual	Anual	Operador
Gastos com material circulante e infraestrutura					
Gastos de aquisição de material circulante por Linha	10 ³ €	Reporte	Anual	Anual	Operador
Gastos de renovação de material circulante por Linha	10 ³ €	Reporte	Anual	Anual	Operador
Gastos de infraestrutura por Linha	10 ³ €	Reporte	Anual	Anual	Operador
Recursos Humanos					
Número de pessoal empregado por função (14)	n.º	Reporte	Anual	Anual	Operador

Número de pessoal por tipo de contrato (15)	n.º	Reporte	Anual	Anual	Operador
Número de pessoal por género	n.º	Reporte	Anual	Anual	Operador
Número de dias de ausência ao trabalho dos motoristas	n.º	Reporte	Anual	Anual	Operador
Número total de dias de trabalho dos motoristas	n.º	Reporte	Anual	Anual	Operador
Número de dias de ausência ao trabalho dos motoristas/ número total de dias de trabalho dos motoristas (<i>taxa de absentismo</i>)	%	Reporte	Anual	Anual	Operador
Horas não trabalhadas devido a greves	h	Reporte	Anual	Anual	Operador

No que se refere à qualidade do serviço ao passageiro, existem diretrizes quanto a:

- Informação impressa, estática e portátil
- Informação sobre o serviço prestado eletrónica/digital
- Informação verbal
- Apoio ao passageiro, quanto a atendimento geral e reclamações
- Aspetos relacionados com a limpeza e higienização de veículos e pontos de venda e atendimento ao passageiro.

Anexo III

Recomendações OSP Verdes

a) Em matéria de sustentabilidade:

- Adoção de medidas de gestão ambiental, designadamente: (i) monitorização e registo das emissões de gases com efeito de estufa (GEE); (ii) implementação de um plano de redução de emissões de GEE e poluentes atmosféricos; (iii) sua avaliação, incluindo acompanhando as mudanças nos indicadores e a implementação das medidas do plano na prática real; (iv) adoção de ações necessárias para corrigir eventuais desvios do plano;
- Aplicação de quadro comum europeu para o cálculo das emissões de GEE, de forma a divulgar o impacto da operação;
- Elaboração de reportes corporativos de sustentabilidade, de acordo com a legislação nacional e europeia¹⁰³, e sua divulgação quanto à política e resultados ambientais da empresa, incluindo dados e conclusões comprováveis, para evitar ecomaquilhagem (também conhecida como “*greenwashing*”);
- Divulgação pública de informação clara e acessível, que permita às empresas, aos clientes e aos passageiros monitorizar e comparar de forma fácil e rigorosa diferentes opções de serviços de transporte no que diz respeito às suas emissões de GEE;
- Promoção da adoção de frotas de baixo nível de emissões, designadamente através da fixação e avaliação de características de desempenho ambiental dos veículos e material circulante, entrando também em consideração com as zonas de operação;
- Internalização do método de cálculo dos custos ambientais de acordo com a metodologia da Comissão Europeia no planeamento e gestão do sistema de transportes públicos. De acordo com a Comissão Europeia os custos externos e de infraestrutura dos transportes na União Europeia são apenas parcialmente internalizados pelos impostos e taxas correntes.

b) Quanto aos indicadores de desempenho:

- Definição de indicadores objetivos e mensuráveis de qualidade e de serviço, para efeitos de contratualização, supervisão e monitorização, os quais devem ser públicos e sindicáveis, e permitir a avaliação e comparação dos serviços planeados e aqueles que são efetivamente prestados, independentemente das causas subjacentes a eventuais interrupções;

¹⁰³ Diretiva (UE) 2022/2464 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de dezembro de 2022, que altera o Regulamento (UE) n.º 537/2014, a Diretiva 2004/109/CE, a Diretiva 2006/43/CE e a Diretiva 2013/34/UE no que diz respeito ao relato de sustentabilidade das empresas.

