

PARECER N.º 43/AMT/2024

[versão não confidencial]

I - INTRODUÇÃO

1. Foi rececionada na Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT) uma comunicação da Câmara Municipal de Cascais, com vista à emissão de parecer prévio vinculativo sobre a contratualização de Serviço Público Rodoviário de Transporte Regular de Passageiros da Rede Complementar do Concelho de Cascais.
2. A referida comunicação foi acompanhada dos seguintes documentos instrutórios:
 - Anexo 1 – Análise Económica
 - Anexo 2 – Minuta do Contrato
 - Anexo 2A – Rede
 - Anexo 2B – Horários
 - Anexo 2C – Paragens
 - Anexo 2D – Marca
 - Anexo 2E – Requisitos Técnicos
 - Anexo 3 – Contrato Interadministrativo
 - Anexo 4 – Análise Custo-Benefício
3. O presente 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 dos operadores económicos;

monitorizar e acompanhar as atividades dos mercados da mobilidade e dos transportes terrestres, marítimos e fluviais, e; avaliar as políticas referentes ao Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes.

5. São, também, atribuições da AMT:

- Definir as regras e os princípios gerais aplicáveis às obrigações de serviço público no setor regulado, com respeito pelo princípio 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 a aplicação de sanções contratuais²;
- 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 de outubro de 2007 (Regulamento), 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

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

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

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

de diversas racionalidades: a dos investidores, dos profissionais, utilizadores, utentes, consumidores e/ou cidadãos e a dos contribuintes.

II - DO ENQUADRAMENTO

7. Os serviços de transporte público na área do concelho de Cascais estão atualmente a cargo de dois operadores: Scotturb (operador privado) e Cascais Próxima (operador interno).
8. Nos documentos que instruem o presente parecer, o Município esclarece que “A rede do Concelho de Cascais é composta por rede municipal e rede intermunicipal. A rede municipal, da responsabilidade da Autoridade de Transporte Municipal de Cascais, é assegurada por:
 - 36 linhas exploradas pela Empresa Scotturb, cuja manutenção de exploração é titulada por um Contrato Prestação do Serviço Público de Transporte Rodoviário Regular de Passageiros no Concelho de Cascais;
 - 8 linhas exploradas pela Cascais Próxima, cuja manutenção de exploração é titulada por Contratos de Concessão.
 - A rede Intermunicipal que faz a ligação entre os Concelhos de Sintra e Oeiras, da responsabilidade da AML, é assegurada por:
 - 26 linhas exploradas pela Carris Metropolitana, cuja manutenção de exploração é titulada por um Contrato Prestação do Serviço Público de Transporte Rodoviário Regular de Passageiros.”
9. De destacar que a Cascais Próxima E.M., S.A. é uma empresa local, com capital social integralmente realizado e detido pelo Município, conforme decorre do n.º 3, do artigo 6.º dos respetivos estatutos.
10. No que se refere à prestação de serviços de mobilidade, importa ainda esclarecer que a Cascais Próxima E.M., S.A. desenvolve a sua atividade em dois contextos distintos:
 - Operador de Transportes Públicos de Passageiros em Autocarro (operador interno), desde novembro de 2016, tendo como objetivos setoriais a promoção da utilização do transporte coletivo e da mobilidade suave, bem

como a do comboio, como principal modo de transporte coletivo estruturante, de forma a complementar a atual oferta de transporte coletivo rodoviário e melhorar as acessibilidades aos principais polos geradores de tráfego;

- Entidade gestora e integradora dos serviços de mobilidade no Concelho de Cascais, com a missão de desenvolver, operar, explorar e manter o sistema integrado de gestão da mobilidade sustentável “MobiCascais⁵.”

11. Cumpre referir que a AMT, sobre a contratualização de serviços de transporte rodoviário de passageiros no Município de Cascais, já se pronunciou anteriormente, nomeadamente com a emissão dos Pareceres 21/2018, 9/2019 e 25/2019, em sentido favorável.
12. De realçar que, no Parecer 9/2019, a AMT se pronunciou relativamente aos resultados operacionais gerados pelas atividades desenvolvidas pela Cascais Próxima E.M., S.A., no âmbito da área de negócio “Mobilidade Integrada MobiCascais”, concluindo que a atividade de transporte público de passageiros em autocarro tem natureza estruturalmente deficitária.
13. Nesta medida, a viabilidade económica da atividade de transporte público em autocarro tem sido assegurada pelo mecanismo de subsidiação cruzada entre as atividades desenvolvidas pela Cascais Próxima E.M., S.A., no âmbito do segmento de negócio “Mobilidade Integrada/Mobi Cascais”, mais precisamente pela afetação dos excedentes económicos gerados pelas atividades de “estacionamento de superfície” e “parques de estacionamento”.
14. Ora, face ao exposto, foram efetuadas algumas determinações ao Município, de entre as quais:
 - a) *“Introdução - mesmo que progressiva - de sistema de contabilidade analítica que permita a contabilização dos gastos, rendimentos e resultados da empresa e por área de negócio, sem prejuízo de, num período transitório, se introduzirem regras de separação e alocação de gastos e rendimentos*

⁵ O MobiCascais assenta numa plataforma integradora de vários operadores de serviços de transporte e numa rede de infraestruturas e equipamentos que assegurem um serviço de mobilidade conveniente, eficiente e inovador, operacionalizando-se nas seguintes áreas: Estacionamento, Transportes públicos, Mobilidade suave e Sistemas tecnológicos de apoio à gestão e comunicação em tempo real com os cidadãos.

por linha e indexação a cada uma delas dos fluxos financeiros associados a cada uma das atividades da empresa não contratualizadas diretamente nos contratos sujeitos a parecer;

- b) Introdução, nos contratos ou em instrumento regulamentar disciplinador e agregador da atividade da empresa, das relações entre as várias áreas de negócio com a atividade de transporte público de passageiros, sobretudo no que se refere aos fluxos financeiros de financiamento;*
- c) Introdução, nos contratos ou em instrumento regulamentar disciplinador e agregador da atividade da empresa, do mecanismo de pagamento de eventuais compensações financeiros, nos termos do anexo ao Regulamento, para a eventualidade de os mecanismos de financiamento previstos no contrato – remuneração pelas receitas do transporte público ou das outras atividades – não serem suficientes;*
- d) As demonstrações financeiras vertidas no Relatório de Gestão e Documentos de Prestação de Contas devem não só apresentar os resultados económicos agregados da Cascais Próxima, mas também os proveitos gerados e os custos operacionais por área de negócio e por cada um dos serviços de transporte público, sendo tal informação relevante para efeitos de elaboração do Relatório previsto no artigo 7.º do Regulamento;*
- e) Elaboração do Relatório previsto no artigo 7.º do Regulamento⁶, contendo informação desde 2016, demonstrando o cumprimento dos ditames legais quanto à definição e prestação especificada de obrigações de serviço*

⁶ Também desta forma se dá cumprimento ao n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento e ao ponto 2.5.1. das Orientações da Comissão: “o artigo 7.º, n.º 1, do regulamento prevê que cada autoridade competente publique um relatório anual circunstanciado sobre as obrigações de serviço público que são da sua competência, os operadores de serviços públicos selecionados e as compensações e os direitos exclusivos concedidos a estes como contrapartida. O relatório deve estabelecer a distinção entre transporte por autocarro e por comboio, permitir o controlo e a avaliação dos desempenhos, da qualidade e do financiamento da rede de transportes públicos e, se for caso disso, prestar informações sobre a natureza e a extensão dos direitos exclusivos eventualmente concedidos. No entender da Comissão, um «relatório circunstanciado» será um relatório global relativo a todos os contratos de serviço público que a autoridade competente adjudicou, os quais devem ser todos identificados individualmente. Além dos valores totais, as informações fornecidas deverão, pois, referir-se a cada contrato, acautelando a proteção dos interesses comerciais legítimos dos operadores. Os operadores de transportes públicos estão obrigados a prestar às autoridades competentes todos os dados e informações que lhes permitam cumprir as obrigações de publicação. Para se conseguir o objetivo desta disposição, que é a monitorização e avaliação úteis da rede de transportes públicos com vista a possibilitar a comparação com outras redes de transportes públicos num quadro transparente e estruturado, a Comissão incentiva os Estados-Membros e as suas autoridades a assegurarem, voluntariamente, o acesso fácil a esta informação e possibilitarem comparações úteis. (...)”.

público e conformidade legal do financiamento público ao transporte público de passageiros.

- f) Introdução, no contrato, ou por instrumento regulamentar ou contratual agregador de todos os contratos, de referenciais objetivos para todas as obrigações contratuais, sem prejuízo da introdução de margens de execução adaptáveis à evolução e circunstâncias diversas por referência a objetivos de curto e médio prazo, e todos os outros instrumentos estratégicos e operacionais que enquadram ou complementam o contrato;*
- g) Por via de instrumento contratual, regulamentar e administrativo do Município, seja estabelecido um apuramento sistemático e periódico – mensal ou trimestral, sem prejuízo do anual ou outro – do cumprimento de indicadores operacionais⁷, como de horários e frequências e clarificação de situações que possam constituir motivo desculpável (trânsito, acidentes, intervenções no espaço público, eventos, etc), sem prejuízo da previsão de desvios, tendo em conta que o serviço em modo autocarro está sujeito à condicionante de circular em vias partilhadas, de forma que a informação ao público seja clara e transparente, permitindo ajustar horários e frequências à oferta que empresa consegue efetivamente disponibilizar e não quanto ao que estima, no início do ano, disponibilizar no ano seguinte e que pode não se verificar;*
- h) Previsão de que todas as obrigações que vinculam a empresa estejam diretamente ligadas a determinada sanção por incumprimento contratual, de acordo com uma graduação de gravidade definida, que permita determinar o respetivo montante de aplicações pecuniárias, sem prejuízo de tal ser fixado num intervalo razoável, dentro dos limites globais constantes do contrato e tendo em conta o poder de decisão, também discricionário, de uma autoridade de transportes. Acresce que a aplicação de sanções (também pecuniárias) deve estar associada, de forma objetiva, não só ao incumprimento de obrigações de performance operacional, mas a todas as obrigações contratuais”.*

⁷ Recorde-se a sugestão de indicadores de monitorização e supervisão contratual, sugeridos pela AMT e disponível em https://www.amt-autoridade.pt/media/1777/csite_indicadores_monitorizacao_supervisao_at.pdf

15. Vem agora o Município solicitar a emissão de parecer prévio vinculativo à AMT no âmbito da minuta do contrato de *“Prestação do serviço público de transporte rodoviário regular de passageiros da rede complementar do concelho de Cascais”*.
16. Assim, pretende-se que, a par com a operação contratada por via do concurso internacional, seja estabelecido um contrato de prestação de serviço para uma rede complementar à rede municipal, assente quase exclusivamente numa frota zero emissões.
17. No que respeita ao tarifário, o Regulamento 457/2020 de 8 de maio, estabelece que para além da criação do passe concelhio — o passe Viver Cascais — e dos bilhetes ocasionais, que são tarifados e de acesso universal, tornar gratuito o passe Viver Cascais para todos os residentes de Cascais e também para todos aqueles que trabalham e estudam no concelho.
18. Pela criação de uma tarifa única, a rede de transporte público rodoviário passou a ser encarada no seu todo, ampliando a perceção da oferta, já que todas as linhas estão disponíveis e desaparecem as fronteiras tarifárias dentro do concelho.
19. A rede municipal complementar é a constante do anexo 2A.
20. Os horários do serviço complementar constam do anexo 2B.
21. As paragens constam do anexo 2C com a tipificação da responsabilidade pela manutenção e instalação do Município de Cascais com a colocação, manutenção e atualização da informação em cada uma das paragens da responsabilidade do prestador de serviços, previamente validada pelo Município de Cascais.
22. A frota mínima a afetar à prestação do serviço é composta por 10 autocarros standard e 4 minibus, devendo observar os requisitos específicos e comuns previstos no Anexo E da minuta do contrato.

