

PARECER N.º 55/AMT/2024

[versão não confidencial]

I – DO OBJETO

1. Foi rececionada na Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT) uma comunicação da Câmara Municipal do Porto (CM) (datada de 11 de julho de 2024) com vista à emissão de parecer prévio vinculativo.¹
2. A referida comunicação, a propósito do novo Contrato de Serviço Público de Transporte de Passageiros com a Sociedade de Transportes Coletivos do Porto (STCP) foi acompanhada dos seguintes documentos:
 - Minutas de contratos de serviço público incluindo os anexos:
 - Anexo 1 – Rede
 - Anexo 2 - Planos de Rede e Oferta
 - Anexo 3 - Sistema de Bilhética, SAE, Website
 - Anexo 4 - Material Circulante
 - Anexo 5 – Paragens
 - Anexo 6 – Reporte
 - Anexo 7 - Títulos, Zonamento e Tarifas
 - Anexo 8 - Aditamento Ao Contrato Interadministrativo
 - Anexo 9 - Avaliação de Desempenho e Qualidade de Serviço
 - Anexo 10 - Compensações por Obrigações de Serviço Público

¹ Alínea b) do n.º 2 do artigo 34.º do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, que estabelece que compete à AMT “emitir parecer prévio vinculativo sobre peças de procedimento de formação dos contratos de concessão ou de prestação de serviços públicos nos setores regulados, ou sobre alterações promovidas aos contratos em vigor”.

- EVEF - Apuramento Das Compensações Por Obrigação De Serviço Público - Rodoviário - Relatório Sobre Os Pressupostos E Resultados Para O Período 2025-2034;
 - Relatório do Modelo de Organização e Gestão – Comparador público.
3. O presente parecer inscreve-se no cumprimento da missão da AMT enquanto regulador independente² e nas atribuições da AMT, previstas no n.º 1 do artigo 5.º dos seus Estatutos, aprovados em anexo ao Decreto-Lei 78/2014 de 14 de maio, designadamente, de zelar pelo cumprimento do enquadramento legal, nacional, internacional e da União Europeia, aplicável à regulação, supervisão, promoção e defesa da concorrência, visando o bem público, a defesa dos interesses dos cidadãos e dos operadores económicos e de monitorizar, acompanhar e avaliar das atividades e políticas do *Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes*.

II – DO ENQUADRAMENTO

Introdução

4. A AMT emitiu anteriormente o Parecer n.º 6/2016³, no contexto da alteração ao Contrato de Serviço Público celebrado entre o Estado Português e a STCP, realizada na sequência das observações apresentadas pelo Tribunal de Contas no âmbito do processo de fiscalização prévia relativo ao referido contrato. No citado parecer, foi tido em conta o projeto do Decreto-Lei n.º 82/2016, de 28 de novembro que:
- Delegou na Área Metropolitana do Porto (AMP) as competências do Estado, enquanto Autoridade de Transportes competente no que respeita ao serviço de transporte público de passageiros explorado pela STCP, por um período máximo de sete anos;
 - Habilitou legalmente a AMP e os municípios de Porto, Vila Nova de Gaia, Matosinhos, Maia, Gondomar e Valongo a constituir uma unidade técnica de suporte, não dotada de personalidade jurídica própria, mas dispendo de autonomia funcional e exercendo as competências de Autoridade de Transportes relativas ao serviço operado pela STCP;

² Nos termos dos seus estatutos, anexos ao Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio (Estatutos, e de acordo com as exigências que emanam da Lei-Quadro das Entidades Reguladoras independentes, aprovada pela Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto.

³ Disponível em: http://www.amt-autoridade.pt/media/1826/parecer_6_2016_amt.pdf

- Atribuiu o efetivo exercício de poderes de gestão operacional da operadora STCP à AMP, de forma articulada com os poderes que assistiam ao Estado enquanto acionista único, mediante a celebração de um contrato de gestão operacional da STCP entre o Estado e a AMP.
5. Posteriormente, em 28 de julho de 2017, o Estado e a AMP celebraram com a STCP um segundo Aditamento ao Contrato de Serviço Público, tendo por base a entrada em vigor do já referido Decreto-Lei n.º 82/2016, de 28 de novembro. Através deste segundo aditamento, a AMP assumiu todas as posições jurídicas, direitos e obrigações de que o Estado é titular no contrato de serviço público. O Aditamento foi visado pelo Tribunal de Contas em 21 de agosto de 2017.
 6. Após 2 anos de execução contratual, foi publicado o Decreto-Lei n.º 151/2019, de 11 de outubro, que operou a intermunicipalização da empresa e estabeleceu a transmissão da totalidade das ações representativas do respetivo capital social do Estado, para os Municípios de Gondomar, Maia, Matosinhos, Porto, Valongo e Vila Nova de Gaia.
 7. Através do Parecer 67/AMT/2019, de 19 de dezembro, foi emitido o parecer prévio vinculativo favorável quanto ao terceiro Aditamento ao Contrato de Serviço Público, tendo sido efetuadas as seguintes determinações:
 - Seja iniciada a elaboração e apresentação de nova proposta de contrato de serviço público, com maior especificação dos seus termos, como já se verifica aliás em outros operadores internos ou em procedimentos concursais de Comunidades Intermunicipais e Áreas Metropolitanas, tendo em conta as orientações da AMT quanto elaboração de condições contratuais;
 - Revisão anual do modelo financeiro e revisão/ajuste anual da compensação, tendo em conta a atualização dos respetivos pressupostos, com base na contabilidade analítica e cálculos precisos de gastos e rendimentos elegíveis e revisão anual do modelo financeiro⁴, visando melhor avaliar a evolução previsional ao longo do período do contrato de prestação de serviço público com reflexos na compensação a atribuir⁵. Considera-se que, na revisão anual do modelo financeiro e dos respetivos pressupostos, com base em dados reais da exploração, obtidos

⁴ Informação sobre Auxílios de Estado e compensações: https://www.amt-autoridade.pt/media/1955/auxilios_estado_osp_transportes.pdf

⁵ [confidencial]

designadamente através de contabilidade analítica, devem ser adequadamente tidas em conta no cálculo das compensações, todas as vertentes económicas e financeiras, incluindo o valor da concessão, para o qual tem relevância o investimento efetuado e não amortizado.

8. Foi recomendada:

- A elaboração de relatórios e reportes de informação com as autoridades de transportes, mas também com entidades como a AMT ou a IGF;
- Que os indicadores contratuais fossem complementados (e depois ajustados) com os indicadores de monitorização e supervisão que constam da Informação às Autoridades de Transportes, de 27 de setembro de 2018, na gestão contratual e para os efeitos de elaboração de relatórios de gestão e outros instrumentos previsionais⁶, não deixando, obviamente, de ter em conta o Plano de Atividades e Orçamento ou Instrumentos Previsionais de Gestão;
- O cumprimento da obrigação de transmitir os dados operacionais previstos no Regulamento n.º 430/2019⁷, publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 94, de 16 de maio de 2019 em ordem a garantir uma adequada monitorização de todos os pressupostos e variáveis necessários ao cálculo de indicadores de *performance*⁸ e nos termos previstos no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento (CE) 1370/2007⁹;
- Garantir-se, em articulação com a AMP condições concorrenciais equitativas entre os vários operadores da região, no que se refere a pagamento de compensações financeiras e de repartição de receitas tarifárias, ou na redefinição de modelos de exploração e oferta, acautelando efeitos negativos e injustificados na sustentabilidade das respetivas operações;

⁶ Tendo em conta que a Comissão Europeia sustenta que um contrato de serviço público pode consistir num instrumento contratual, mas também numa decisão administrativa ou em instrumento legal e regulamentar, recomenda-se que as obrigações de transmissão de informação, ainda que previstas contratualmente, possam também ser melhor detalhadas em função do exercício de melhor especificação de indicadores estratégicos e operacionais, financeiros e económicos, e sobretudo da periodicidade da sua recolha, tratamento e análise, (além dos já previstos no contrato e em outros documentos como o Plano de Atividades), no sentido de lhes dar maior coerência e vinculatividade, mas também conferir-se a necessária sindicabilidade.

⁷ Regulamento Sobre Regras Tarifárias e Procedimentos de Recolha de Informação - https://www.amt-autoridade.pt/media/2011/regulamento_regrastarifarias_procedimentos_recolhainf.pdf

⁸ Orientações - Obrigações de Reporte e Publicitação - Regulamento n.º 430/2019 e Regulamento (CE) n.º 1370/2007 - https://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes_amt_obrigacoes_reporte_relatorios_publicos.pdf

⁹ Que sirva de base relatório de execução contratual, quanto ao desempenho operacional, económico e financeiro (incluindo a revisão/atualização do modelo financeiro para os anos do contrato), de forma a aferir a exequibilidade de indicadores contratuais bem como da sustentação (legal e técnica) dos pressupostos de apuramento e cálculo de compensações financeiras.

- Garantir-se a inserção no sistema de informação nacional da informação prevista no artigo 22.º do RJSPTP¹⁰;
 - Garantir-se o cumprimento dos competentes requisitos de autorização e validação de despesa e garantia da sua comportabilidade, nos termos legalmente previsto.
9. Em 10-02-2021, o Município do Porto solicitou a prorrogação do prazo para apresentar nova proposta de contrato de serviço público, tendo a AMT considerado que:
- A determinação de elaboração de novo contrato tinha como pressuposto que a transferência da propriedade da STCP se efetivasse a 1 de janeiro de 2020, o que permitiria aos Municípios detentores do capital social da empresa, desde logo, iniciar tais diligências;
 - Contudo, além de a posição do Tribunal de Contas ter sido emitida apenas em dezembro de 2020, o parecer da AMT foi emitido sem antecipar os impactos da Pandemia Covid-19 e todas as restrições que vieram a recair sobre operadores e autoridades de transportes, designadamente a implementação de serviços essenciais e de obrigações de reporte de informação pelo pagamento de compensações, através do Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril;
 - Reconheceu-se que a prioridade atual seria gerir tais restrições e assegurar a ininterruptibilidade do serviço público e as necessidades de mobilidade dos cidadãos, em períodos de confinamento e desconfinamento, com variações diversas da oferta e da procura que é necessário monitorizar, concedendo-se na prorrogação do prazo de apresentação de nova proposta de contrato de serviço público.

Supervisão AMT

10. Importa referir que no âmbito da aplicação do Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril, que estabeleceu os procedimentos relativos à atribuição de financiamento e compensações pela disponibilização de serviços essenciais, a AMT procedeu à avaliação da execução do contrato de serviço público, nos anos de 2020, 2021 e 2022.