- Definição de indicadores e metas de desempenho em relação a serviços e infraestruturas, não apenas quanto à sua performance, mas também quanto ao seu impacto intermodal e contributo para os objetivos nacionais e internacionais em termos de transição energética, ambiental, em particular da descarbonização, e digital deste setor, nas dimensões do desenvolvimento económico sustentável, com especial atenção para a coesão ambiental, social e territorial;
- c) Quanto à atração de utilizadores para o transporte público:
- Realização de estudos sobre os perfis de utilizadores e utilizadores potenciais dos transportes públicos, com o objetivo de melhor gerir a oferta e fundamentar medidas dirigidas à retenção e atração de utilizadores. Implica a distinção entre utilizadores cativos, utilizadores ocasionais e utilizadores potenciais, dependendo das regiões em que habitam, cujas expectativas e anseios são bastantes diversos. A comunicação com aqueles tipos de utilizadores e a oferta que lhes é dirigida não poderá ser efetuada da mesma forma, sob pena de perder todo o seu alcance e efeito útil, não contribuindo para a transferência modal;
 - Criação, em complemento aos passes sociais e títulos de transporte, de vales para serviços de mobilidade e transportes, permitindo a utilização genérica dos serviços públicos de transporte de passageiros e de mobilidade partilhada, o qual pode ser adquirido diretamente ou objeto de oferta por empresas a clientes (ou potenciais clientes) e trabalhadores, e cujo débito pela utilização de determinado serviço ou viagem seja efetuado com desconto (em relação à tarifa de bordo/tabela de preços) que poderá ser variável para períodos, dias e horários específicos;
 - Promoção da acessibilidade universal, através da redistribuição do espaço público nas cidades (redução do espaço dedicado ao automóvel, criação de condições de circulação para peões e bicicletas, interfaces e melhoria da qualidade de circulação de transportes coletivos e áreas de fruição), desenho urbano inclusivo (passeios sem obstáculos, escadarias adaptadas, rampas ou elevadores nas interfaces), transportes coletivos sem restrições de acessibilidade e sistemas de informação integrados e acessíveis;
 - Criação de percursos citadinos e rurais de acesso preferencial a meios de transporte, com as condições necessárias a garantir a deslocação de pessoas com mobilidade reduzida ou portadoras de deficiência;
 - Formação de profissionais quanto a mobilidade sustentável, operação e condução eficiente e relacionamento com o público;
 - Promoção de serviços de mobilidade em sistema “Mobilidade como um Serviço” (MaaS), que permitam a reserva e compra de serviços urbanos, regionais e de longo curso, por forma a promover a utilização do transporte público em detrimento do transporte individual;

- Implementação de sistemas de transportes inteligentes que sejam recetores da informação operacional do sistema de transportes públicos e do transporte de mercadorias de curta e longa distância, no sentido de tornar mais eficaz a gestão de fluxos de tráfego, sobretudo em meio urbano;
- d) Em matéria de acessibilidade e inclusividade:
- Promoção de informação digital e física sobre a disponibilidade de meios de acesso a veículos e estações a pessoas com mobilidade reduzida ou portadoras de deficiência;
 - Avaliação de serviços e infraestruturas de mobilidade em função dos níveis de acessibilidade e inclusividade a pessoas com mobilidade reduzida e portadoras de deficiência;
- e) Eficiência dos investimentos:
- Fundamentação de investimentos, contratos e respetivas alterações, com base em pressupostos sólidos, assegurando a estabilidade e durabilidade dos contratos, preferencialmente com base em adequados estudos e planeamento, bem como a adequada remuneração de operadores e a maximização de recursos públicos, adaptação dos contratos à realidade, de forma simplificada, como por exemplo, a revisão de preços e compensações e adequado tratamento de preocupações sociais e laborais;
 - Adoção, como boas práticas, das orientações do Manual de Contratos Públicos Ecológicos da Comissão Europeia, integrando os princípios da garantia da equidade, não discriminação, igualdade de tratamento, transparência e proporcionalidade, bem como a melhor relação custo/benefício, tendo em consideração diversos fatores, tais como a qualidade, a eficiência, a eficácia e a adequação à finalidade, bem como a proteção do ambiente;
 - Internalização de indicadores de avaliação do valor acrescentado de investimentos em serviços e infraestruturas de transportes e que tenham em conta as dimensões do desenvolvimento económico sustentável, com especial atenção para a coesão ambiental, social e territorial e os objetivos das transições.
-