Supervisão AMT

23. Em 2023, a AMT realizou uma ação de supervisão a nove operadores de serviço público de transporte de passageiros, para (i) verificar se o desempenho operacional do serviço prestado pelos mesmos está a ser monitorizado e fiscalizado em conformidade com os indicadores constantes dos respetivos contratos de serviço público e (ii) avaliar a fiabilidade e rigor dos procedimentos

de tratamento da informação e de reporte às entidades competentes, no contexto da avaliação do cumprimento dos objetivos de desempenho e do cálculo de eventuais penalidades contratuais no âmbito dos referidos contratos.

24. Face às constatações decorrentes da ação de supervisão, a AMT formulou diversas recomendações a ser ponderadas e contempladas nos contratos de serviço público:

- Em matéria de sustentabilidade quanto à necessidade de medir os impactos do serviço prestado;
- Quanto aos indicadores de desempenho, que devem ser mais rigorosos e detalhados e permitir a efetiva deteção de incumprimentos e constituir verdadeiros incentivos à prestação de um serviço de qualidade;
- Quanto à atração para o transporte público, por via da melhoria da relação com os passageiros, através da melhor comunicação do serviço prestado, da comunicação de disrupções e da transparência da informação do serviço efetivamente prestado;
- Em matéria de acessibilidade e inclusividade, com especial atenção aos passageiros com mobilidade reduzida;
- Quanto à eficiência dos investimentos, em função dos serviços que efetivamente se pode disponibilizar face à procura;
- Quanto aos procedimentos de gestão de contratos, de forma a garantir um acompanhamento próximo da execução do serviço público, tendo em vista a sua eficiência e qualidade.

25. Para maior garantia dos direitos dos passageiros, recomendou-se ainda que:

- Todas as obrigações contratuais, sobretudo de desempenho operacional e de qualidade, sejam definidas de forma objetiva, clara e mensurável e estejam associadas a penalidades e/ou bonificações contratuais, 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, sobretudo de desempenho operacional e de qualidade, de forma a permitir isolar disrupções do serviço aos passageiros (seja ou não incumprimento imputável à Página 3 de 3 empresa), 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.
 - Deve garantir-se a transparência da comunicação com os passageiros. 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 é aceitável ou compreensível na perspetiva do passageiro.
26. Foi constatado que do site da Cascais Próxima consta o Mapa da rede municipal de transportes, a indicação das linhas Municipais e Intermunicipais que servem os Equipamentos da Administração Central e Local do Concelho de Cascais, informação sobre horários e percursos das linhas, informação sobre os títulos disponíveis, entre outros;
27. O relatório e contas de 2023⁸ contém indicadores operacionais, de entre os quais, viagens realizadas na rede MobiCascais, viagens realizadas na rede MobiCascais, taxa de ocupação da rede, quilómetros percorridos na rede MobiCascais e nas linhas da Cascais Próxima.
28. A Divisão de Regulação, Gestão e Monitorização de SPTP, na qualidade de gestora do contrato, elabora anualmente um Relatório de Desempenho do Serviço Público de Transporte de Passageiros no concelho, sendo o último respeitante ao ano de 2023, relatório esse que versa os serviços prestados à presente data pela Scotturb e, também, os serviços prestados pela Cascais Próxima.

⁸https://www.cascais.pt/sites/default/files/anexos/gerais/new/relatorio_de_gestao_e_prestacao_de_contas_2023.pdf

29. A informação encontra-se devidamente desagregada por linha e verifica-se a análise de um vasto número de indicadores operacionais tais como a lista das linhas exploradas e respetivos horários, o número de circulações, os veículos.km produzidos, o número de lugares.km, o número de passageiros transportados, o número de passageiros.km transportados, os tarifários, os títulos vendidos, a velocidade comercial média e a taxa de fraude detetada.
30. Do Relatório de Desempenho constam, também, indicadores de qualidade do serviço e acessibilidade, de entre os quais a pontualidade, a regularidade, taxa de ocupação média, número de reclamações, a disponibilização do livro de reclamações, inquérito de satisfação ao cliente/cliente mistério, taxa de disponibilidade dos meios mecânicos de acesso, taxa de disponibilidade das máquinas automáticas de venda de bilhetes, veículos com piso rebaixado, veículos com climatização e cobertura territorial e população servida.
31. De referir, ainda, indicadores relativos ao material circulante e terminais, indicadores de recursos humanos, indicadores económico-financeiros, indicadores de disponibilização de informação aos utilizadores e indicadores de sustentabilidade.
32. Considerado o rigor e o detalhe da informação constante dos relatórios de desempenho e tendo sido constatada a preocupação do município no que concerne a matérias como a informação aos passageiros, a acessibilidade, ou os parâmetros de qualidade e conforto (preocupações que, de resto, estão patentes na minuta de contrato submetida a parecer), considera-se existir alinhamento com as Recomendações constantes da Supervisão efetuada pela AMT.

A Autoridades de Transportes

33. Na informação remetida para instrução do pedido de parecer, o Município informa que *“Com a entrada em vigor do Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros (RJSPTP), aprovado pela Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, o Município de Cascais passou a ser a Autoridade de Transportes e a Cascais Próxima, E.M., S.A. é, desde novembro de 2016, a Operadora de Transportes Públicos de Passageiros em Autocarro (operador interno conforme artigos 16º e 19º do RJSPTP) no concelho de Cascais...”*
34. De facto, o artigo 6º do RJSPTP estabelece que os Municípios são as autoridades

de transportes competentes quanto aos serviços públicos de transporte de passageiros municipais.

35. É de referir que a estratégia de descentralização administrativa para as autoridades locais e/ou regionais está devidamente enquadrada nas orientações emitidas pela Comissão Europeia e pelo Parlamento Europeu, que sustentam que o papel essencial na promoção da mobilidade urbana sustentável cabe às cidades e às regiões, sobretudo na implementação de redes multimodais e na integração dos diferentes modos de transportes e serviços nas zonas urbanas e circundantes nos territórios pelos quais são responsáveis, em conformidade com o quadro nacional em vigor e com a agenda urbana da União Europeia.
36. Assim, aqui chegados, verifica-se que, do ponto de vista do enquadramento institucional, nada haverá a apontar quanto à possibilidade de o Município, enquanto autoridade de transportes, poder implementar a operação em apreço.

O Operador Interno

37. Nos termos da alínea k), do artigo 3.º do RJSPTP, um operador interno é *“qualquer operador de serviço público 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”*.
38. Do artigo 5.º do Regulamento 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, no Código dos Contratos Públicos, e no RJSPTP, decorrendo deste enquadramento legal uma regra geral de submissão à concorrência para novos serviços prestados por operadores que venham ser selecionados.

39. Contudo, nos termos do n.º 2 do artigo 5.º 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, por ajuste direto, neste último caso em conformidade com o artigo 17.º do RJSPTP.
40. Como refere a Comissão Europeia⁹, *“O Regulamento (CE) n.º 1370/2007 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 um certo número de regras e condições estritas, estabelecidas no artigo 5.º, n.º 2:*
41. *Em primeiro lugar, deve ter-se presente que 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”¹⁰.*
42. *De acordo com a alínea a) do n.º 2 do artigo 5.º do Regulamento, “para o efeito de determinar se a autoridade competente a nível local exerce tal controlo, devem ser considerados fatores como o nível de presença nos órgãos de administração, direção ou supervisão, as respetivas disposições estatutárias, a propriedade, a influência e o controlo efetivos sobre as decisões estratégicas e as decisões individuais de gestão. De acordo com o direito comunitário, a titularidade de 100 % do capital pela autoridade pública 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”.*
43. Refere a Comissão Europeia que *“No que respeita ao critério da propriedade, o*

⁹ Comunicação da Comissão Orientações para a interpretação do Regulamento (CE) 1370/2007 relativo aos serviços públicos de transporte ferroviário e rodoviário de passageiros 2023/C 222/01

¹⁰ Alínea k), do artigo 2.º do Regulamento

Regulamento (CE) n.º 1370/2007 não obriga a que a autoridade competente detenha 100 % do capital do operador interno, o que poderá ser importante no caso, por exemplo, das parcerias público-privadas. A este respeito, a noção de operador interno no Regulamento (CE) n.º 1370/2007 é mais lata do que a noção de operador in-house utilizada na jurisprudência dos tribunais da União. O controlo efetivo pela autoridade competente tem, todavia, de ser comprovado à luz de outros critérios, designadamente os estabelecidos no artigo 5.o, n.º 2, alínea a).
”¹¹.

44. Em segundo lugar, decorre da alínea b) do n.º 2 do artigo 5.º do Regulamento que o “operador interno e qualquer entidade sobre a qual este operador exerça uma influência, ainda que mínima, exerçam integralmente as suas atividades de transporte público de passageiros no interior do território da autoridade competente a nível local, mesmo que existam linhas secundárias ou outros elementos acessórios dessa atividade que entrem no território de autoridades competentes a nível local vizinhas, e não participem em concursos organizados fora do território da autoridade competente a nível local”.
45. Nestes termos, cumpridos os pressupostos suprarreferidos, considera-se que é legalmente admissível a exploração do serviço público de transporte rodoviário de passageiros por um operador interno, *in casu*, a Cascais Próxima.