¹⁰ Uma vez que se aplica a todos os serviços de transporte público de passageiros em operação. Ver Obrigações Legais de Transmissão de Informação por Parte de Operadores de Transportes - https://www.amt-autoridade.pt/media/2118/obrigacoes_legais_transmissao_informacao.pdf

11. Competia à AMT avaliar se as verbas atribuídas, no âmbito dos apoios concedidos, para garantir a disponibilização de serviços essenciais à mobilidade das populações, não representavam uma sobrecompensação ou duplicação de apoios para o mesmo fim.
12. Para o efeito, foi analisada informação desagregada sobre o serviço público de transporte de passageiros efetuado, incluindo informação sobre oferta, procura, rendimentos e gastos associados à exploração de cada serviço, de forma a apurar a existência de sobrecompensação.
13. Nos termos da legislação nacional e europeia aplicável e orientações da Comissão Europeia, a sobrecompensação será o excesso de rendimentos da exploração do serviço público de transporte de passageiros, face aos custos necessários para assegurar essa mesma exploração, acrescidos de uma taxa de lucro razoável.
14. Para cada um dos 3 anos, foi concluído¹¹ não se verificar sobrecompensação, constatando-se, contudo, a exploração deficitária.
15. Por outro lado, em 2023, a AMT realizou uma ação de supervisão a nove operadores de serviço público de transporte de passageiros, incluindo a STCP, 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.
16. Na referida ação de supervisão, foi concluído o seguinte:
 - São realizadas reuniões mensais de acompanhamento de execução financeira com a Unidade Técnica de Coordenação, que se encontram devidamente documentadas por Atas;
 - Durante a execução do atual Contrato de Serviço Público foram transferidas as ações da STCP do Estado para os seis municípios sendo que o acionista maioritário é o Município do Porto com 53,69% das ações;

¹¹ Ofício n.º 10800-CA/2021, de 28-10-2021, Ofício n.º 7305-CA/2022, de 03-11-2022, Ofício n.º 6501-CA/2023, de 26-10-2023

- A STCP encontra-se a preparar o novo Contrato de Serviço Público que irá contemplar várias alterações, considerando que o atual contrato cessará em 31/12/2024;
- A empresa informou que se encontra numa fase de alteração do sistema, tendo sido celebrado contrato ao abrigo de um concurso público, em agosto de 2022, para o fornecimento, instalação, colocação em serviço e manutenção do sistema de apoio à exploração e de informação ao público (SAEIP), e que se encontra na fase final da sua implementação;
- Em simultâneo, encontra-se também a ser implementado um novo sistema de bilhética que significará, no entender da empresa, uma enorme melhoria face ao sistema de bilhética atual;
- O novo sistema SAEIP irá assegurar inúmeras funcionalidades que permitirão um maior controlo da operação, da infraestrutura de rede e das viaturas e permitirá um fácil acesso à informação e avaliação dos níveis de desempenho e qualidade de serviço;
- Mensalmente, o Gabinete de Controlo de Gestão e Auditoria reporta, no Relatório Mensal de Informação de Gestão, o indicador “Taxa de Cumprimento Mensal de Serviço de Autocarro”, que tem a mesma fórmula de cálculo desde 2010;
- Quando ocorrem alterações ao plano de oferta, decorrentes de situações excecionais, a Direção de Marketing elabora um plano para ajustar essa alteração com a devida análise quanto ao impacto no Contrato de Serviço Público, para posterior autorização pelo gestor do contrato;
- O plano de oferta autorizado é carregado no sistema para a devida monitorização;
- O sistema tem uma parte que é automatizada, como a mudança dos horários carregados, e alguma da informação está sistematizada, mas ainda tem intervenção humana;
- O sistema atual não consegue identificar a localização de todas as paragens e quando ocorrem situações de não realização do serviço, o seu registo é manual e realizado pelo motorista;

- O registo das situações de não realização de serviço é efetuado pela chefia, ora na expedição, ora no Centro de Controlo de Tráfego e Operação (CCTO) da STCP;
 - Em cada posto de controlo, atribuído a um operador, é possível observar o horário programado e o real executado, bem como os atrasos que se verifiquem nos autocarros em circulação.
17. Por sua vez, o Departamento Municipal de Mobilidade da Câmara Municipal do Porto elaborou, em agosto de 2023, na qualidade de gestor do contrato, um Relatório de Acompanhamento do contrato de serviço público dos STCP, relativo ao ano de 2022.
18. A taxa de cumprimento do serviço de transporte público rodoviário da STCP (índice de regularidade) foi de 96,2%, representando 94% de cumprimento de serviço face ao orçamento de 2022 (rácio capacidade produtiva/rede autorizada). Em 2022, a taxa de cumprimento de serviço do carro elétrico foi de 91,5%.
19. Quanto ao índice de pontualidade, é referido que *“Relativamente ao índice de pontualidade, refere-se não ter sido ainda possível a obtenção do mesmo, dado que o projeto de implementação do novo Sistema de Apoio à Exploração (SAE) da STCP, que virá ultrapassar os constrangimentos que existem para este cálculo, sofreu atrasos significativos, estando prevista a sua conclusão para o final do 1º semestre de 2024.”*
20. Assim, passados vários anos da implementação de contratos de serviço público de primeira geração, pareceu claro que resultam evidências da necessidade de revisão dos referidos contratos, avançando para uma nova fase de maior exigência, sobretudo no que se refere à qualidade do serviço prestado e da relação das empresas com os passageiros.

Contrato de serviço público de transporte de passageiros em autocarro e BRT

21. Dos considerandos constantes da minuta do contrato em análise, destacamos o seguinte:
- A STCP é uma empresa cujo capital social é integralmente detido pelos Municípios, qualificando-se assim como «empresa local» na aceção do artigo 19.º da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, que aprovou o regime jurídico da atividade empresarial local e das participações locais, regendo-se pelo disposto nesse diploma, no Código das Sociedades Comerciais, nos seus Estatutos e,

subsidiariamente, no regime do setor empresarial do Estado sem prejuízo das normas imperativas neste previstas;

- A STCP é uma empresa local de gestão de serviços de interesse geral e tem por objeto social a exploração do serviço público de transporte de passageiros na área urbana do Grande Porto (cfr. artigo 4.º, n.º 1, dos seus Estatutos);
- Regulamento (CE) n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007, alterado pelo Regulamento (UE) n.º 2016/2338 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de dezembro de 2016 afirma, de um modo claro, no seu considerando 12, a legitimidade da operação dos serviços públicos de transporte de passageiros por parte de empresas públicas, fazendo eco dos princípios da neutralidade no que se refere ao regime de propriedade consagrado no artigo 345.º do Tratado de Funcionamento da União Europeia, da liberdade de os Estados-Membros definirem os serviços de interesse económico geral no seu território, da subsidiariedade e da proporcionalidade;
- O artigo 17.º do Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros, aprovado pela Lei n.º 52/2015, de 9 de junho (RJSPTP), admite a possibilidade de o serviço público ser explorado por um operador interno da autoridade de transportes, o qual consiste numa entidade em relação à qual a autoridade de transportes exerça uma relação de domínio idêntica à que exerce sobre os seus próprios serviços;
- Sendo os acionistas únicos da STCP, os Municípios são as suas entidades públicas participantes na aceção do artigo 5.º do RJAEL e exercem sobre a empresa uma influência dominante tal como definida no artigo 19.º do mesmo diploma, qualificando-se assim a STCP como operador interno dos Municípios na aceção do artigo 17.º do RJSPTP; O Município do Porto pretende que a STCP continue a ser a operadora do serviço público de transporte rodoviário de passageiros de âmbito municipal na cidade do Porto, em regime de concessão com direito de exclusivo, dando continuidade e aproveitando a capacidade instalada e o know-how acumulado da empresa;
- E, bem assim, os Municípios pretendem que a STCP continue também a ser a operadora do serviço público de transporte rodoviário de passageiros de âmbito intermunicipal, em regime de concessão.

22. Mais acrescentam os considerandos que:

- O Estado português decidiu realizar um investimento na mobilidade urbana da cidade do Porto no quadro do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR), que consiste precisamente na instalação de um sistema de BRT (Bus Rapid Transit)
- O Estado atribuiu à Metro do Porto, S.A., a incumbência da realização dos investimentos em obras de adaptação da via rodoviária que servirá de canal do BRT, bem como a aquisição dos equipamentos e frota a afetar à operação, tendo sido convencionado com o Município do Porto que, depois de concluída a sua construção e aquisição de veículos e equipamentos, a exploração do BRT será atribuída a um operador de transportes específico designado pelo Município do Porto, enquanto Autoridade de Transportes competente, mediante contrato celebrado nos termos previstos no RJSPTP;
- O Município do Porto e a STCP celebram o contrato de serviço público, na dimensão respeitante ao transporte rodoviário de passageiros de âmbito municipal na cidade do Porto, em regime de exclusivo, prestado por meio de Sistema BRT e de autocarro, a que se refere o artigo 20.º do RJSPTP, estabelecendo as regras a que obedece a exploração, tal como disposto nos artigos 21.º e seguintes do RJSPTP.