Obrigações de serviço público e respetivas compensações

46. Sem prejuízo das atribuições e competências próprias da AMT enquanto regulador económico independente, cabe às autoridades de transportes criar e implementar as condições legais e contratuais de base que permitam a disponibilização de serviços de transportes enquadrados em termos equitativos, concorrenciais e organizativos¹².

¹¹ Comunicação da Comissão Orientações para a interpretação do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 relativo aos serviços públicos de transporte ferroviário e rodoviário de passageiros 2023/C 222/01

¹² A título de exemplo, o artigo 13.º do RJSPTP estabelece que o planeamento e a coordenação do serviço público de transporte de passageiros, por cada autoridade de transportes, devem ser articulados com o serviço público de transporte de passageiros existente ou planeado na respetiva área geográfica e pressupor a articulação e otimização da exploração, visando a eficiência e eficácia do serviço público de transporte de passageiros no seu conjunto, independentemente da sua finalidade, natureza ou tipo de exploração.

47. Analisada a minuta de contrato, verifica-se que a mesma procede ao estabelecimento de obrigações de serviço público, nos termos do RJSPTP.
48. São definidas obrigações ao prestador de serviços, tais como:
- Prestar as atividades objeto do CONTRATO, de acordo com as condições constantes do presente CONTRATO;
 - Garantir a eficiência e a qualidade do serviço de transporte prestado, devendo assegurar os níveis de qualidade de serviço mínimos quanto a cada um dos parâmetros previstos no Anexo E ao presente contrato;
 - Afetar à prestação do serviço as viaturas que cumpram todos os requisitos exigidos no Anexo E ao presente contrato e demais requisitos constantes da legislação e regulamentação a todo o tempo em vigor;
 - Garantir o bom funcionamento, a manutenção e a limpeza das viaturas afetas à prestação do serviço;
 - Garantir que o pessoal afeto à prestação do serviço, designadamente os motoristas das viaturas, cumprem com todos os requisitos legais e regulamentares exigidos, incluindo o uso de correção e de urbanidade no trato com os passageiros e terceiros;
 - Entregar ao MUNICÍPIO DE CASCAIS toda a receita que obtiver com a venda de títulos de transporte (quer passes, quer bilhetes, vendidos em instalações ou nas próprias viaturas);
 - Proceder à fiscalização dos títulos de transporte utilizados pelos utentes, sem prejuízo do sistema de fiscalização próprio do MUNICÍPIO DE CASCAIS;
 - Reportar, no mais curto lapso de tempo, todas as vicissitudes e circunstâncias, não lhe imputáveis, que determinaram o incumprimento de qualquer das condições da prestação do serviço.
49. De realçar que a referida minuta se encontra detalhada, contendo cláusulas que dispõem sobre o Prazo, Paragens, Frota, Sistema de apoio à exploração, Natureza e detalhe da informação, Passageiros e clientes, Instalações e atividades de apoio à prestação do serviço, Propriedade do material circulante,

Deveres de informação, Remuneração, Condições de pagamento, Obrigações do Município de Cascais, Gestão comercial do serviço, Banding, Publicidade, Fiscalização, Incumprimento das obrigações e multas contratuais, Classificação das infrações contratuais, Infrações leves, Infrações graves e Infrações muito graves, Índice de Pontualidade, Índice de Regularidade, Índice de satisfação do utente, etc.

50. Existem, também, os seguintes anexos à minuta do contrato: A) Rede municipal complementar; B) Horários; C) Paragens; D) Regras da marca MobiCascais; E) Requisitos Técnicos da Prestação do Serviço.
51. Ora, nos termos do artigo 23.º do RJSPTP "as autoridades de transportes competentes podem impor obrigações de serviço público¹³ ao operador de serviço público, as quais devem ser formuladas de forma expressa e detalhada, por referência a elementos específicos, objetivos e quantificáveis".
52. Noutra vertente, 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, na sua redação atual.
53. De referir que, de acordo com a Comissão, *"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*

¹³ Tal como referem as Orientações da Comissão "Conforme dispõe o artigo 14.º do TFUE, «a União e os seus Estados-Membros, dentro do limite das respetivas competências e no âmbito de aplicação dos Tratados, zelarão por que esses serviços [de interesse económico geral] funcionem com base em condições, nomeadamente económicas e financeiras, que lhes permitam cumprir as suas missões». De acordo com o Protocolo n.º 26, as autoridades nacionais, regionais e locais têm um papel essencial e gozam de um amplo poder de apreciação na prestação, execução e organização de serviços de interesse económico geral de uma forma que atenda tanto quanto possível às necessidades dos utilizadores (...). 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.

satisfazer as quatro condições estabelecidas pelo Tribunal de Justiça no acórdão Altmark^{14 15}.

54. Referem os n.ºs 3 e 4 do artigo 24.º do RSPTP 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”*.¹⁶
55. O Regulamento estabelece ainda que devem ser definidas *“claramente as obrigações de serviço público que os operadores de serviço público devem cumprir e as zonas geográficas abrangidas”,* estabelecendo *“antecipadamente e de modo objetivo e transparente: i) os parâmetros com base nos quais deve ser calculada a compensação, se for caso disso, e ii) a natureza e a extensão dos*

¹⁴ 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).

¹⁵ O Tribunal entende que: (i) Existe a necessidade de definir e atribuir de modo claro e transparente as obrigações de serviço público desde o início para que se possa deduzir com exatidão quais as obrigações de serviço público impostas às empresas (ii) Os parâmetros com base nos quais o montante exato de compensação é calculado, devem ser previamente estabelecidos, de forma objetiva e transparente, a fim de evitar que inclua uma vantagem económica suscetível de favorecer a empresa beneficiária em relação às empresas concorrentes; (iii) É necessário efetuar um juízo de proporcionalidade entre o montante da compensação atribuída e o custo suplementar suportado com o cumprimento das obrigações de serviço público com o intuito de evitar casos de compensação excessiva. Assim, a compensação não pode ultrapassar o que é necessário para cobrir total ou parcialmente os custos ocasionados pelo cumprimento das obrigações de serviço público, tendo em conta as receitas obtidas, assim como um lucro razoável pela execução destas obrigações. (iv) Como critério de eficiência deve existir um procedimento de contratação pública que possibilite selecionar o candidato que apresente as melhores condições para proceder ao fornecimento do serviço de interesse económico geral ao menor custo possível para a coletividade e, alternativamente, quando não seja empregue o procedimento de concurso público, o nível da compensação deve basear-se na análise dos custos que uma empresa média, bem gerida e adequadamente equipada em meios de transporte para poder satisfazer as exigências de serviço público requeridas teria suportado para cumprir estas obrigações, tendo em conta as respetivas receitas assim como um lucro razoável relativo à execução destas obrigações.

¹⁶ Estatui também o amplamente citado Regulamento que *“as compensações ligadas a contratos de serviço público adjudicados por ajuste direto ao abrigo dos n.ºs 2, 4, 5 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”*.

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".

56. Dita o Anexo ao Regulamento que *"para calcular as incidências financeiras líquidas, a autoridade competente deve tomar como referencial as seguintes regras: custos incorridos em relação a uma obrigação de serviço público ou a um conjunto de obrigações de serviço público impostas pela autoridade ou autoridades competentes, incluídas num contrato de serviço público e/ou numa regra geral, menos as incidências financeiras positivas geradas na rede explorada ao abrigo da obrigação ou obrigações de serviço público em causa, menos as receitas decorrentes da aplicação do tarifário ou quaisquer outras receitas decorrentes do cumprimento da obrigação ou obrigações de serviço público em causa, mais um lucro razoável¹⁷, igual ao efeito financeiro líquido".*
57. 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".*
58. 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*

¹⁷ 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".

*que beneficiam de compensação e outras atividades, a contabilidade dos referidos serviços públicos deve ser separada.*¹⁸,

59. Finalmente, o ponto 7 do amplamente citado Anexo refere que *“o método de compensação deve incentivar a manutenção ou o desenvolvimento de uma gestão eficaz por parte do operador de serviço público, que possa ser apreciada objetivamente, e uma prestação de serviços de transporte de passageiros com um nível de qualidade suficientemente elevado”*.
60. De recordar que, tal como consta de informação da AMT¹⁹ sobre compensações financeiras no setor dos transportes, todas as medidas que configurem uma transferência de recursos públicos que não estejam devidamente enquadradas na legislação e jurisprudências nacional e europeia quanto à definição e imposição de obrigações de serviço público e respetiva compensação são, em princípio, proibidas, pois são incompatíveis com o mercado interno, cominadas com a sanção de nulidade. O artigo 107.º, n.º 11 do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) estabelece que *“salvo disposição em contrário dos Tratados, são incompatíveis com o mercado interno, na medida em que afetem as trocas comerciais entre os Estados membros, os auxílios concedidos pelos Estados ou provenientes de recursos estatais, independentemente da forma que assumam, que falseiem ou ameacem falsear a concorrência, favorecendo certas empresas ou certas produções”*.²⁰

¹⁸ “Satisfazendo, no mínimo, as seguintes condições: as contas correspondentes a cada uma destas atividades de exploração devem ser separadas, e a parte dos ativos correspondentes e os custos fixos devem ser afetados segundo as normas contabilísticas e fiscais em vigor; todos os custos variáveis, uma contribuição adequada para os custos fixos e um lucro razoável ligados a qualquer outra atividade do operador de serviço público não podem, em caso algum, ser imputados ao serviço público em causa; os custos de serviço público devem ser equilibrados pelas receitas de exploração e pelos pagamentos das autoridades públicas, sem transferência possível das receitas para outro sector de atividade do operador de serviço público”.

¹⁹ Disponível em: https://www.amt-autoridade.pt/media/1954/auxilios_estado_transportes_regras_tarifarias_osp.pdf

²⁰ De notar que, todas as medidas que correspondam aos critérios enunciados no n.º 1 do artigo 107.º do TFUE, ou seja, todas as medidas que configurem uma transferência de recursos do Estado, que constituam uma vantagem económica para determinadas empresas ou produções, tenham uma natureza seletiva, sejam suscetíveis de provocar distorções ao nível da concorrência ou afetem o comércio entre os Estados membros são, em princípio, proibidas, pois são incompatíveis com o mercado interno, sendo cominadas com a sanção de nulidade.

61. Por outro lado²¹, nos termos do já citado Acórdão n.º 19/2019, de 25 de julho, do Tribunal de Contas²² (acrescentamos nós, e de acordo com as recomendações da AMT)^{23 24}, o procedimento pré-contratual deve incluir uma fase instrutória em que se cumprirão, para efeitos dos artigos 23.º e 24.º do RJSPT, as seguintes obrigações:

- *“Enunciação de forma expressa e detalhada de elementos específicos, objetivos e quantificáveis para o cálculo da compensação por obrigações de serviço”;*
- *Cálculos comparativos da totalidade de custos e receitas da empresa privada num cenário de existência de obrigações de serviço público, com os decorrentes de um cenário sem existência de obrigação de serviço público e em que os serviços abrangidos fossem explorados em condições de mercado”;*
e
- *Valoração do efeito financeiro líquido decorrente da soma das incidências positivas e negativas, da execução da obrigação de serviço público sobre os custos e receitas do operador de serviço público”.*

²¹ No caso concreto, esta contratação de caráter transitório, poderá estar no âmbito da contratação excluída enquadrável no disposto no n.º 1 do artigo 5.º do CCP, sem prejuízo da celebração de contratos nos termos do n.º 3 do artigo 201.º do Código do Procedimento Administrativo e também nos termos do n.º 4 do artigo 11.º da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho.

²² <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/acordaos/1spl/Documents/2019/ac019-2019-1spl.pdf> “[n]o cálculo das incidências financeiras líquidas, a autoridade competente deve tomar como referencial um conjunto regras sobre custos incorridos em relação a uma obrigação de serviço público ou a um conjunto de obrigações de serviço público impostas pela autoridade ou autoridades competentes, incluídas num contrato de serviço público e/ou numa regra geral, menos as incidências financeiras positivas geradas na rede explorada ao abrigo da obrigação ou obrigações de serviço público em causa, menos as receitas decorrentes da aplicação do tarifário ou quaisquer outras receitas decorrentes do cumprimento da obrigação ou obrigações de serviço público em causa, mais um lucro razoável, igual ao efeito financeiro líquido.” Refere ainda aquele órgão jurisdicional, que “para evitar a sobrecompensação ou a falta de compensação, ao proceder ao cálculo da incidência financeira líquida, devem ser tidos em conta os efeitos financeiros quantificáveis sobre as redes do operador, devendo “o cálculo dos custos e das receitas [...] ser efetuado em conformidade com os princípios contabilísticos e fiscais em vigor”. Mais defende o aquela entidade que o “complexo normativo constituído pelos artigos 23.º e 24.º do RJSPT, 4.º, n.º 1, alínea b), 6.º, n.º 1, e anexo do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 impõe um conjunto de atos de avaliação de custos do serviço público, de acordo com regras fixadas em normas gerais e abstratas que têm de ser aplicadas ao caso concreto pelo ente administrativo, sendo conditio sine qua non dessas operações a prévia enunciação de forma expressa e detalhada das contrapartidas relativas às obrigações de serviço público, por referência a elementos específicos, objetivos e quantificáveis comprovados pela autoridade pública de transporte”.

²³ Informação sobre Auxílios de Estado e compensações: https://www.amt-autoridade.pt/media/1955/auxilios_estado_osp_transportes.pdf

²⁴ Acompanhamento da implementação do Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros - Ponto de situação 2016-2020 - https://www.amt-autoridade.pt/media/2908/acompanhamento_implementacao_rjsptp_2016-2020.pdf

III - ANÁLISE

Análise económico-financeira

Enquadramento

62. Considerando o antedito, foi efetuada uma análise económico financeira a partir dos elementos que remetidos a esta Autoridade: 1) “#Análise Económico-Financeira_Operação Transportes Públicos”, 2) “ATMC_Contrato_descarbonização” e 3) “PPPV_julho2024” com vista à contratualização do serviço público rodoviário de transporte regular de passageiros da rede municipal complementar do concelho de Cascais à Cascais Próxima.
63. Procedeu-se, numa primeira fase, a uma análise de *compliance* entre os elementos apresentados e os dados reportados pelo Município de Cascais à AMT, quer por via do PI_Observatório, quer através do Relatório Anual de Serviço Público de Transporte de Passageiros de 2022, previsto no artigo 7.º do Regulamento e no artigo 18.º-A do Regulamento 430/2019 de 16 de maio, os quais se afiguram conformes e em linha, podendo ser considerados válidos enquanto base de partida para os 7 anos de operação, embora com alterações ao nível das receitas com a entrada em vigor da Portaria n.º 7-A/2024, de 5 de janeiro.²⁵
- [confidencial]
64. A Cascais Próxima é uma empresa municipal detida na sua totalidade pelo Município de Cascais e cujo objeto social compreende, entre outras, a atividade de prestação do serviço de transporte público rodoviário de passageiros, a gestão, desenvolvimento e exploração do sistema integrado de mobilidade sustentável nas componentes de estacionamento público, rede pública de bicicletas partilhadas e integração de outros modos de transportes e serviços e, mais recentemente, o fabrico ou produção, compra, venda e a exploração, sob qualquer forma, de gases, designadamente de hidrogénio (H2).

²⁵ A referida Portaria Define, ao abrigo do artigo 23.º do Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros (RJSPTP), aprovado pela [Lei n.º 52/2015](#), de 9 de junho, na sua redação atual, as condições de atribuição dos passes gratuitos para jovens estudantes, nas modalidades sub 18+TP e estudante sub 23+TP, bem como os procedimentos relativos à sua operacionalização e compensação

65. Este procedimento assume especial atualidade e importância num momento em que o setor dos transportes é uma das principais fontes de emissão de gases com efeito de estufa (GEE) e responsável por elevados níveis de poluição, tendo os países da UE, ao abrigo do Acordo de Paris, assumido o compromisso de assegurar que a UE passe a ter um impacto neutro no clima até 2050.
66. Nos termos já expostos, atualmente o serviço de transporte rodoviário no concelho de Cascais é assumido pela Cascais Próxima que opera 8 (oito) linhas complementares à rede municipal que, por sua vez, conta com 36 linhas, cujo serviço é prestado pela empresa Scotturb. Existe, também, a oferta de transporte público intermunicipal (26 linhas), sendo o serviço prestado pela Carris Metropolitana.
67. O contributo das linhas operadas pela Cascais Próxima na oferta da rede municipal situa-se nos 6%.
68. A operação é garantida atualmente com o recurso a 34 operacionais sendo que, de entre estes, 28 são motoristas e 6 são trabalhadores de apoio;
69. O prazo é de 7 anos sem possibilidade de prorrogação.
70. A estrutura operacional é de pequena dimensão, o que não permite alcançar níveis de custos de produção razoáveis e dentro dos preços de mercado, contando com o recurso a 14 viaturas, sendo 9 a diesel, 1 elétrica e 4 a H2.

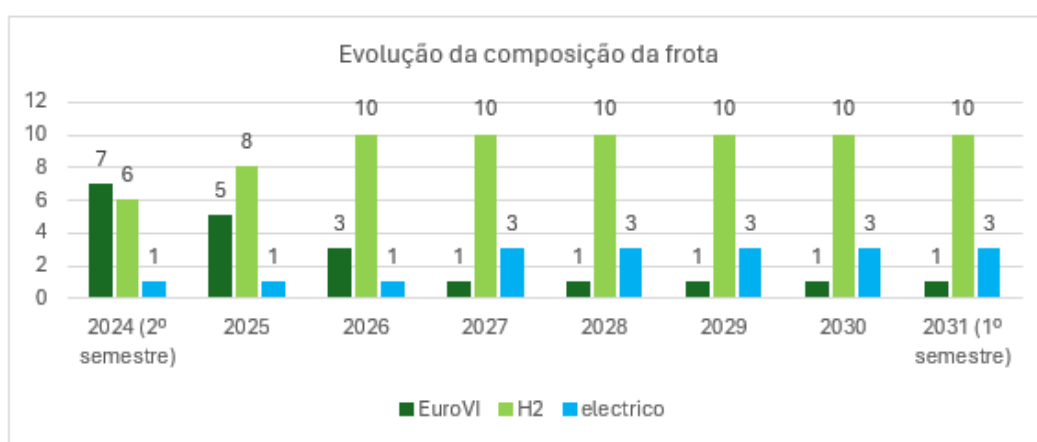
Descarbonização

71. O Município de Cascais pretende que a mobilidade no concelho siga uma trajetória progressivamente mais sustentável, pelo que toda a operação e respetiva viabilidade económica se baseia no superior interesse da descarbonização.
72. Os principais custos da operação estão diretamente relacionados com a aquisição de viaturas limpas a pilha de H2 e com a construção da estação de produção, armazenamento e reabastecimento de H2, que permitirá cumprir os seus compromissos ambientais e climáticos.
73. Neste contexto, apresenta uma proposta de renovação da frota, a qual já se iniciou em 2021, com alteração para viaturas a pilha H2 em que, dos cerca de 1,5 milhões

de quilómetros, 250 mil foram já realizados com autocarros a H2. A tabela seguinte demonstra o investimento em causa durante o período do contrato.

[confidencial]

74. Pela análise do gráfico infra é possível constatar a clara descarbonização da operação.



75. Segundo a Cascais Próxima, com este esforço financeiro, foi possível evitar a emissão de cerca de 250 toneladas de CO2 para a atmosfera, contando, até ao final desta década, atingir uma redução relativa de 97% de emissões de CO2.
76. Estima-se ainda que, cumprindo a atual política de renovação da frota para autocarros a pilha de H2, se atinja, no final de junho de 2031, uma redução de 3.800 tonCO2eq.

[confidencial]

77. A aquisição dos autocarros movidos a H2, bem como a aquisição das viaturas elétricas, será efetuada com recurso ao financiamento bancário, como demonstra a figura seguinte.

[confidencial]

78. A idade máxima de qualquer autocarro standard que esteja afeto à operação é de 12 (doze) anos completos e a idade média do conjunto dos autocarros standard afetos à operação não pode ultrapassar os 6 (seis) anos completos.

Pressupostos da operação:

79. Foram avaliados os pressupostos da atividade:

- Uma tendência crescente na procura, embora com menos receitas, não sendo, contudo, uma componente significativa e nem mesmo relevante para efeitos de remuneração do operador na medida que fica na detenção da AT (Município de Cascais);
- Uma progressiva estabilização da oferta, em linha com a procura, demonstrando um aumento relativo na eficiência da operação. Foi considerado um acréscimo de 10% para, em caso de necessidade, se conseguir garantir reforço de linhas, assim como criar novas linhas que possam surgir no âmbito da dinâmica económica e social do município, e 5% de Km em vazio;

[confidencial]

- A Cascais Próxima obtém o hidrogénio necessário para a operação, enquanto não está concluída a operacionalização da estação de produção, ao abrigo de um contrato de fornecimento, tendo optado por considerar o custo do quilograma de hidrogénio expectável e não o que atualmente está contratualizado. Deste modo embora o custo de produção do H2 seja de 9,47€ por quilograma, prevê-se uma redução para 9,03€/kg a partir da introdução de painéis fotovoltaicos na produção da eletricidade;
- A aquisição dos autocarros movidos a H2 bem como dos elétricos, será efetuada com recurso ao financiamento bancário e leasing;
- Os motoristas correspondem a cerca de 82% do total de trabalhadores;
- Indexação do preço de produção a diesel e elétrico, associado ao custo contratado no concurso público internacional do serviço municipal com a Scotturb, por forma a evitar distorções no mercado;
- Não foi considerado lucro razoável, na medida esta opção do Município de Cascais, com uma clara aposta nos objetivos de descarbonização dos transportes e de combate às alterações climáticas, não permite atingir resultados positivos, tendo a mesma de ser suportada por outra atividade da Cascais Próxima, designadamente o estacionamento à superfície.