23. Mais referem que:

- Atenta a falta de viabilidade económica ou operacional dos serviços de transporte rodoviário de passageiros objeto do Contrato, a execução dessas tarefas configura uma obrigação de serviço público, tal como definida no artigo 23.º do RJSPTP;
- O desempenho de obrigações de serviço público determina o pagamento, por parte das Autoridades de Transportes, de uma compensação por cumprimento de obrigação de serviço público,
- A natureza dos serviços de transporte de passageiros objeto do Contrato reconduz-se cumulativamente à previsão da alínea f) do artigo 45.º do RJAEL, sendo, portanto, um serviço de interesse geral suscetível de ser prestado pela STCP aos Municípios;
- O artigo 47.º do RJAEL estatui que a figura através da qual as entidades públicas participantes atribuem às respetivas empresas locais a gestão de serviços de

interesse geral se qualifica como «contrato-programa», instrumento esse onde se deve definir detalhadamente o fundamento da necessidade do estabelecimento da relação contratual, a finalidade desta, os montantes dos subsídios à exploração, assim como a eficácia e a eficiência que se pretendem atingir com a mesma, concretizando um conjunto de indicadores ou referenciais que permitam medir a realização dos objetivos setoriais;

- O Contrato entre os Municípios e a STCP encontra-se, assim, igualmente sujeito ao regime legal previsto para os contratos-programa constante do RJAEL;
- As Partes reconhecem que as receitas geradas pela exploração do serviço público não serão suficientes para cobrir os respetivos custos, devendo os restantes recursos financeiros necessários à exploração do serviço ser objeto de financiamento pelos Municípios, qualificando-se as compensações por obrigações de serviço público como subsídios à exploração nos termos do n.º 2 do artigo 47.º do RJAEL, aplicando-se igualmente esse regime;
- Os Municípios contratam a STCP com dispensa de observância de um procedimento pré-contratual segundo a Parte II do Código dos Contratos Públicos, conforme estipulado no artigo 5.º-A, n.º 1, desse mesmo Código;
- A não sujeição à Parte II do Código dos Contratos Públicos determina que a sua celebração deve ser realizada, nos termos do n.º 3 do artigo 201.º do Código do Procedimento Administrativo, na sequência de um procedimento pré-contratual *ad hoc* modelado com base no regime de procedimentos previsto nesse código, «com as necessárias adaptações»;
- A formação do Contrato seguiu o procedimento de adjudicação direta conforme a tramitação prevista no artigo 201.º, n.º 3, do Código do Procedimento Administrativo;
- O presente, na medida em que se reveste de natureza de contrato-programa, está isento de fiscalização prévia do Tribunal de Contas nos termos do disposto no artigo 47.º, n.º 1, alínea h), da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, na sua atual redação.

24. De acordo com a Cláusula 1.ª da minuta de contrato, é atribuída à STCP a exploração, em regime de concessão, do Serviço Público de transporte regular de passageiros em modo rodoviário de Âmbito Municipal na respetiva área geográfica, por meio de autocarro (em regime de exclusivo) e Sistema BRT, conforme consta dos Apêndices 1

e 2 do Anexo 1 (Rede) e em modo rodoviário de Âmbito Intermunicipal, por meio de autocarro, conforme consta do Apêndice 3 do Anexo 1 (Rede).

25. Cumpre destacar que no citado Anexo 1, é referido que *"A rede a explorar pela STCP presente neste cenário advém do momento em que se dará o final dos atuais contratos com os operadores privados na AMP (rede UNIR) e poderão ser realizados ajustes na rede da STCP em virtude desse momento, sem pôr em risco o equilíbrio financeiro dos atuais contratos. Foi assim feita uma preparação da rede da STCP com pressupostos de alteração e condicionamento desses futuros contratos, que deverão iniciar-se no final do ano de 2030."*
26. Considerado o exposto, a AMT questionou o Município acerca da informação que sustenta a previsão referida tendo questionado, ainda, se existem planos para assumir parte ou a totalidade da rede UNIR.
27. Em resposta, o Município informou que *"Quando se iniciou o desenho da rede do futuro contrato da STCP (janeiro/2023) a expectativa de o arranque dos contratos dos operadores privados com a rede UNIR apontava para 2023, com a duração de 7 anos, e por isso com término em 2030. Este momento aproximado é volátil e não é controlado pela STCP, mas esteve na base do planeamento das alterações previstas no Cenário 3 (2030), para quando esse momento se der com exatidão no tempo.*
Existem planos para assumir parte da rede UNIR, como também faz parte do plano algumas linhas atualmente operadas pela STCP passarem a fazer parte da rede UNIR, variando a solução final de região para região. O conceito global por detrás desta mudança é ter as grandes ligações rápidas entre centralidades a serem servidas pela STCP e o reticulado local ser servido pelo operador privado."
28. Ainda no âmbito do Anexo 1, foi verificada a referência aos serviços mínimos previstos no artigo 14.º do RJSPTP, sendo que foi solicitado ao Município que esclarecesse se o plano de rede e oferta cumpre os respetivos requisitos, ao que o mesmo respondeu de forma afirmativa, enviando um relatório de suporte à informação prestada.
29. De acordo com a Cláusula 5.ª a STCP obriga-se a explorar o Serviço Público objeto do Contrato sendo responsável pela realização das seguintes atividades ou conjunto de atividades:
 - Operar os Serviços Públicos indicados, incluindo as respetivas Redes, Material Circulante, SI/TIC e todos os outros bens necessários à boa prossecução das

atividades neles incluídas, com de qualidade, regularidade, segurança e eficiência e, usando para o efeito as melhores práticas, observando, designadamente, a norma europeia de qualidade de serviços nos transportes EN 13816 e satisfazendo as necessidades de procura verificadas em cada momento;

- Assegurar a satisfação dos Níveis Mínimos de Serviço na área geográfica do Município do Porto;
- Garantir a boa execução da Operação, de forma regular e contínua;
- Cumprir, pelo menos, o Plano de Rede e Oferta em vigor aprovado pelos Municípios, que em cada momento estiver em vigor;
- Assegurar um serviço de transporte de passageiros de qualidade, segurança, fiabilidade e pontualidade, todos os dias do ano, ao longo de todo o período de vigência do Período de Exploração e de acordo com os critérios especificados no Plano de Rede e Oferta em vigor;
- Prestar o Serviço Público a todos os utilizadores, sem qualquer discriminação nas condições de acesso e de realização para além das que sejam impostas por lei e pelo presente Contrato;
- Explorar e adaptar o Serviço Público por forma a satisfazer as necessidades de mobilidade e acessibilidade das populações de forma adequada e eficiente, promovendo o aumento da procura e a transferência modal do transporte individual para o transporte público, contribuindo para a coesão e equidade social e territorial;
- Disponibilizar e manter os meios de exploração necessários e adequados para a exploração do Serviço Público, para além daqueles que sejam disponibilizados pelos Municípios;
- Prestar o Serviço Público com condições de comodidade e conforto para os passageiros, designadamente no que concerte à manutenção, limpeza, higienização e conservação dos veículos, equipamentos e instalações;
- Emitir e comercializar Títulos de transporte e todas as atividades relacionadas, no que respeita a Títulos de bordo próprios do Serviço Público, e assegurar que apenas viajam passageiros com Título válido;

- Dispor de recursos humanos em qualidade e número adequados para levar a cabo as ações exigidas pela Operação;
 - Dispor e assegurar a manutenção de todos os meios necessários à exploração do Serviço Público, nomeadamente do Material Circulante, instalações, Sistemas e equipamentos, no cumprimento do disposto no presente Contrato;
 - Articular as responsabilidades e prestações com terceiros que interajam no, ou com, o Serviço Público;
 - Cumprir as normas legais, contratuais e regulamentares aplicáveis às atividades de Operação e Manutenção;
 - Acatar condicionamentos ou limitações impostas pelos Municípios ou demais autoridades com competências legais para o efeito, nos termos que resultem da lei ou do Contrato;
 - Cumprir as normas legais e regulamentares aplicáveis às atividades que exerça, bem como de instruções que lhe sejam transmitidas pelas entidades fiscalizadoras;
 - Apoiar os Municípios, sempre que estes o solicitarem, designadamente nas suas relações com outras entidades;
 - Prestar imediatamente informação aos Municípios de qualquer circunstância excecional que possa condicionar gravemente o normal desenvolvimento das atividades objeto do presente Contrato.
30. Segundo a Cláusula 7.^a, a oferta deve ser adequada às necessidades da procura e aos padrões de mobilidade de acordo com de Planos de Rede e Oferta de vigência anual, entre 1 de janeiro e 31 de dezembro do ano subsequente, dos quais consta o calendário anual de oferta, informação por linha de percurso, paragens, frequências por período horário, informação da primeira e última viagem e ainda a quantidade de viagens por dia por sentido, incluindo variantes, bem como a calendarização das alterações propostas ao longo do ano em causa. Como suporte operacional de cada Plano de Rede e Oferta será elaborado um Plano de Operação, que se consubstancia nos horários por Linha de acordo com os diversos tipos de oferta definidos no calendário anual e por tipo de dia. As orientações e definições técnicas dos Planos de Rede e Oferta estão integralmente descritas no Anexo 2 (Parâmetros da rede).

31. Nos termos da Cláusula 8.^a, os Planos podem ser ajustados, devendo ser de imediato aceites todos os ajustamentos que não impliquem meios adicionais necessários, bem como aqueles que não variem 2,5% em quantidade de viagens face ao já aprovado e sem prejuízo de gestão de variações pontuais, previsíveis e imprevisíveis, de procura e oferta.
32. De acordo com a Cláusula 12.^a é autorizada a variação da produção quilométrica anual em veículos quilómetro (veíc.km) associada ao Serviço Público previsto, que não seja um acréscimo que exceda 5%.
33. Segundo a Cláusula 13.^a, a STCP obriga-se a assegurar a pontualidade e a regularidade das Viagens.
 - Ao nível do planeamento, deve assegurar que as propostas de Planos de Rede e Oferta preveem horários e tempos de percurso exequíveis, dimensionados com base em velocidades comerciais adequadas e contemplando os congestionamentos recorrentes no trânsito automóvel, bem como reservas de tempo que permitam recuperar eventuais atrasos sem prejuízo da salvaguarda da eficiência da operação;
 - Ao nível da operação, deve realizar uma gestão proativa e em tempo real das Viagens, agindo sempre que ocorram eventos, que lhe sejam imputáveis ou não, que possam afetar a frequência e pontualidade das Viagens, no sentido de corrigir ou mitigar eventuais desvios;
 - A pontualidade e a regularidade das Viagens estão sujeitas a limiares quantitativos, objeto de avaliação de desempenho, que incidem respetivamente sobre: (i) Atrasos na realização da primeira e última Viagem de uma Linha; (ii) Cumprimento do número de Viagens.
 - As Viagens realizadas em incumprimento dos limiares estabelecidos deverão ser devidamente justificadas, de acordo com os critérios definidos.
34. Segundo a Cláusula 14.^a, caso estejam em causa disrupções do serviço, deve ser dado conhecimento imediato aos Municípios e prestar informações adequadas e apoio aos Passageiros, mobilizar todos os meios adequados à minimização dos impactos e reposição do serviço planeado.
35. De acordo com a Cláusula 15.^a, a STCP obriga-se a assegurar a divulgação do Serviço Público, designadamente a respeito de percursos, paragens, horários, tarifários,