Custos Operacionais:

80. Assim, os custos associados à operação separados entre a tipologia H2 e as restantes tipologias (diesel e elétricos) encontram-se explanados na figura que se segue.

[confidencial]

Remuneração da operação e apuramento do preço Km:

81. A remuneração da operação é formada por duas componentes: o custo da operação a diesel e elétrico e o custo da operação a H2.
82. O custo da operação a diesel e elétrico encontra-se indexado ao custo do Contrato de Prestação de Serviço Público de Transporte Rodoviário de Passageiros do Concelho de Cascais, celebrado em consequência do procedimento de Concurso Público Internacional nº 893/DCOP/2018, garantindo a não discriminação bem como a prática de preços de mercado, fixando-se nos [confidencial] €.
83. O custo da operação a hidrogénio, calculado com base na estimativa da remuneração que o operador interno antevê, é de [confidencial] €, considerando a manutenção da operação corrente e a renovação de frota que o projeto de descarbonização exige:
- ao nível de recursos humanos;
 - ao nível do custo do combustível; e
 - ao nível do investimento na aquisição de frota.
84. Com base neste nível de subsidiação pública previsto, estima-se um custo total [confidencial] EUR, como demonstra a tabela que se segue.

[confidencial]

85. Esta operação assenta em 2 pressupostos: por um lado uma medida ecológica, alicerçada no superior interesse da descarbonização, por forma a minimizar os impactos ambientais e procurando atrair mais passageiros em torno de uma mobilidade inteligente, acessível, mas que gera claramente um défice, e um segundo pressuposto, numa imputação de parte da margem de lucro gerada com a atividade de estacionamento à superfície, que permite absorver o défice da

prestação do serviço público de transporte de passageiros e que justifica a viabilidade da operação.

[confidencial]

86. Pela análise da tabela supra, apesar do défice gerado de [confidencial] € nesta operação, a margem de lucro da atividade estacionamento à superfície permite cobrir este diferencial, permitindo viabilidade à operação e não se verificando a necessidade de mais encargos para a Autoridade de Transportes.

Monitorização/transmissão de informação

87. Em sede de execução do contrato, deve existir uma adequada monitorização de todos os pressupostos e variáveis necessários ao cálculo de indicadores de performance e suas penalizações, para melhor se avaliar a existência dos necessários incentivos a uma gestão eficaz por parte do operador e garantir um nível de qualidade suficientemente elevada, bem como potenciar a maximização de recursos públicos.
88. A atualização contínua da informação afigura-se essencial para a correta monitorização e fiscalização da execução contratual, adequando as previsões à realidade dinâmica da exploração do serviço de transportes em causa.
89. Sublinha-se, também, que a imposição de obrigações, designadamente de informação²⁶, por si só, é relevante para o preenchimento do conceito de obrigação de serviço público. Efetivamente existe, a nível nacional, uma falha no mercado atual, que é a assimetria de informação entre operadores²⁷, de um lado, e autoridades de transportes e utilizadores, do outro, que permite àqueles um exercício de “poder de mercado”. Por outro lado, a ausência de contratos efetivamente vinculativos e com obrigações claras, potencia essa falha de Estado e de mercado, que ora se deve mitigar e/ou eliminar.

²⁶ Obrigações Legais de Transmissão de Informação por Parte de Operadores de Transportes 2020 - https://www.amt-autoridade.pt/media/2710/obrigacoes_transmissao_inf_operadores_transportes.pdf

²⁷ Que tem vindo a ser mitigada por intervenção da AMT: Ação de Supervisão - Cumprimento das Obrigações Legais de Transmissão de Informação por Parte de Operadores de Transportes - http://www.amt-autoridade.pt/media/2273/obrigacoes_legais_reporte_informacao_operadores_transportes.pdf; Orientações - Obrigações de Reporte e Publicitação - Regulamento n.º 430/2019 e Regulamento (CE) n.º 1370/2007 - http://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes_amt_obrigacoes_reporte_relatorios_publicos.pdf; Obrigações Legais de Transmissão de Informação por Parte de Operadores de Transportes - http://www.amt-autoridade.pt/media/2118/obrigacoes_legais_transmissao_informacao.pdf

90. Não se poderá deixar de recordar os indicadores de monitorização e supervisão, vertidos em Informação às Autoridades de Transportes, de 27 de setembro de 2018²⁸, produzida pela AMT, naturalmente adaptando aos modos e aos diversos circunstancialismos locais, os quais são relevantes para a potenciação das respetivas funções organizativas da autoridade de transportes.
91. Por outro lado, as autoridades de transportes estão sujeitas à obrigação de elaboração dos reportes previstos no artigo 18.º-A do Regulamento n.º 430/2019, de 16 de maio e no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento²⁹, neste último caso desde 2015, sendo que os operadores devem colaborar na prestação de informação.
92. Nesse sentido, recomenda-se que a não prestação de informação necessária à elaboração destes relatórios deve constituir uma obrigação de serviço público inerente ao contrato, cujo incumprimento deve ser sancionado, contratualmente ou nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 46.º do RJSPTP.
93. A Cláusula 12.^a (Obrigações do prestador do serviço) remete os níveis de qualidade para o Anexo E da minuta de contrato. O referido anexo estabelece a obrigatoriedade de entrega de relatórios mensais relativos aos índices de pontualidade e regularidade, bem como ao número de reclamações dos passageiros. Dispõe, ainda, sobre os níveis de qualidade de serviço, que devem ser medidos quinzenalmente, pese embora a obrigação de reporte seja mensal.
94. Sobre os níveis de qualidade de serviço, cumpre esclarecer que os mesmos se reportam aos já referidos índices de pontualidade e regularidade e, também, ao *“índice de satisfação do utente”*³⁰, sendo *“disponibilizado ao utente um inquérito de satisfação onde todas as componentes que integram o índice se encontrem devidamente contempladas, devendo ser possível classificar individualmente todas as componentes ou apenas as selecionadas pelo utente numa escala de 1 (Mau) a 10 (Excelente)”*.
95. As várias componentes que integram o índice contemplam a limpeza dos veículos, o estado de conservação, a qualidade do serviço wi-fi, a informação no interior

²⁸ https://www.amt-autoridade.pt/media/1777/csite_indicadores_monitorizacao_supervisao_at.pdf

²⁹ https://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes_amt_obrigacoes_reporte_relatorios_publicos.pdf

³⁰ Nos termos do Anexo E e, também, das Cláusulas 35.^a a 37.^a da minuta de contrato

dos autocarros, entre outras, pelo que se considera, desta forma, que se encontram salvaguardados os parâmetros de qualidade do serviço constantes da alínea j) do artigo 21.º do RJSPTP.

96. É também da maior relevância pugnar pelo cabal cumprimento do n.º 5 do Anexo ao Regulamento, que estabelece que deve existir uma adequada contabilidade associada à prestação do serviço público de passageiros³¹, pois tal revela-se da maior importância, não só para o correto e identificável dispêndio de dinheiros públicos na prossecução de obrigações de serviço público, como também para asseverar a conformidade com a legislação e orientações europeias.
97. Mais se considera que a informação transmitida pelo operador deve ser certificada, validada ou auditada sempre que necessário, seja para efeitos contratuais, de reporte às entidades públicas, ou para efeitos de pagamento de outras compensações que influenciam a sustentabilidade da exploração, como sejam a prática de descontos tarifários (4.18, sub23, ao abrigo do Programa Incentiva +TP) ou passes escolares.
98. Nesse sentido, não só para a formação/fundamentação do preço contratual/compensação/remuneração num contrato de serviço público com obrigações de serviço público, mas também para monitorização e fiscalização contratual, deve o Município obter, e o operador apresentar, dados de forma adequadamente segmentada dentro de cada rubrica e devidamente fundamentados, ou seja, acompanhados de documentação de suporte que os sustentem/justifiquem. Tal recomendação justifica-se na medida em que a competência para fundamentar o preço contratual, nos termos do RJSPTP e do CCP, impende sobre a entidade adjudicante/autoridade de transportes.
99. Nas tabelas abaixo são apresentados alguns exemplos – não taxativos - das rubricas que devem ser devidamente segmentadas e fundamentadas, bem como dos respetivos documentos/indicadores de suporte, que deverão ser tidos em

³¹ “(...) satisfazendo, no mínimo, as seguintes condições: as contas correspondentes a cada uma destas atividades de exploração devem ser separadas, e a parte dos ativos correspondentes e os custos fixos devem ser afetados segundo as normas contabilísticas e fiscais em vigor, todos os custos variáveis, uma contribuição adequada para os custos fixos e um lucro razoável ligados a qualquer outra atividade do operador de serviço público não podem, em caso algum, ser imputados ao serviço público em causa, os custos de serviço público devem ser equilibrados pelas receitas de exploração e pelos pagamentos das autoridades públicas, sem transferência possível das receitas para outro sector de atividade do operador de serviço público”.

conta, não só para a formação do preço contratual, mas também para validação de dados que sejam apresentados durante a execução contratual (fiscalização/monitorização):

Custos	Descrição	Documentos/indicador de Suporte para validação
Manutenção	Valores afetos ao pagamento das reparações/manutenções do material circulante (pessoal, lubrificantes pneus, peças e acessórios, entre outros)	• (mapa de pessoal afeto à manutenção com indicação da remuneração média anual e indicação do n.º de horas de manutenção/veículo); • indicação de n.º de veículos afetos à linha
Amortizações	Valor afeto ao pagamento gradual de uma dívida	• Mapa de material circulante com idade de cada veículo afeto à exploração; • valor de aquisição e ano de aquisição do veículo
Seguros	Valor afeto ao pagamento de determinado montante para cobertura de riscos ou danos	• Mapa com Identificação dos diferentes Seguros e respetiva % de imputação
Combustíveis	Valores afetos ao pagamento de gasóleo, gás, etc	• Consumo Total por linha • Valor médio consumo/veículo
Encargos com motoristas	Valor afetos ao pagamento de salários, TSU e outras remunerações (horas extraordinárias)	• N.º de motoristas afetos ao serviço/linha; • Mapa de pessoal com encargos ou indicação da remuneração média anual
SG&A	Serviços gerais e Administrativos	• Custos totais SG&A desagregados

100. A este propósito, as autoridades de transportes estão habilitadas a proceder à definição de procedimentos e/ou ajustamentos aos procedimentos atuais, na medida do necessário e de acordo com os circunstancialismos locais no que se refere a compensações tarifárias. Nesse sentido, também os valores estimados de compensação poderão ser ajustados face aos serviços efetivamente prestados.
101. Sublinha-se que a autoridade de transportes deverá diligenciar junto do operador pela transmissão à AMT de informação sobre todas as compensações/remunerações/ financiamentos recebidos por aqueles neste período, ao abrigo de

qualquer instrumento legal, regulamentar, contratual ou administrativo, bem como a informação disponível sobre os impactos na operação de transportes na região.