- condições de utilização, alterações de serviço ou outras, em forma física e digital e cumprir a legislação europeia e nacional aplicável respeitante ao contrato de transporte e direitos dos passageiros e tratamento de reclamações.
36. No que respeita às reclamações, constata-se que não existe, na minuta de contrato, referência expressa à existência de livro de reclamações físico e eletrónico.
 37. Questionado a esse respeito, o Município respondeu que *“O Contrato de Serviço Público pode ter uma menção ao livro de reclamações físico e eletrónico, mas essa menção não é obrigatória. A obrigatoriedade de ter livro de reclamações resulta do próprio artigo 3.º do Decreto-Lei e aplica-se em qualquer caso.”*
 38. Se é certo que o Decreto-Lei se aplica à situação em apreço sem que seja necessária previsão contratual nesse sentido, também é certo que a referida previsão contratual reforça a obrigatoriedade de existência do livro de reclamações, sendo que o operador deve assegurar a coexistência do livro de reclamações físico e eletrónico, constituindo os mesmos um instrumento de extrema importância no que concerne à relação com os passageiros.
 39. Desta forma, a introdução de uma Cláusula relativa ao livro de reclamações e ao cumprimento do Decreto-Lei 156/2005, de 15 de setembro, pese embora não seja obrigatória, consubstancia uma boa prática que, como tal, não deverá ser descurada.
 40. Nos termos da Cláusula 18.º, o Estabelecimento afeto ao Serviço Público integra os bens móveis e imóveis afetos à exploração de todos os Serviços Públicos e os direitos e obrigações destinados à realização do interesse público subjacente à celebração do Contrato, tal como indicados, sem prejuízo da aquisição da propriedade ou outro direito de utilização nos termos legal e contratualmente previstos e instalar todos os bens que se mostrem necessários e convenientes à boa prossecução das atividades.
 41. Segundo as Cláusulas 20.ª a 22.ª a STCP obriga-se a disponibilizar os veículos em número necessário e suficiente para a exploração de cada um dos Serviços Públicos. os quais são afetos ao Estabelecimento, de acordo com as indicações constantes do Anexo 4 (Material Circulante). Ao longo da execução do Contrato, a STCP pode substituir o Material Circulante, para cumprir as exigências do Contrato e da legislação aplicável e deve estar reparada para a acessibilidade de passageiro(s) com mobilidade condicionada e afetação de lugar(es) reservado(s) aos mesmos passageiro(s).

42. No que concerne ao material circulante, cumpre clarificar se a presente operação dá cumprimento ao disposto no Decreto-Lei 86/2021 de 19 de outubro. A este respeito, o Município esclarece que *“No Plano de Investimento para o período 2025-2034 está prevista a aquisição, para o primeiro período de referência, de 20 autocarros standard elétricos e 10 autocarros articulados a gás natural, cumprindo-se assim a 100% o disposto no decreto-lei n.º 86/2021. Para o segundo período de referência, ou seja, de 1 de janeiro de 2026 a 31 de dezembro de 2030 está prevista a aquisição de 50 autocarros articulados a gás natural e 22 autocarros elétricos de 2 pisos cumprindo-se assim a 100% o disposto no decreto-lei n.º 86/2021.”*
43. Nos termos das Cláusulas 23.^a a 24.^a, a STCP tem direito a utilizar os terminais rodoviários, paragens, estações, abrigos e postaletes indicados no Anexo 5 (Terminais, abrigos e postaletes), para a exploração de cada um dos Serviços Públicos, sendo sua responsabilidade da STCP requerer, nos termos legalmente previstos, o acesso aos terminais e interfaces rodoviários) junto dos respetivos operadores, tendo em conta as respetivas regras e condições de utilização, designadamente tarifários, preços dos serviços prestados, regras de repartição de capacidade e disponibilização de espaço de informação ao público, que devem ser equitativas e não discriminatórias.
44. De acordo com as Cláusula 26.^a e 27.^a, a STCP obriga-se a implementar e disponibilizar, em toda a frota de veículos utilizada, um Sistema de Apoio à Exploração e de Bihética com as características estabelecidas no Anexo 3 (Sistema de Bihética, SAE, Website), que acompanhe o estado dos serviços prestados em tempo real e que deve permitir a recolha dos dados e produção de todas as estatísticas relativas ao controlo da prestação do Serviço Público previstas no Contrato, designadamente as previstas no Anexo 6 (Reporte), de forma automática, fiável, inviolável e verificável, permitindo o acesso dos Municípios, sem permissões para edição de dados.
45. De acordo com o referido Anexo 6, a STCP obriga-se a remeter um relatório trimestral de acompanhamento da Concessão, no qual conste a informação a seguir elencada relativa ao trimestre findo e ao acumulado do ano em curso:
- Quantidade de viagens comerciais por linha previstas no Plano de Operação;
 - Quantidade de reclamações, distinguindo por tema;
 - Indicador resumo do serviço:
 - Nº de passageiros transportados;

- N° de passageiros.km transportados;
 - N° de veículos.km comerciais produzidos;
 - N° de lugares.km comerciais oferecidos;
 - Receita tarifária total;
 - Indicador de desempenho de cumprimento de viagens (CV) para o modo autocarro e para o modo BRT;
 - Indicador de desempenho do cumprimento da primeira e última viagem (CPUV) para modo autocarro e para o modo BRT;
 - Indicador de desempenho de cumprimento da partida das viagens (CPV) para o modo autocarro e para o modo BRT;
 - Indicador de desempenho de sinistralidade (Embates) (SE) para modo autocarro e para o modo BRT;
 - Indicador de Desempenho Sinistralidade Quedas (SQ) para o modo autocarro e para o modo BRT;
 - Indicador de Desempenho Satisfação de Cliente (SC) para o modo autocarro e para o modo BRT.
 - Caso aplicável, relatório de apuramento do Efeito Financeiro Líquido das Obrigações de Serviço Público Adicionais, de acordo com metodologia constante do Anexo 10.
46. Mais deve ser elaborado um relatório anual de acompanhamento da Concessão, no qual conste toda a informação necessária para efetuar a monitorização e fiscalização do Contrato relativamente ao ano anterior, incluindo:
- Resumo de viagens comerciais previstas versus as viagens comerciais realizadas no Plano de Operação;
 - Resumo de viagens comerciais não realizadas;
 - Informação de procura anual, para o modo autocarro e modo BRT, detalhada:
 - por título de transporte;
 - por linha;
 - por tipo de dia (dia útil, sábado e domingos, incluindo feriados);
 - por período de dia (diurno, noturno e madrugada);
 - Informação de passageiros.km por linha, para o modo autocarro e modo BRT;
 - Resumo de reclamações por tema, para o modo autocarro e modo BRT;

- Resumo da Frota de autocarros a 31 de dezembro por tipologia, para o modo autocarro e modo BRT;
- Caso aplicável, relatório de apuramento do Efeito Financeiro Líquido das Obrigações de Serviço Público Adicionais, de acordo com metodologia constante do Anexo 10;
- Relatório de apuramento de indicadores de desempenho e sanções pecuniárias por falhas de desempenho, de acordo com metodologia constante do Anexo 9;
- Relatório e Contas e certificação de ROC;
- Balancete analítico;
- Cópia da Informação Empresarial Simplificada;
- Relatório da auditoria externa anual, realizada por uma entidade independente e com reconhecida idoneidade, sem prejuízo da realização de ações adicionais;
- Inventário dos principais bens afetos ao contrato de SP;
- Recursos Humanos:
 - Relatório anual relativo aos Recursos Humanos afetos ao Estabelecimento da Concessão;
 - Identificação e curriculum vitae do responsável de operações e responsável financeiro.
- Incidências ambientais do Serviço Público, incluindo:
 - Consumo total de combustível, por tipo;
 - Consumo médio de combustível, por tipologia de veículo;
- Relatório relativo às transações com Partes Relacionadas, incluindo descritivo, quantidades e valores transacionados, acompanhado da certificação do Revisor Oficial de Contas;
- Relatório do inquérito de satisfação ao cliente;
- Modelo Financeiro atualizado anualmente nos termos da Cláusula 60.^a do Contrato e respetiva fundamentação;
- Relatório anual de indicadores económico-financeiros, designadamente, mas não exclusivamente: [confidencial]

- Relatório de desempenho sumário, nos termos do Regulamento n.º 430/2019, bem como de outros consignados ou a consignar na legislação ou determinações de outras entidades, quando solicitadas;
 - Cumprir com as obrigações de reporte previstas no artigo 22.º do Regime Jurídico do Serviço Público de Transportes de Passageiros;
 - Relatório de apuramento de indicadores de desempenho e sanções pecuniárias por falhas de desempenho, de acordo com o Anexo 9.
47. Nos termos da Cláusula 28.^a, a STCP obriga-se a estabelecer uma estrutura de recursos humanos adequada para o exercício das atividades que constituem objeto do Contrato, assegurando que dispõem de um nível de qualificações, habilitações e certificações nos termos legais, experiência profissional e planos de formação apropriados para o cumprimento dos procedimentos, exigências e finalidades do Contrato, e comprometendo-se com o integral cumprimento da legislação laboral, prestando toda a informação que seja necessária, nomeadamente à Autoridade para as Condições do Trabalho, se solicitada.
48. Na cláusula 30.^a a STCP obriga-se a manter todos os bens do Estabelecimento afeto ao Serviço Público em bom estado de funcionamento e conservação, por forma a garantir a sua operacionalidade, fiabilidade e segurança, bem como o conforto dos passageiros e a imagem do Serviço Público.
49. Nos termos da Cláusula 32.^a, a STCP deve explorar o Serviço Público cumprindo as exigências legais de natureza ambiental que sejam, em cada momento, aplicáveis.
50. Nos termos da Cláusula 37.^a, deve ser cumprido um regulamento de exploração, onde constem as normas inerentes à prestação dos serviços objeto do presente Contrato, designadamente relativos a: Procedimentos de prevenção e segurança e plano de emergência; Procedimentos de higiene, segurança e saúde no trabalho, incluindo o que se refere a controlo de álcool ou de substâncias que possam influenciar a capacidade para o correto desempenho de funções, nos termos da legislação aplicável; Plano de manutenção dos bens afetos à Operação, designadamente frota, instalações e equipamentos; Planos de limpeza e higienização da frota, das instalações e dos equipamentos a utilizar pelo público e Manual de Identidade.
51. Nos termos das Cláusulas 38.^a a 40.^a, os títulos de transporte a utilizar na exploração de cada um dos Serviços Públicos indicados e respetivos suportes, são os previstos no

Anexo 7 (Títulos, Zonamento e Tarifas), devendo ser cumprida a legislação e os regulamentos em matéria de títulos de transporte, designadamente o disposto na Portaria n.º 298/2018, de 19 de novembro e no Regulamento n.º 430/2019, de 16 de maio, na sua redação em vigor, sobre Regras Tarifárias e Procedimentos de Recolha de Informação e devendo, entre outros, ser disponibilizados os passes sociais impostos por lei ou regulamentos, designadamente, o programa «Incentiva +TP», nos termos do Decreto-Lei n.º 21/2024, de 19 de março.