102. Tal informação assume assaz relevância para a avaliação que continuará a ser efetuada por esta Autoridade, no âmbito do controlo anual de compensações, que terá em conta todo o financiamento público dirigido aos operadores de transportes e não apenas o resultante dos mecanismos previstos no diploma referido (Programa Incentiva +TP, Social+, 4_18, Sub23), para confirmação da não existência de sobrecompensação e/ou de vantagens não justificadas aos beneficiários que não se verificariam caso as atuais restrições não tivessem sido impostas.
103. Nesse contexto, volta a sublinhar-se a recomendação de proceder a uma validação efetiva das variáveis de base ao cálculo de compensações inerentes ao presente contrato.
104. Por outro lado, deve ser garantido que o operador cumpre todas as obrigações de informação previstas no artigo 22.º do RJSPTP³², sendo que, em caso de incumprimento, deverá ser dado conhecimento circunstanciado à AMT.

Direitos dos Passageiros

105. No que se refere à relação com o passageiro, encontra-se estabelecida a obrigação de cumprimento com a legislação aplicável, importando frisar que o livro de reclamações eletrónico deve sempre existir e de forma a não ser confundido com os meios de reclamação próprios.³³
106. Contudo, é importante ter presente que a existência do livro de reclamações eletrónico não se substitui ao livro de reclamações físico, devendo o operador zelar pela sua coexistência, nos termos dos n.ºs 1 e 2, do artigo 2.º, do Decreto-Lei 156/2005 de 15 de setembro, na sua redação atual.
107. O n.º 3 da Cláusula 10.^a da minuta do contrato, estabelece que “*Supletivamente, estes canais devem também poder recolher as reclamações / sugestões dos*

³² Obrigações Legais de Transmissão de Informação por Parte de Operadores de Transportes 2020- https://www.amt-autoridade.pt/media/2710/obrigacoes_transmissao_inf_operadores_transportes.pdf

³³ Disponibilização do Livro de Reclamações Eletrónico - Informação aos Operadores Económicos - <http://www.amt-autoridade.pt/media/2162/disponibilizacao.pdf>

passageiros relativamente ao serviço de transporte público rodoviário, devendo estas ser encaminhadas para o MUNICÍPIO DE CASCAIS.”

108. A este respeito, sempre se diga que, nos termos do citado Decreto-Lei 156/2005 de 15 de setembro, todos os prestadores de serviços são obrigados a possuir livro de reclamações, sendo que, o n.º 2 do artigo 6.º do referido diploma dispõe expressamente que *“O fornecedor de bens ou prestador de serviços não pode, em caso algum, justificar a falta de livro de reclamações no estabelecimento onde o utente o solicita pelo facto de o mesmo se encontrar disponível noutros estabelecimentos, dependências ou sucursais.”*
109. Desta forma, deve ser assegurada a segregação das reclamações apresentadas aos prestadores de serviços, não podendo o livro de reclamações da Cascais Próxima substituir-se ao(s) de outro(s) operador(es), sendo necessária a reformulação do disposto no n.º 3 da Cláusula 10.ª da minuta do contrato.
110. É essencial, igualmente, que o operador proceda à elaboração e divulgação de todas as regras gerais de utilização, cláusulas contratuais gerais e contratuais de adesão relativas à sua relação com o passageiro, preferencialmente num único suporte documental, sem prejuízo das ações de divulgação, suportes ou mensagens simples (na forma e conteúdo) que sejam divulgadas. Entende-se que, desta forma, se clarificam as regras que são efetivamente aplicáveis a cada momento e em cada modo para o passageiro (e efetivamente vinculativas), 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*.³⁴
111. Sublinha-se ainda a necessidade de o operador publicitar os preços e horários, bem como de informar, com a antecedência adequada, a supressão de serviços e apresentação de eventuais alternativas, sempre que as mesmas sejam disponibilizadas.

³⁴ Pretende também evitar-se que qualquer informação acessível ao público não corresponda ou não seja baseada em regra vinculativa e estável e que não possa ser invocada por um passageiro, quando necessário e no exercício dos seus direitos. Deve ainda evitar-se que as regras entre operador e passageiros não estejam adequadamente previstas em documento único, pois não existe garantia de que a informação em sítio da internet não possa ser modificada ou que seja considerada vinculativa, em caso de conflito. 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.

Penalidades

112. Cumpre, também, efetuar uma análise relativa às penalidades contratuais.
113. Considerado o teor da minuta do contrato no que concerne à Clausula 29.^a e seguintes, constata-se que houve a preocupação de fixar sanções por falhas de desempenho, nomeadamente no que respeita à pontualidade, regularidade e índice de satisfação do cliente, bem como pelo incumprimento de outras obrigações.
114. 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.”*
115. 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.
116. 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.
117. 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.
118. Ora, o n.º 2 da Cláusula 29.^a estabelece que *“No caso de incumprimento de obrigações sujeitas a um prazo determinado, o valor da multa contratual corresponderá a €100 (cem euros) por cada dia de atraso, desde o primeiro até ao quinto dia de atraso, a €500 (quinhentos euros) do sexto ao décimo quinto dia de atraso, e a €2.500 (dois mil e quinhentos euros) por cada dia de atraso, desde*

o décimo sexto dia em diante, e tendo como limite global máximo 20% da remuneração correspondente a um ANO CONTRATUAL.”

119. Atento o disposto no RJSPTP, não será de acolher a determinação de sanções de carácter fixo, devendo as mesmas ser graduadas consoante a gravidade das infrações, pelo que deverá ser revisto o teor da referida disposição contratual.
120. Também a Cláusula 33.^a, relativa a *“Critérios especiais de apuramento do valor da multa em casos de atraso ou supressões”*, prevê uma fórmula de cálculo para determinar o valor da multa aplicável em caso de atrasos e supressões, sem observância de limites mínimo e máximo.
121. Nesta medida, será necessário rever o teor da referida cláusula, sancionando os incumprimentos nela constantes nos termos previstos para as outras infrações. Da mesma forma, cumpre retificar o n.º 2 das Cláusulas 31.^a e 32.^a, uma vez que estas disposições subtraem o disposto na Cláusula 33.^a à moldura nelas prevista.
122. De acrescentar, ainda, as sanções de carácter fixo constantes das Cláusulas 35.^a a 37.^a que, nos termos já expostos, também deverão ser conformadas com o regime jurídico aplicável, ou seja, graduadas consoante a gravidade, com a definição de limites mínimos e máximos.
123. Ainda sobre a graduação dos incumprimentos consoante a sua gravidade e a fixação das respetivas sanções, com limites mínimos e máximos, tendo por base o artigo 339.º, n.º 1 do CCP, a jurisprudência entende que *“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.”*
124. 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 (ainda que interno) conheça, desde logo, as regras que vão presidir ao contrato a celebrar.

125. Por outro lado, a AMT tem recomendado que, no que se refere a obrigações operacionais, sejam estipuladas obrigações de serviço público claras, objetivas, mensuráveis, exequíveis e promotoras da qualidade. A título de exemplo, pode referir-se o cumprimento do índice de regularidade (neste caso, previsto no Anexo E), pelo qual o número de serviços suprimidos face ao número de serviços programados não pode ser inferior a x%; ou o cumprimento do índice de satisfação, relativamente ao qual o resultado “Mau” não pode ser superior a x%;
126. 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, deu 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.
127. O relatório tem o objetivo de ser informativo e sintético e para efeitos de monitorização, podendo, naturalmente, ser mais complexo e podendo 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.
128. Nesse sentido, deverão objetivar-se as obrigações contratuais com reflexo nas penalidades, de forma a evitar que infrações acessórias e menos relevantes possam ser penalizadas como as infrações mais graves e vice-versa.
129. Ou seja, a todas as obrigações deve corresponder uma forma objetiva de aferir o seu cumprimento (indicadores, prazos), bem como penalidades máximas e mínimas, graduadas em função da gravidade.
130. Caso contrário, estão a ser estabelecidas exigências contratuais e de serviço público, que justificam o dispêndio de dinheiros públicos, mas que poderão redundar num alargado incumprimento, sem incentivos em contrário e permitindo a continuação de pagamentos por um serviço que não é prestado nos moldes equacionados.

Descarbonização

131. Importa referir a aplicação do Decreto-Lei n.º 86/2021, de 19 de outubro (Decreto-Lei 86/2021) que transpõe para o ordenamento jurídico nacional a Diretiva (UE) 2019/1161, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de abril de 2009, e estabelece medidas de “promoção de veículos de transporte rodoviário limpos a favor da mobilidade com baixo nível de emissões” (Diretiva “Veículos Limpos”).
132. Trata-se de um diploma com conteúdo muito relevante na medida em que impõe (a) critérios ecológicos, determinando o cumprimento de objetivos mínimos quanto a veículos; e (b) o âmbito dos contratos abrangidos que são celebrados por entidades adjudicantes à luz do CCP.
133. De referir que quanto ao âmbito objetivo deste diploma que se encontram abrangidos (i) contratos de serviço público, *tal como definidos no Regulamento (CE) n.º 1370/2007, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007*, tendo como objeto: a prestação de serviços de transporte rodoviário de passageiros, acima de um valor anual médio estimado em 1 000 000 EUR; ou a prestação anual de, pelo menos, 300 000 quilómetros de serviços públicos de transporte de passageiros; e (ii) contratos de serviço de transporte rodoviário de passageiros com finalidade específica (...)”³⁵
134. O âmbito de aplicação temporal do Decreto-Lei n.º 86/2021 está definido por referência aos contratos cujos procedimentos de formação se tenham iniciado após a data de entrada em vigor do diploma, ou seja, a partir de 2 de novembro de 2021.
135. Esta questão requer uma análise conjugada de vários normativos para que os objetivos de abertura à concorrência pelo mercado dos serviços de transporte público rodoviário de passageiros possam ser concatenados com o objetivo de descarbonização do setor dos transportes.
136. Assim, e ainda no que respeita ao âmbito de aplicação temporal, é necessário ter em conta que, nos termos do artigo 36.º, n.º 1, do CCP o início do procedimento de formação do contrato se consubstancia na decisão de contratar. Assim, em tese, poder-se-á dizer-se que os procedimentos pré-contratuais [com vista à celebração dos contratos de serviço público de transporte rodoviário de

³⁵ Não sendo claro o que o significado desta expressão.

passageiros] cuja decisão de contratar seja tomada após 2 de novembro de 2021 se encontram abrangidos pelo âmbito de aplicação deste novo diploma.

137. Os objetivos fixados pelo diploma que transpõe a Diretiva traduzem-se na obrigatoriedade da utilização de uma percentagem mínima de veículos não poluentes no total de veículos afetados à execução dos contratos abrangidos pelo diploma em apreço (Artigo 6.º). Para além destes objetivos, o legislador sugere ainda que, “*sempre que viável*”, as entidades adjudicantes contemplem, nos procedimentos de formação dos contratos abrangidos pelo diploma, um conjunto de critérios ecológicos definidos na Estratégia Nacional para as Compras Públicas Ecológicas, bem como na legislação europeia.
138. No caso em apreço, verifica-se que o Município de Cascais “*pretende que a mobilidade no concelho siga uma trajetória progressivamente mais sustentável, racional, eficiente e acessível, promovendo igualmente a atratividade dos transportes públicos, cumprindo os seus compromissos ambientais e climáticos, contribuindo para a descarbonização do setor dos transportes e redução da poluição atmosférica, garantindo a qualidade de vida dos seus habitantes e visitantes*”, manifestando assim preocupações com as emissões dos veículos que compõem a frota do operador interno.
139. Como se refere nos documentos instrutórios do presente parecer – “*a Cascais Próxima, enquanto operador interno do Município de Cascais, adquiriu em 2021 os seus primeiros dois veículos, de um total pretendido de dez autocarros de transporte público urbano movidos a H2 verde, bem como adquiriu um veículo ligeiro movido também por este gás renovável. De facto, Cascais é um município que se distingue pela inovação, especificamente pela sua posição pioneira na mobilidade sustentável, sendo também no concelho de Cascais que, desde agosto 2021, está disponível o primeiro posto de abastecimento de H2 móvel em Portugal, pelo que a logística de abastecimento aos Autocarros Limpos se encontra assegurada. Acresce ainda estar a decorrer a construção de uma estação de produção, armazenamento e reabastecimento de H2, que se estima entrar em operação até ao final do 1º trimestre de 2024, alavancando assim a utilização deste combustível de origem 100% renovável.*”

140. Louva-se, desde já, a iniciativa do Município que, pese embora o esforço financeiro, presta um importante contributo para uma mobilidade com baixo nível de emissões.

Taxonomia

141. O Regulamento (EU) 2020/852 do Parlamento e do Conselho de 18 de junho (aqui designado por Regulamento da Taxonomia), estabelece um regime para a promoção do financiamento sustentável, reconhecendo a importância do investimento para os processos de transição climática, ambiental e digital em curso. Este Regulamento é densificado por Atos Delegados, que determinam os critérios técnicos de avaliação a ser cumpridos pelas diferentes atividades económicas, por forma a que as mesmas possam vir a ser classificadas como atividades que contribuem para um dos seis objetivos fixados no seu artigo 9.^o ³⁶
142. Nos termos da Diretiva (EU) 2022/2464 de 22 de Dezembro de 2022, a aplicabilidade do Regulamento da Taxonomia é direcionada a empresas de grande dimensão³⁷, sendo que um dos fatores que determina este âmbito de aplicação (para além da dimensão do impacto que representam no mercado), é a necessidade de conferir tempo suficiente às empresas de menor dimensão para reunirem condições para poder fornecer os elementos necessários ao relato de sustentabilidade, face à sua menor dimensão e escassez de recursos. O alargamento no que concerne à divulgação de informações sobre questões de sustentabilidade, abrangerá, num futuro próximo, pequenas e médias empresas cujos valores mobiliários estão admitidos à negociação num mercado regulamentado.
143. Contudo, e considerando que as questões relativas à sustentabilidade assumem um peso cada vez maior no funcionamento dos mercados, a sensibilização para estas matérias assume um papel cada vez mais importante no seio da atividade empresarial, devendo as micro, pequenas e médias empresas ponderar recorrer

36 A mitigação das alterações climáticas; A adaptação às alterações climáticas; A utilização sustentável e proteção dos recursos hídricos e marinhos; A transição para uma economia circular; A prevenção e o controlo da poluição; A proteção e o restauro da biodiversidade e dos ecossistemas.

³⁷ Considerando-se, para o efeito, empresas de grande dimensão as que, à data do balanço, excedam, pelo menos, dois dos seguintes critérios: número médio de 250 trabalhadores; um volume de negócios líquido de 40 milhões de euros; e um total do balanço de 20 milhões de euros, tendo a obrigação de publicar demonstrações não financeiras (cfr. artigo 3.º da Diretiva 2013/34/UE do Parlamento Europeu e do Conselho de 26 de junho de 2013, aplicável por remissão do artigo 8.º do Regulamento da Taxonomia).

e utilizar as normas proporcionadas pelo Regulamento e seus Atos Delegados, numa base voluntária, contribuindo, desta forma, para o desenvolvimento sustentável do mercado interno e para a prossecução dos objetivos consagrados no Pacto Ecológico Europeu.

Obrigações de Serviço Público Verdes

144. A AMT realizou um estudo sobre *“Obrigações de Serviço Público Verdes - Recomendações para a implementação de uma mobilidade verdadeiramente sustentável”*³⁸, ou seja, todas as medidas que contribuam para melhorar o desempenho ambiental dos transportes, bem como as que contribuam para melhorar a oferta, na medida em que incentivam à transferência da utilização da viatura privada para a utilização do transporte público; os serviços mínimos, a melhoria da cobertura territorial e o transporte flexível são formas de o atingir.

145. Para efeitos do presente contrato poderão ser ponderadas as seguintes medidas:

- Cálculo e divulgação das emissões de gases com efeitos de estufa produzidos e poupados com as operações de transporte e os efeitos na redução da “pobreza de mobilidade”³⁹;
- Aplicação dos Reportes Corporativos de Sustentabilidade⁴⁰;
- Inserção de indicadores de avaliação dos serviços e infraestruturas de transportes para as dimensões desenvolvimento económico sustentável,

³⁸ Ver estudo: <https://www.amt-autoridade.pt/media/4171/estudoobrigverdes.pdf>

³⁹ Regulamento (UE) 2023/955 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 10 de maio de 2023 que cria o Fundo Social em matéria de Clima e que altera o Regulamento (UE) 2021/1060 https://portugal2030.pt/wp-content/uploads/sites/3/2023/05/reg_ue_2023_955.pdf

⁴⁰ A 14 de dezembro foi publicada a Diretiva 2022/2464, relativa Reporte de Sustentabilidade Corporativo (CSRD), que vem alterar a Diretiva 2014/95/EU, relativa ao reporte de informação não financeira. O reporte deve incluir: a) descrição do modelo de negócios e estratégia da empresa, incluindo: a resiliência do modelo de negócios e da estratégia da empresa aos riscos relacionados com as questões de sustentabilidade; as oportunidades para a empresa relacionadas com as questões de sustentabilidade; os planos da empresa para assegurar que o modelo de negócios e estratégia é compatível com a transição para uma economia sustentável e com a limitação do aquecimento global bem como com o objetivo de alcançar a neutralidade climática até 2050, e, se aplicável, a exposição da empresa a atividades relacionadas com combustíveis fósseis, como o modelo de negócios e a estratégia da empresa têm em consideração os interesses das partes interessadas a e o impacto da empresa nas questões de sustentabilidade; e como tem sido aplicada a estratégia da empresa em questões de sustentabilidade. b) Uma descrição dos objetivos calendarizados em relação a questões de sustentabilidade, bem como uma descrição dos progressos realizados pela empresa na consecução desses objetivos e uma declaração que indique se os objetivos da empresa relacionados com fatores ambientais se baseiam em provas científicas.

com especial atenção para a coesão ambiental, social e territorial e os objetivos das transições ambiental, digital e energética;

- Ponderação de mecanismos contratuais de flexibilidade e sustentabilidade de gestão do contrato que garantam a sua estabilidade e durabilidade, pela adaptação à realidade da exploração;
- Adoção de requisitos relativos à competência e formação das equipas, assegurando que tenham experiência relevante em identificação, avaliação e implementação das tecnologias e medidas disponíveis para reduzir as emissões de poluentes atmosféricos, bem como na sua monitorização e reportem;
- Implementação 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 e de retenção e atração de utilizadores;
- Integrar plenamente o transporte escolar especializado no sistema de transportes públicos, utilizando a capacidade excedente para o transporte público de passageiros;
- Integração nos “passes sociais” de serviços de mobilidade partilhada, com limites em termos de verbas e condições de utilização específicas;
- 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;
- 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, flexibilizando o cofinanciamento de entidades privadas contra a atribuição de benefícios fiscais;

- Promoção de informação digital e fixa sobre a disponibilidade de meios de acesso a veículos e estações a pessoas com mobilidade reduzida ou portadoras de deficiência;
- 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;
- Incentivar a digitalização de fluxos de informação e a definição de especificações técnicas interoperáveis comuns;

Implementar sistemas de transportes inteligentes que sejam recetores da informação operacional do sistema de transportes públicos curta e longa distância, no sentido de tornar mais eficaz a gestão de fluxos de tráfego, sobretudo em meio urbano;

- Divulgação pública, de forma clara e acessível, dos compromissos nacionais e internacionais em termos de descarbonização, para os cidadãos e empresas;
- Introdução de conteúdos de mobilidade sustentável na formação de cargos superiores e técnicos de empresas de mobilidade e transportes, como critérios de acesso à atividade.

Racionalidades basilares/ponderação de interesses

146. Tendo em conta o vertido nos pontos precedentes, considera-se que a contratualização de serviços públicos por um operador interno pode apresentar diversas vantagens e dar resposta favorável a cada uma das racionalidades basilares e estruturantes da metodologia de regulação económica independente da AMT (a dos investidores; a dos profissionais/ utilizadores/ utentes/ consumidores e/ou cidadãos; e a dos contribuintes), sem prejuízo do reforço deste quadro através do cumprimento das recomendações feitas pela AMT e da verificação da manutenção destes benefícios através do necessário acompanhamento da execução contratual.
147. Quanto aos investidores, tendo em conta os elementos disponibilizados, pode criar adequadas condições para o desenvolvimento sustentável da prestação de

serviço de transporte rodoviário de passageiros na região, com condições de estabilidade necessárias ao investimento na rede de transportes e promoção do transporte público de passageiros. Atentos os pressupostos considerados no estudo promovido pelo Município de Cascais, para efeitos de elaboração do cenário económico-financeiro que serviu de referência, perspetiva-se que é possível garantir o cumprimento das obrigações de serviço público com cobertura dos custos operacionais, bem como a remuneração adequada do capital investido.