52. Nos termos da Cláusula 43.^a, a STCP é responsável pelo controlo de acessos de todos os passageiros, sendo obrigatória a validação de todos os Títulos de transporte em todas as viagens e trajetos realizados pelos Passageiros, com a missão de controlar, prevenir e combater a fraude e evasão tarifária, realizando ações de fiscalização com carácter regular e amostral a bordo dos veículos, de forma repartida entre as várias Linhas e horários do Serviço Público.
53. Segundo a Cláusula 56.^a, atividade da STCP está sujeita à fiscalização e monitorização dos Municípios (salvaguardando a autonomia da empresa), sem prejuízo das demais entidades públicas com competências de fiscalização, com vista à verificação de, designadamente:
- Condições de segurança, operacionalidade, pontualidade, eficiência e comodidade dos meios de exploração;
 - Da adequação da capacidade de transporte aos níveis da procura, em condições de perfeita fiabilidade e pontualidade;
 - Do livre acesso de todos os utilizadores ao Serviço Público, sem qualquer discriminação quanto às condições de acesso e realização, para além das impostas pelo Contrato e pela lei;
 - Do cumprimento de todas as normas legais, regulamentares e contratuais aplicáveis à exploração do Serviço Público, bem como das imposições e diretrizes impostas pelas Autoridades de Transportes.
 - Da correção das informações prestadas pela STCP;
 - Para acesso a todos e quaisquer bens ou documentos relativos ao Contrato, designadamente à contabilidade e respetivos documentos de suporte, ao arquivo e, ainda, a todos os documentos, livros, registos, estatísticas, relatórios, bases de

dados, ficheiros, software, hardware, Material Circulante, equipamentos e instalações.

54. Nos termos da Cláusula 54.^a, a STCP obriga-se a:

- Dispor de um Sistema Informático de Gestão que inclua faturação e passageiros, produtos e serviços, compras e fornecedores, contabilidade e tesouraria, contas correntes, SAFT-PT, impostos e gestão documental;
- Dispor de contabilidade analítica por centros de resultados, devidamente auditada ou certificada nos termos exigidos pela legislação comercial, de forma a evidenciar, separadamente, as contas de exploração relativas ao Serviço Público face a outras atividades desenvolvidas, devendo a STCP fundamentar os critérios utilizados para imputação dos custos comuns;
- Dispor de contabilidade e registos organizados e demais documentos e software devidamente auditados ou certificados nos termos exigidos pela legislação comercial e permitir a sua consulta pelos Municípios ou por qualquer outra entidade que indiquem para o efeito, com a finalidade de garantir o adequado exercício das faculdades de fiscalização e controlo previstas no Contrato e na lei;
- Justificar a aplicação das compensações por Obrigações de Serviço Público concedidas e, bem assim, o eventual incumprimento dos objetivos contratualmente fixados.

55. Nos termos da Cláusula 55.^a, a STCP deve manter um sistema de avaliação do seu próprio desempenho, bem como do desempenho das entidades subcontratadas, que atuem sob sua conta ou sob sua orientação, que deve obedecer aos seguintes princípios:

- O sistema tem por objetivo a maximização do desempenho da STCP, assegurando a prevenção e a deteção de situações de incumprimento das obrigações Contratuais e promovendo a sua reparação dentro dos tempos considerados adequados, ou evitando a sua efetiva ocorrência;
- A avaliação realiza-se através da aplicação dos indicadores de desempenho e da qualidade do serviço constantes do Anexo 9 (Avaliação de Desempenho e Qualidade do Serviço);

- O desempenho da STCP é medido, designadamente com base nos dados reais sobre a execução da Operação obtidos através do Sistema de Apoio à Exploração e do Sistema de Bilhética;
 - Em função da aplicação dos indicadores, há lugar a aplicação de penalizações ou bonificações, nos termos previstos no Anexo 9 (Avaliação do Desempenho e Qualidade do Serviço), as quais são deduzidas ou acrescentadas à compensação devida;
 - Se o sistema de monitorização e reporte for inadequado para assegurar uma fiscalização adequada e fidedigna do desempenho da STCP, devem, obrigatoriamente, ser revistos os procedimentos inerentes.
56. De acordo com a Cláusula 56.^a, para efeitos da avaliação do desempenho, a STCP obriga-se a remeter aos Municípios:
- Relatórios de reporte trimestral, em plena conformidade com o disposto no Anexo 6 (Reporte);
 - Um relatório de reporte anual de acompanhamento do Contrato em plena conformidade com o disposto no Anexo;
 - Os relatórios são elaborados com recurso aos dados reais sobre a execução do Contrato obtidos através dos Sistemas de Apoio à Exploração, de Bilhética e Informático de Gestão.
57. O Anexo 9 define os indicadores que serão utilizados para avaliar o desempenho do serviço prestado pela STCP, relativamente à operação em modo autocarro:
- Cumprimento de Viagens (CV) que apresenta o rácio entre as Viagens Comerciais¹² Realizadas e as Viagens Comerciais Programadas, de acordo com o Plano de Rede e oferta em vigor;
 - Cumprimento da primeira e última viagem (CPUV), que avalia a realização da primeira e da última viagem, em serviço comercial, para cada um dos sentidos e para cada linha e tendo em conta tolerâncias;
 - Cumprimento da Partida das Viagens (CPV), que avalia o cumprimento da partida de todas as viagens, em serviço comercial, para cada um dos sentidos e para

¹² Esclarece o Município que “Viagens comerciais são viagens definidas em horário para o público. Ou seja, viagens em que podem entrar passageiros.”

cada linha, considerando partidas pontuais, a partida efetuada à hora prevista no Plano de Rede e Oferta ou com atraso igual ou inferior a 10 minutos face a esta, sem a possibilidade de qualquer adiamento;

- Sinistralidade Embates (SE), que avalia o número de embates, em serviço comercial, por cada 100 veículos.km percorridos;
- Sinistralidade Quedas (SQ), que avalia o número de quedas, exceto se Viatura parada, em serviço comercial, por cada 100 veículos.km percorridos;
- Satisfação de Cliente (SC), avalia o grau de satisfação global do Cliente pelo serviço prestado, através de um inquérito anual de satisfação de clientes.

58. Mais estabelece que existirá lugar a bonificação ou penalidade, sempre que os valores apurados se encontrem fora do intervalo neutro determinado. Nas situações em que os indicadores se situem dentro do intervalo neutro apresentado, não haverá lugar a qualquer bonificação ou penalidade:

- No caso do Cumprimento de Viagens (CV), haverá lugar a bónus caso o seu valor seja superior a 0,980 e penalidade quando for inferior a 0,800.
- No que respeita ao Cumprimento da Primeira e Última Viagens (CPUV), haverá lugar a bónus caso o seu valor seja superior a 0,980 e penalidade quando for inferior a 0,850.
- No que respeita ao Cumprimento da Partida das Viagens (CPV), haverá lugar a bónus caso o seu valor seja superior a 0,980 e penalidade quando for inferior a 0,800.
- No que respeita à Sinistralidade Embates (SE), haverá lugar a bónus caso o seu valor seja inferior a 40 e penalidade quando for superior a 65.
- No que respeita à Sinistralidade Quedas (SQ), haverá lugar a bónus caso o seu valor seja inferior a 5 e penalidade quando for superior a 10.
- No que respeita à Satisfação de Cliente (SC), haverá lugar a bónus caso o seu valor seja superior a 0,9 e penalidade quando for inferior a 0,7.

59. A Bonificação ou Penalidade anual resulta do nível de desempenho anual, e tem como máximo 2% do valor das compensações por serviço público apuradas.

60. Os indicadores que serão utilizados para avaliar o desempenho do serviço prestado pela STCP, relativamente à operação em modo BRT, são os seguintes:

- Cumprimento de Viagens (CV) que apresenta o rácio entre as Viagens Comerciais Realizadas e as Viagens Comerciais Programadas, de acordo com o Plano de Rede e oferta em vigor;
- Cumprimento da primeira e última viagem (CPUV), que avalia a realização da primeira e da última viagem, em serviço comercial, para cada um dos sentidos e para cada linha e tendo em conta tolerâncias;
- Cumprimento da Partida das Viagens (CPV), que avalia o cumprimento da partida de todas as viagens, em serviço comercial, para cada um dos sentidos e para cada linha, considerando partidas pontuais, a partida efetuada à hora prevista no Plano de Rede e Oferta ou com atraso igual ou inferior a 10 minutos face a esta, sem a possibilidade de qualquer adiantamento;
- Sinistralidade Embates (SE), que avalia o número de embates, em serviço comercial, por cada 100 veículos.km percorridos;
- Sinistralidade Quedas (SQ), que avalia o número de quedas, exceto se Viatura parada, em serviço comercial, por cada 100 veículos.km percorridos;
- Satisfação de Cliente (SC), avalia o grau de satisfação global do Cliente pelo serviço prestado, através de um inquérito anual de satisfação de clientes.

61. Quanto a penalidades e bonificações:

- No caso do Cumprimento de Viagens (CV), haverá lugar a bónus caso o seu valor seja superior a 0,990 e penalidade quando for inferior a 0,930;
- No que respeita ao Cumprimento da Primeira e Última Viagens (CPUV), haverá lugar a bónus caso o seu valor seja superior a 0,990 e penalidade quando for inferior a 0,950;
- No que respeita ao Cumprimento da Partida das Viagens (CPV), haverá lugar a bónus caso o seu valor seja superior a 0,990 e penalidade quando for inferior a 0,940;
- No que respeita à Sinistralidade Embates (SE), haverá lugar a bónus caso o seu valor seja inferior a 40 e penalidade quando for superior a 65;

- No que respeita à Sinistralidade Quedas (SQ), haverá lugar a bónus caso o seu valor seja inferior a 4 e penalidade quando for superior a 6;
 - No que respeita à Satisfação de Cliente (SC), haverá lugar a bónus caso o seu valor seja superior a 0,95 e penalidade quando for inferior a 0,75;
 - A Bonificação ou Penalidade anual resulta do nível de desempenho anual, e tem como máximo 2% do valor das compensações por serviço público apuradas.
62. De acordo com a Cláusula 58.^a, a STCP assume, expressa, integral e exclusivamente, a responsabilidade por todos os riscos inerentes à exploração do Serviço Público, incluindo, nomeadamente, os riscos relativos à procura, à oferta, ao investimento e ao tráfego, exceto quando o contrário resulte expressamente do Contrato.
63. A este respeito, informa o Município que *“A STCP assume a responsabilidade da operacionalização de todo o serviço. O modelo de compensação previsto transfere as potenciais perdas/ganhos financeiros da operação para os acionistas, garantindo o cumprimento da remuneração mínima. Isto é assegurado pelo mecanismo de revisão anual, com base em CF reais e pela definição de uma TIR em linha com o previsto na regulamentação europeia. Por vezes, se a procura for superior ao esperado, ou se os gastos forem inferiores, ou se e o investimento for inferior, os acionistas terão que suportar OSPs inferiores. Por outro lado, a cláusula refere “exceto quando o contrário resulte expressamente do Contrato.” O contrato leva para a situação referida, o que parece justificar o mecanismo que foi previsto no contrato. Importa ainda referir que o contrato prevê um conjunto de obrigações de reporte e de serviço, que podem dar origem a aplicação de multas e penalidades que serão suportadas pela STCP, sem inclusão no mecanismo de apuramento das compensações de OSP.”*
64. Nos termos da Cláusula 59.^a todos os proveitos relativos às atividades objeto do Contrato, nomeadamente as receitas resultantes da cobrança ou validação dos Tarifários, revertem a favor da STCP, constituindo remuneração da STCP, designadamente: (i) Os proveitos das atividades de exploração do Serviço Público; (ii) Os proveitos das atividades acessórias; (iii) As compensações por Obrigações de Serviço Público pagas pelos Municípios; (iv) As eventuais bonificações por desempenho; (v) Outras compensações atribuídas pelo Estado ou por qualquer outra entidade pública, relativas às atividades concessionadas.
65. Todos os custos relativos às atividades objeto do Contrato correm por conta da STCP. Os proveitos e a remuneração devidos à STCP cobrem todos os custos, serviços e

obrigações que lhe cabe prestar no âmbito do Contrato, não sendo, como tal, devida à STCP qualquer remuneração adicional pela execução do mesmo.

66. Segundo a Cláusula 60.^a, nos termos do artigo 24.º do RJSPTP e do artigo 47.º do RJAEL, como contrapartida pela prestação das Obrigações de Serviço Público consubstanciadas na exploração da Rede e dos Níveis Mínimos de Serviço conforme o Anexo 1 (Rede), a STCP tem direito a receber uma compensação anual, calculada nos termos constantes do Anexo 10 (Compensações por Obrigações de Serviço Público).

67. O Anexo 10 estabelece que a fórmula de cálculo das compensações financeiras pelo cumprimento das obrigações de serviço público (OSP) assenta [confidencial] fórmula:

[confidencial]

Onde,

[confidencial]¹³

[confidencial]¹⁴

68. Os valores estimados das compensações de serviço público para o período 2025-2034, são apresentados na tabela seguinte.

[confidencial]

69. O Anexo também refere que:

- O cálculo das compensações por OSP deve excluir qualquer gasto ou investimento que, por imposição dos Municípios, venham a ser incorridos e que não estejam insertos nas projeções financeiras efetuadas. Tais gastos ou investimentos, a ocorrer, terão de ser suportados diretamente pelos Municípios que os solicitarem, tendo por base o acordado entre as partes para cada caso;
- O cálculo deve igualmente excluir o resultado da aplicação da cláusula de penalidades ou benefícios contratuais, nos termos descritos no Anexo 9 (Avaliação do Desempenho e Qualidade do Serviço).

70. Caso seja determinada à STCP a realização, no ano contratual, de uma produção (veíc.km) diferente do valor de produção de referência anual definida nos Apêndices 2 e 3 do Anexo 1 (Rede), a STCP tem direito a receber uma compensação adicional nos termos seguintes:

¹³ [confidencial]

¹⁴ [confidencial]

- Caso a produção anual realizada pela STCP no âmbito da Operação no ano contratual “n” seja superior ao valor de produção de referência anual em até 1 % (um por cento), não há lugar ao pagamento de qualquer compensação adicional; ou
- Caso a produção anual realizada pela STCP [confidencial] há lugar ao pagamento de uma compensação correspondente ao produto da multiplicação de um preço unitário por veículo quilómetro que, para o ano de 2025, assume o valor de € [confidencial] pela diferença de produção quilométrica efetivamente realizada entre o acréscimo de [confidencial] %, o qual é devido pelos Municípios que determinaram a variação da produção quilométrica. Os valores são anualmente atualizados em função do valor máximo da Taxa de Atualização Tarifária a vigorar para cada ano, nos termos da Portaria n.º 298/2018, de 19 de novembro.

71. Para efeitos do disposto no ponto precedente, não são tidos em conta:

- Os veículos quilómetro (veíc.km) das viagens em vazio realizadas na operação pela STCP;
- Os veículos quilómetro (veíc.km) dos serviços que a STCP prestou, ou deixou de prestar, de acordo com as decisões de ajustamento pontual adotadas pelos Municípios.

72. Nos termos da Cláusula 61.^a, pela prestação das Obrigações de Serviço Público adicionais, consubstanciadas na determinação de bonificações ou reduções tarifárias, a STCP tem direito a receber dos Municípios uma compensação, calculada e paga nos termos constantes do Anexo 10.

73. O valor total estimado de compensações é de [confidencial] EUR, sendo que os montantes a pagar por cada Município são os seguintes:

[confidencial]

74. De acordo com o estatuído na Cláusula 64.^a, os Municípios devem proceder ao ajustamento das transferências financeiras para a STCP, quando se verificarem situações de sobrecompensação decorrentes de benefícios financeiros supervenientes favoráveis à STCP, independentemente da origem ou causa desses benefícios. Segundo o contrato, existe sobrecompensação se a rentabilidade efetiva da concessão, medida através do capital cash flow real, ultrapassar a taxa de retorno exigida de [confidencial] %, de que resultaria um VAL positivo.

75. Nos termos da Cláusula 66.º, os Municípios têm direito, designadamente nos termos do artigo 30.º do RJSPTP, à partilha dos benefícios da exploração de serviços públicos obtidos pela STCP, no caso de ocorrerem: (i) Modificações unilaterais das condições do Contrato pelos Municípios com efeito económico favorável à STCP; (ii) Alterações legislativas de carácter específico, que tenham impacto direto favorável sobre os gastos e/ou rendimentos da STCP, relativos às atividades objeto do Contrato; ou (iii) Outras situações identificadas na lei.
76. Segundo a Cláusula 67.^a, durante a execução do Contrato os Municípios podem determinar à STCP as modificações objetivas ao Contrato (que levam à reposição do equilíbrio financeiro do Contrato) seguintes:
- A alteração aos Serviços Públicos de âmbito Municipal ou Intermunicipal explorados por meio de Sistema BRT, ou por meio de autocarro, previstos no Contrato, da qual resulte um acréscimo ou decréscimo que exceda 5 % (cinco por cento) da produção quilométrica prevista nos respetivos Planos de Rede e Oferta, para a duração remanescente do(s) ano(s) contratual(is) para os Municípios, que determinem a modificação, de acordo com os valores indicados nos Apêndices 1 a 3 do Anexo 1 (Rede); A entrega à STCP da exploração de Serviço Público de âmbito Municipal ou Intermunicipal, explorado por meio de um novo Sistema de BRT;
 - A entrega à STCP da exploração de qualquer Serviço Público de transporte de passageiros por outro meio que não o rodoviário.
77. A reposição do equilíbrio financeiro do Contrato é efetuada obrigatória e exclusivamente através da assunção, pelo(s) Município(s) que determinou(aram) a respetiva modificação, do dever de prestar à STCP o valor correspondente ao decréscimo das receitas esperadas e ou ao agravamento dos encargos previstos com a execução do Contrato, não podendo ser efetuada mediante prorrogação do prazo do Contrato, nem revisão de tarifas ou preços, nem pela revisão dos investimentos ou custos a suportar pela STCP.
78. Ainda a respeito da Cláusula 67.º, verifica-se que, conforme suprarreferido, nos termos das alíneas b) e c) do seu n.º 2, os Municípios podem determinar i) a entrega à STCP da exploração de Serviço Público de âmbito Municipal explorado por um novo Sistema de BRT; e ii) a entrega à STCP da exploração de qualquer Serviço Público de Transporte de Passageiros por outro meio que não o rodoviário.

79. Considera-se que estas Cláusulas, pela sua amplitude, determinariam a alteração do objeto contratual e não se encontram em conformidade com os limites da sua modificação objetiva, tal como determinado pelo CCP e pela Jurisprudência aplicável nesta matéria,¹⁵ com especial ênfase no que respeita à alínea c) do n.º 2. Recorda-se que se pode "*mudar o contrato, mas não mudar de contrato*" pelo que deverão estas alíneas ser eliminadas, em respeito pela legislação e jurisprudência vigentes e, em última análise, pelo princípio da concorrência.
80. Nos termos da Cláusula 69.^a, a STCP pode subcontratar, nos termos legais, a exploração de até 33% do número anual global de veículos.km comerciais de cada um dos Serviços Públicos prestados por meio de Sistema BRT e por meio de autocarro, sendo o valor de produção de cada serviço independente entre si. Tendo em conta o disposto no n.º 7 do artigo 4.º do Regulamento (CE) n.º 1370/2007, a STCP pode solicitar aos Municípios, de forma fundamentada, autorização para subcontratar mais de 33% número anual global de veículos.km comerciais de cada um dos Serviços Públicos.
81. De acordo com a Cláusula 71.^a, se a STCP cumprir defeituosamente qualquer das suas obrigações contratuais por facto que lhe seja imputável ou não as cumprir de forma pontual, os Municípios notificam-na para, dentro de um prazo razoável, cumprir correta e atempadamente as obrigações em falta e repor a normalidade da situação, sem prejuízo de se considerar o incumprimento como definitivo e se resolver o Contrato, ou se aplicarem sanções.
82. A Cláusula 72.^a estabelece que, sem prejuízo da possibilidade de sequestro, resgate e resolução sancionatória do Contrato, os Municípios podem aplicar sanções contratuais pecuniárias em caso de incumprimento pela STCP das suas obrigações, segundo um princípio de proporcionalidade e critérios de razoabilidade, bem como aa gravidade e/ou reiteração do comportamento a sancionar.
83. Os incumprimentos da STCP, para efeitos da presente Cláusula, classificam-se em leves, graves e muito graves, aplicando-se uma multa contratual pecuniária € 50 a € 1.000, de € 1.000 a € 3.000 ou de € 4.000 a € 10.000 respetivamente.
84. Mais se estabelece que o período relevante para a aferição de incumprimentos é coincidente com o período de reporte e recolha de dados, independentemente de se

¹⁵ Vide, nomeadamente, Acórdão Pressetext: modificação de contrato existente vs. adjudicação de novo contrato - Acórdão do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias (Terceira Secção) de 9.6.2008, P. C-454/06

fixar o momento da aplicação de sanções numa base anual, ou em período inferior, no sentido de evitar a diluição de quebras de serviços.