148. Por outro lado, o facto de se especificarem 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, sendo de reforçar o adequado relacionamento com outros operadores de transportes no mesmo mercado, o efetivo cumprimento regras contratuais e legais, nacionais e europeias, e a viabilização de um exercício de regulação, supervisão e organização do sistema atento a eventuais distorções concorrenciais.
149. Quanto aos contribuintes, no que concerne à resiliência da sociedade e da economia face à carga fiscal, o financiamento público em contrapartida de um melhor serviço, poderá não acarretar consequências negativas sobre a dívida pública e, consequentemente, sobre a carga fiscal. Na verdade, potencia o crescimento do transporte de passageiros e estimula o desenvolvimento da produção de valor acrescentado, podendo resultar num aumento da consequente receita fiscal, sem aumento dos impostos.
150. Por sua vez, as contrapartidas públicas viabilizam também a concretização do interesse público na efetivação de um melhor serviço de transporte de passageiros, por forma a assegurar a satisfação permanente dos padrões de continuidade, regularidade, qualidade, quantidade e tarifas do serviço de transporte.
151. O reforço e aplicação rigorosos de mecanismos de monitorização e fiscalização, devem servir para dissuadir o incumprimento dos requisitos contratuais e evitar que se traduzam numa eventual deterioração da qualidade do serviço prestado aos consumidores, pelo que, 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, são positivos.

152. No que tange a utilizadores/ utentes/ consumidores e/ou cidadãos, o facto de o sistema ser gerido por uma entidade com maior proximidade e com melhor conhecimento das reais necessidades dos utilizadores, poderá potenciar a oferta de um melhor serviço, adequando de forma mais profícua a oferta à procura, de uma forma dinâmica e eficaz, atento ao facto de os municípios deterem, por exemplo, competências na gestão do espaço público e no planeamento e ordenamento do território.
153. Ademais, o exercício dos poderes regulatórios da AMT em articulação com os poderes organizacionais do Município, poderá promover, potencialmente, uma melhor promoção dos direitos e interesses dos consumidores, utilizadores do transporte público, mas também daqueles que possam beneficiar, direta ou indiretamente, da existência de uma rede de transportes públicos eficiente na sua região.
154. Também no interesse daqueles, como dos contribuintes, a prestação do serviço público de transporte de passageiros, com base numa definição transparente e objetiva de obrigações contratuais, poderá potenciar uma melhor gestão dos dinheiros públicos e, conseqüentemente, assegurar a sustentabilidade atual e futura da oferta de transportes à população.
155. Atenta a realidade deste caso específico, poder-se-á inferir que um dos segmentos mais interessados, em primeira linha, e num contexto global desta racionalidade, são os consumidores, sendo que a imposição de obrigações contratuais e indicadores de performance e qualidade 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.
156. Com maiores alternativas de transportes, tal pode representar uma poupança de custos para os consumidores face a outros modos de transporte alternativos, mas também para a sociedade em geral, através da diminuição dos custos inerentes a um sistema baseado na utilização da viatura privada.

157. Na perspetiva dos profissionais também se apresentam resultados positivos, na medida em que se promove a manutenção e a criação de emprego de forma sustentada, e, no que concerne ao cidadão em geral, cumpre, invariavelmente, assinalar os reflexos positivos no reforço dos seus direitos de Cidadania.

IV – DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES

158. De sublinhar que 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, 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

159. Os contratos de serviço público celebrados no âmbito do RJSTP estão condicionados pelos circunstancialismos locais relativos aos múltiplos sistemas de transportes públicos de passageiros, que são muito diversos ou com uma grande amplitude/ cambiantes, sendo necessário ter em conta a maturidade do mercado e os modelos contratuais adotados por cada autoridade de transportes nos diversos casos concretos, incluindo, nomeadamente, uma análise ponderada sobre a alocação e partilha de risco operacional.

160. Contudo, a fundamentação de compensações financeiras e a execução contratual deve propugnar por alcançar pressupostos de transparência e objetividade, de forma a que se possa, ao longo da execução contratual, garantir o cumprimento de um serviço de qualidade e a maximização dos recursos públicos^{41 42} (por via de uma não sobrecompensação do operador).

161. Assim, nos termos das alíneas a), j), k) e m) do n.º 1 e da alínea a) do n.º 2 do artigo 5.º dos Estatutos da AMT, determina-se:

⁴¹ Referem ainda as Orientações da Comissão que “(...) se a empresa de transportes celebrou vários contratos de serviço público, as contas publicadas da empresa devem especificar a compensação pública correspondente a cada contrato. De acordo com o artigo 6.º, n.º 2, do regulamento, a pedido por escrito da Comissão, essas contas devem ser-lhe fornecidas.”

⁴² Também desta forma se dá cumprimento ao n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento e ao ponto 2.5.1. das Orientações da Comissão.

- Que garanta a conformidade das penalidades contratuais, que devem ser graduadas em leves, graves e muito graves, com o estabelecimento dos respetivos limites máximo e mínimo. Para o efeito, cumpre proceder à reformulação do n.º 2 da Cláusula 29.^a, do n.º 2 das Cláusulas 31.º e 32.º, da Cláusula 33.^a e das Cláusulas 35.^a a 37.^a da minuta do contrato, nos termos expostos no presente parecer;
- Que seja garantida a existência de livro de reclamações próprio para o prestador de serviços, sendo o mesmo de uso exclusivo do mesmo, devendo ser reformulado o n.º 3 da Cláusula 10.^a da minuta do contrato;
- Que atualize o modelo de avaliação económico-financeira da operação, até ao 6.º mês posterior à entrada em funcionamento da mesma, procedendo depois à referida atualização de forma anual, discriminando, nomeadamente, os custos com combustível (valor/km), mão de obra e outros fatores de produção de custo variável. A referida atualização deverá ser remetida a esta Autoridade;
- Que garanta, nos termos do n.º 5 do artigo 36.º do CCP, que a minuta do contrato identifica, expressamente, todos os pareceres que possam condicionar a sua execução;
- Que assegure o envio à AMT da versão definitiva do contrato, devidamente assinada e visada pelo Tribunal de Contas.

162. Recomenda-se ainda que:

- Os montantes que presidiram ao estudo de fundamentação são estimados e dependentes de acertos resultantes de dados reais em contexto de execução contratual. Neste sentido, o Município deve proceder à sua validação, sendo recomendável que tais variáveis de base sejam auditadas e comprovadas, no âmbito do contrato, de forma a obter dados mais precisos que permitam ajustamentos contratuais ou mesmo ajustamentos em pagamentos finais. Com base em estimativas, não se poderá criar a expectativa de que o operador receba todo o montante de compensações previsto, se não for esse efetivamente o défice real resultante da exploração;
- Nos termos do artigo 48.º do RJSPT, transmita à AMT eventuais factos subsumíveis aos tipos contraordenacionais previstos legalmente, caso se

verifiquem, designadamente o incumprimento de obrigações de serviço público previstas no contrato e de reporte de informação legalmente prevista, imediatamente após a tomada de conhecimento da sua verificação, colaborando na instrução do processo contraordenacional;

- Para efeitos de formação de preço contratual ou de determinação do valor de compensações em procedimentos futuros, deve ser efetuada a adequada apresentação e validação de dados operacionais e económico-financeiros, de forma segmentada e comprovada, nos termos expostos no presente parecer;
- Se proceda à transmissão dos dados previstos nos termos do artigo 22.º do RJSPT e dos dados operacionais previstos no Regulamento 430/2019, de 16 de maio;
- Se dê cumprimento ao Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro, na sua redação atual e ao Decreto-Lei n.º 156/2005, de 15 de setembro, também na sua redação atualizada;
- Adote as normas de qualidade emitidas pelo IPQ relativas ao transporte de passageiros, nomeadamente a respeitante ao Transporte público de passageiros - Linha de autocarros urbanos - Características e fornecimento do serviço (NP 4493:2022) ou a que respeita ao Transporte público de passageiros - Termos e definições (NP 4554:2016), sem prejuízo de outras que revelem particular interesse no caso concreto;
- Deverá ser avaliada a possibilidade de inclusão de cláusulas de desempenho no que concerne à manutenção da frota, em particular em matéria de óleos de baixa viscosidade, de resistência ao rolamento de pneus de veículos e de ruído de pneus;
- Deverá ainda ser ponderada a formação regular aos motoristas sobre condução ambientalmente consciente.

V – DAS CONCLUSÕES

163. Em suma, está em causa:

- Um procedimento com vista à exploração do serviço de transporte público rodoviário de passageiros por parte de um operador interno, em regime de prestação de serviços;
- O contrato tem uma duração de 7 anos, não renováveis
- O preço unitário por quilómetro é de [confidencial] EUR no que respeita a veículos a diesel e elétricos e de [confidencial] EUR no que concerne aos veículos a hidrogénio;
- A receita é da titularidade da autoridade de transportes;
- São estabelecidas obrigações de serviço público;
- O valor a atribuir ao operador a título de compensação por obrigações de serviço público é de [confidencial] EUR;
- É prevista a existência de sistema de bilhética e sistema de apoio à exploração;
- Estão previstas obrigações de reporte.

164. No caso concreto, foi aduzida informação que permite, de forma consistente, considerar fundamentadas as remunerações/compensações a pagar ao operador, à luz do enquadramento legal e jurisdicional.
165. Sublinha-se que o sentido favorável do parecer está condicionado ao cumprimento das determinações efetuadas, bem como à efetiva implementação de todos os mecanismos contratuais previstos para evitar situações de sobrecompensação.
166. Quanto à análise das diferentes racionalidades plurais: a dos investidores; a dos profissionais/utilizadores/utentes/consumidores e/ou cidadãos; e a dos contribuintes, a mesma assume parecer favorável porquanto, e entre outros argumentos, pode contribuir para a sustentabilidade económica e de funcionamento do mercado da mobilidade, assegurando uma mobilidade eficiente e sustentável e permitindo a cobertura da oferta de transportes públicos em região de alta dispersão populacional.

Lisboa, 16 de agosto de 2024

A Presidente do Conselho de Administração

Ana Paula Vitorino