85. De acordo com a Cláusula 73.^a os Municípios podem optar, se as circunstâncias do incumprimento o aconselharem, designadamente em função do benefício económico que possa ser obtido pela STCP com o incumprimento, mora e/ou cumprimento defeituoso, pela fixação de uma sanção pecuniária diária, cujo montante variará entre um mínimo de €50 (cinquenta euros) e um máximo de €10.000, por cada situação de incumprimento.
86. Nos termos das Cláusulas 78.^a e 79.^a, os Municípios podem, nos termos do disposto nas Cláusulas 50.^a e seguintes, resolver unilateralmente o Contrato, de forma total ou parcial, quando ocorram factos como o incumprimento grave e reiterado por parte da STCP das obrigações legais, regulamentares ou decorrentes do Contrato a que está obrigado a cumprir.
87. Mas a resolução do Contrato por um Município, também pode operar com fundamento em razões de interesse público ou na alteração anormal e imprevisível das circunstâncias, em que a indemnização corresponde aos danos emergentes e aos lucros cessantes, devendo quanto a estes ser deduzido o benefício que resulte da antecipação dos ganhos previstos. O montante da indemnização é calculado pela STCP e validado por entidade independente.

Contrato de serviço público de transporte de passageiros em carro elétrico

88. Neste caso o contrário de serviço público para o carro elétrico é, na sua maior parte, idêntico ao contrato de serviço público para o modo rodoviário e BRT, com as diferenças técnicas decorrentes e inerentes ao modo de transporte.
89. Uma vez que não existe um regime legal próprio, ou um ato ou contrato administrativos que estabeleça expressamente os termos e as condições da operação e da relação da STCP com o Município do Porto neste domínio, defende o Município que importa eliminar esta ambiguidade jurídica, atenta a sua importância que tem atualmente uma funcionalidade eminentemente turística (mas não só), visto ser constituída por três linhas distintas que percorrem as zonas mais emblemáticas da cidade do Porto.
90. Neste caso, estabelece o contrato que a prestação das Obrigações de Serviço Público consubstanciada na exploração da Rede e dos Níveis Mínimos de Serviço não se prevê deficitária, pelo que a STCP repartirá, nesse cenário, com o Município do Porto, os

resultados da exploração do Serviço Público, nos termos constantes do Anexo 7 (Repartição de Resultados). A estimativa de resultados a repartir anualmente com o Município do Porto, para cada um dos anos do período de vigência do Contrato, é a seguinte:

[confidencial]

91. Caso seja necessário o pagamento de compensações, aplica-se a mesma fórmula estabelecida para o serviço público rodoviário, nos termos do Anexo 8. Os incumprimentos no âmbito do contrato são graduados em leves, graves e muito graves, aplicando-se uma multa contratual pecuniária € 25 a € 250, de € 250 a € 5.000 ou de € 5.000 a € 50.000 respetivamente.

III – DO PARECER

Autoridade de Transportes

92. Tal como já decorria de anteriores pareceres da AMT e também, posteriormente, da jurisprudência emitida pelo Tribunal de Contas, encontra-se na disponibilidade dos Estados-membros da União Europeia optar pelos modelos de organização do *Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes*, seja ao nível institucional, seja quanto à forma de atribuição de prestação de serviços de transporte de passageiros, desde que cumpridos os requisitos legais nacionais e europeus, sendo que esta estratégia de descentralização administrativa para Autoridades locais e/ou regionais está devidamente enquadrada nas orientações emitidas pela Comissão Europeia e pelo Parlamento Europeu, no âmbito da promoção de uma mobilidade urbana sustentável, as quais sustentam que o papel essencial na promoção da mobilidade urbana sustentável cabe às cidades e às regiões europeias, sobretudo na implementação de redes multimodais e a integração dos diferentes modos de transportes e serviços nas zonas urbanas e circundantes nos territórios que são responsáveis, em conformidade com o quadro nacional em vigor e a agenda urbana da União Europeia.¹⁶

¹⁶ Neste sentido a Resolução do Parlamento Europeu, de 2 de dezembro de 2015, sobre “mobilidade urbana sustentável” mas também a Comunicação da Comissão Europeia sobre o “Plano de ação da mobilidade urbana”, de 30 de setembro de 2009, e o Livro verde “Por uma nova cultura de mobilidade urbana”, de 25 de setembro de 2007, que defendem que as soluções para a mobilidade devem ser encontradas ao nível local, de acordo com as especificidades locais e em parcerias com as autoridades nacionais. Também no mesmo sentido a Comunicação da Comissão Europeia sobre “Avançar em conjunto para uma mobilidade urbana competitiva e eficiente na utilização de recursos” e o “Pacote da Mobilidade Urbana” de 2013, que defende que a Comissão e os Estados-Membros devem reforçar o seu apoio às autoridades locais para que todas as cidades da União possam operar uma mudança radical nos seus esforços com vista a uma mobilidade urbana mais competitiva e eficiente na utilização de recursos, devendo ser criadas condições de base adequadas para as autoridades locais definirem e executarem estratégias integradas e globais que promovam uma mobilidade urbana melhor e mais sustentável. No mesmo sentido a consulta pública sobre a dimensão urbana da política de transportes da União Europeia de 2013. http://ec.europa.eu/transport/themes/urban/studies/urban_en

93. Além disso, tal está de acordo com o RJSPTP, no que se refere à liberdade dada ao Estado, Municípios e Áreas Metropolitanas na definição dos modelos de organização institucional do sistema de transportes públicos de passageiros, estando ainda devidamente enquadrado no Decreto-Lei n.º 151/2019, de 11 de outubro.
94. No que se refere a regras de exercício dos poderes de concedente e de Autoridade de Transportes:
- Os poderes de Autoridade de Transportes e de concedente do Contrato relativamente ao Serviço Público de Âmbito Municipal do Município do Porto explorado por meio de Sistema BRT e ao Serviço Público de Âmbito Municipal do Município do Porto explorado por meio de autocarro, são exercidos exclusivamente pelo Município do Porto;
 - Os poderes de Autoridade de Transportes e de concedente do Contrato relativamente ao Serviço Público de Âmbito Intermunicipal explorado por meio de autocarro são exercidos conjuntamente pelos Municípios cuja área geográfica seja abrangida pelo percurso da respetiva Linha, nos termos do disposto no Contrato Interadministrativo que consta do Anexo 8 (Contrato Interadministrativo) ao Contrato;
 - Os poderes emergentes da posição de Autoridade de Transportes e de concedente do Contrato relativamente a matérias transversais ou comuns aos Serviços Públicos de Âmbito Municipal e de Âmbito Intermunicipal explorados por meio de autocarro são exercidos conjuntamente pelos Municípios, nos termos do disposto no Contrato Interadministrativo que consta do Anexo 8;
 - Todos os poderes de Autoridade de Transportes e de concedente no Contrato relativamente ao Serviço Público de Âmbito Intermunicipal delegados pela AMP através do Contrato Interadministrativo que consta do Anexo 8, são exercidos perante a STCP exclusivamente pelo Município do Porto, na qualidade de representante comum de todos os Municípios, nos termos do disposto no Contrato Interadministrativo que consta do Anexo 8;
 - No que se refere ao carro elétrico, os poderes de autoridade são exercidos pelo Município do Porto.

95. Quanto à qualificação de “operador interno”, nada haverá a acrescentar quanto ao anterior parecer, sendo tal admissível à luz do Regulamento, das Orientações da Comissão¹⁷, e do RJSPTP¹⁸.

Obrigações de serviço público e respetivas compensações

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

- *«Obrigação de serviço público», a imposi o definida ou determinada por uma Autoridade de Transportes, com vista a assegurar determinado serviço público de transporte de passageiros de interesse geral que um operador, caso considerasse o seu próprio interesse comercial, não assumiria, ou não assumiria na mesma medida ou nas mesmas condi es, sem contrapartidas;*
- *«Compensac o por obriga o de serviço público»,   uma qualquer vantagem, nomeadamente financeira, concedida, direta ou indiretamente, por uma Autoridade de Transportes a um operador de serviço público, através de recursos públicos, durante o período de execu o de uma obriga o de serviço público ou por referência a esse período;*
- *«Direito exclusivo», um direito que autoriza um operador de serviço público a explorar determinado serviço público de transporte de passageiros numa linha, rede ou zona específica, com exclusão de outros operadores de serviço público.*

97. O artigo 23.º do RJSPTP estabelece, por seu turno, que “as autoridades de transportes competentes podem impor obriga es de serviço p blico¹⁹ ao operador de serviço

¹⁷ Comunica o da Comissão - Orienta es para a interpreta o do Regulamento (CE) n.   1370/2007 relativo aos serviços públicos de transporte ferroviário e rodoviário de passageiros, publicada no Jornal Oficial da União Europeia C/92 de 29 de março de 2014.

¹⁸ “Salvo proibi o prevista pelo direito nacional, qualquer autoridade competente a nível local, quer se trate de uma autoridade singular ou de um agrupamento de autoridades fornecedoras de serviços públicos integrados de transporte de passageiros, pode decidir prestar ela própria serviços de transporte público de passageiros ou adjudicar por ajuste direto contratos de serviço público a uma entidade jurídicamente distinta sobre a qual a autoridade competente a nível local, ou caso se trate de um agrupamento de autoridades, pelo menos uma autoridade competente a nível local, exerça um controlo análogo ao que exerce sobre os seus próprios serviços”.

¹⁹ Tal como referem as Orienta es da Comissão “Conforme dispõe o artigo 14.   do TFUE, «a União e os seus Estados-Membros, dentro do limite das respetivas competências e no âmbito de aplica o dos Tratados, zelar o por que esses serviços [de interesse económico geral] funcionem com base em condi es, nomeadamente econ micas e financeiras, que lhes permitam cumprir as suas missões». De acordo com o Protocolo n.   26, as autoridades nacionais, regionais e locais têm um papel essencial e gozam de um amplo poder de aprecia o na presta o, execu o e organiza o de serviços de interesse económico geral de uma forma que atenda tanto quanto possível às necessidades dos utilizadores. (...) A presta o, execu o e organiza o de serviços de interesse económico geral pelos Estado-Membros no setor do transporte público ferroviário e rodoviário de passageiros regem-se pelo Regulamento (CE) n.   1370/2007. O artigo 1.   do regulamento estabelece que o objetivo deste   «definir o modo como, no respeito das regras do direito [da UE], as autoridades competentes podem intervir no domínio do transporte público de passageiros para assegurar a presta o de serviços de interesse geral que sejam, designadamente, mais numerosos, mais seguros, de melhor qualidade e mais baratos do que aqueles que seria possível prestar apenas com base nas leis do mercado.» Conforme definido no artigo 2.  , alínea e), do Regulamento, obriga es de serviço público são imposi es destinadas a assegurar, no interesse geral, a presta o de serviços de transporte público de passageiros que um operador, pesando os seus interesses comerciais, não assumiria, pelo menos no mesmo grau e nas mesmas condi es, sem contrapartidas. Assim, no quadro definido pelo regulamento (CE) n.   1370/2007, os Estados-Membros beneficiam de uma ampla margem de discricionariedade na defini o das obriga es de serviço público em sintonia com as necessidades dos utentes. De

público, as quais devem ser formuladas de forma expressa e detalhada, por referência a elementos específicos, objetivos e quantificáveis²⁰ e o artigo 24.º estabelece que “o cumprimento de obrigações de serviço público pode conferir o direito a uma compensação por obrigação de serviço público, a atribuir pela Autoridade de Transportes competente ao operador de serviço público respetivo (...) nos termos do anexo ao Regulamento e do Decreto-Lei n.º 167/2008, de 26 de agosto, alterado pela Lei n.º 64/2013, de 27 de agosto.”.

98. Referem o n.º 3 e o n.º 4 da referida disposição legal que *“a compensação por obrigação de serviço público não pode exceder um montante que corresponda ao efeito financeiro líquido decorrente da soma das incidências, positivas ou negativas, da execução da obrigação de serviço público sobre os custos e as receitas do operador de serviço público”,* sendo que as incidências *“(...) são calculadas comparando a totalidade de custos e receitas do operador de serviço público num cenário de existência de obrigação de serviço público, com os decorrentes de um cenário sem existência de obrigação de serviço público e em que os serviços abrangidos são explorados em condições de mercado.”.*
99. O Regulamento estabelece ainda que devem ser definidas *“claramente as obrigações de serviço público que os operadores de serviço público devem cumprir e as zonas geográficas abrangidas”,* estabelecendo *“antecipadamente e de modo objetivo e transparente: i) os parâmetros com base nos quais deve ser calculada a compensação, se for caso disso, e ii) a natureza e a extensão dos direitos exclusivos eventualmente concedidos, por forma a evitar sobrecompensações (...)”* devendo aqueles parâmetros ser determinados *“(...) de modo a que cada compensação não possa, em caso algum, 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*

acordo com o artigo 4.º do Decreto-lei n.º 167/2008, de 26 de agosto, *“as obrigações específicas de serviço público inerentes aos serviços de interesse geral exigem que a provisão global dos mesmos tenha uma natureza universal, respeite os requisitos de continuidade, de sustentabilidade, de boa qualidade e de eficácia, garanta a sua acessibilidade em termos de preços à generalidade dos cidadãos, assegure a proteção do utilizador e do consumidor, promova a coesão económica, social ou territorial e respeite os princípios de não discriminação, de segurança, de transparência e de proteção do ambiente”.*

²⁰ No mesmo sentido, o artigo 46.º da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, que aprova o regime jurídico da atividade empresarial local e das participações locais, estabelece que *“as empresas locais de gestão de serviços de interesse geral devem prosseguir as missões que lhes estejam atribuídas, tendo em vista (...) b) Promover o acesso, em condições financeiras equilibradas, da generalidade dos cidadãos a bens e serviços essenciais, procurando adaptar as taxas e as contraprestações devidas às reais situações dos utilizadores, à luz do princípio da igualdade material; (...) f) Cumprir obrigações específicas, relacionadas com a segurança da sua atividade, a continuidade e qualidade dos serviços e a proteção do ambiente, devendo tais obrigações ser claramente definidas, transparentes, não discriminatórias e suscetíveis de controlo”.*

*em conta as respetivas receitas, conservadas pelo operador de serviço público, e um lucro razoável”.*²¹

100. O n.º 3 do anexo ao Regulamento 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.”*
101. Por outro lado, o n.º 5 do anexo estabelece que *“a fim de aumentar a transparência e de evitar subvenções cruzadas, quando um operador de serviço público explora simultaneamente serviços sujeitos a obrigações de serviço público de transportes que beneficiam de compensação e outras atividades, a contabilidade dos referidos serviços públicos deve ser separada.”*²²²³
102. Finalmente, o ponto 7 do anexo refere que *“o método de compensação deve incentivar a manutenção ou o desenvolvimento de uma gestão eficaz por parte do operador de serviço público, que possa ser apreciada objetivamente, e uma prestação de serviços de transporte de passageiros com um nível de qualidade suficientemente elevado”*.
103. De referir, no que diz respeito ao pagamento de compensações financeiras, a Comissão Europeia refere que ²⁴, *“contrariamente ao que acontece noutras setores, à compensação por obrigações de serviço público no setor dos transportes terrestres aplica-se o artigo 93.º e não o artigo 106.º, n.º 2, do TFUE. Consequentemente, as*

²¹ Estatui também o Regulamento que *“as compensações ligadas a contratos de serviço público adjudicados por ajuste direto ao abrigo dos n.os 2, 4, 5 ou 6 do artigo 5.º ou ligadas a uma regra geral devem ser calculadas de acordo com as regras estabelecidas”* no respetivo anexo, sendo que *“a compensação não pode exceder um montante que corresponda ao efeito financeiro líquido decorrente da soma das incidências, positivas ou negativas, da execução da obrigação de serviço público sobre os custos e as receitas do operador de serviço público. As incidências devem ser avaliadas comparando a situação em que é executada a obrigação de serviço público com a situação que teria existido se a obrigação não tivesse sido executada.”* Na mesma esteira, dita o Anexo ao Regulamento que *“para calcular as incidências financeiras líquidas, a autoridade competente deve tomar como referencial as seguintes regras: custos incorridos em relação a uma obrigação de serviço público ou a um conjunto de obrigações de serviço público impostas pela autoridade ou autoridades competentes, incluídas num contrato de serviço público e/ou numa regra geral, menos as incidências financeiras positivas geradas na rede explorada ao abrigo da obrigação ou obrigações de serviço público em causa, menos as receitas decorrentes da aplicação do tarifário ou quaisquer outras receitas decorrentes do cumprimento da obrigação ou obrigações de serviço público em causa, mais um lucro razoável”*²¹, *igual ao efeito financeiro líquido”*.

²² Satisfazendo, no mínimo, as seguintes condições: (i) 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, (ii) 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, (iii) 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.

²³ No mesmo sentido, as disposições já mencionadas na Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto.

²⁴ Comunicação da Comissão Orientações para a interpretação do Regulamento, já mencionadas.

regras da União relativas à compensação por serviços de interesse económico geral²⁵ que têm por base o artigo 106.º, n.º 2, do Tratado, não se aplicam aos transportes terrestres”.²⁶ (...) Tratando-se de serviços de transporte público ferroviário ou rodoviário de passageiros, e acordo com o artigo 9.º, n.º 1, do regulamento (CE) n.º 1370/2007, desde que sejam pagas nas condições estabelecidas no regulamento, as compensações por esses serviços são consideradas compatíveis com o mercado interno e não carecem da notificação prévia exigida pelo artigo 108.º, n.º 3, do TFUE.”

104. Acrescenta ainda a Comissão que “a presunção de compatibilidade e a exoneração a que faz referência o parágrafo anterior, não excluem a possibilidade de as compensações pela prestação de serviços de transporte público constituírem auxílio estatal. Para o não serem, as compensações terão de satisfazer as quatro condições estabelecidas pelo Tribunal de Justiça no acórdão *Altmark*”^{27, 28}.
105. Face ao exposto, haverá que analisar, nestas matérias, o contrato de serviço público e os respetivos anexos.

Análise Económico-Financeira

Enquadramento

106. Considerando o antedito, foi efetuada uma análise económico financeira a partir dos elementos que nos foram remetidos: 1) “Anexo 10_Compensações por obrigações de

²⁵ Nomeadamente a Decisão da Comissão relativa à aplicação do artigo 106.º, n.º 2, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia aos auxílios estatais sob a forma de compensação de serviço público concedidos a certas empresas encarregadas da gestão de serviços de interesse económico geral (JO L 7 de 11.1.2012, p. 3) e o Enquadramento da União Europeia aplicável aos auxílios estatais sob a forma de compensação de serviço público (JO C 8 de 11.1.2012, p. 15).

²⁶ “Aplica-se-lhes, contudo, o Regulamento (UE) n.º 360/2012 da Comissão, de 25 de abril de 2012, relativo à aplicação dos artigos 107.º e 108.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia aos auxílios *de minimis* concedidos a empresas que prestam serviços de interesse económico geral (JO L 114 de 26.4.2012, p. 8).

²⁷ 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).

²⁸ O TJUE 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.

serviço público”, 2) “Estudo EVEF OSP Rodoviário e ferroviário” e 3) um conjunto de documentos em sequência de diversos pedidos de esclarecimentos solicitados pela AMT, com vista à fundamentação e apuramento das compensações por Obrigações de Serviço Público (OSP) referentes aos contratos de serviço público de transporte passageiros da STCP.

107. Este novo contrato de concessão tem como particularidade, face ao anterior, a contratualização do modo rodoviário, do modo ferroviário (carro elétrico) e do museu do carro elétrico em três contratos distintos, abrangendo cada um deles um conjunto de diferentes atividades, nomeadamente:
- O contrato do serviço rodoviário municipal na cidade do Porto e do serviço intermunicipal nos 6 municípios (no Porto e nos concelhos de Gondomar, Maia, Matosinhos, Valongo e Vila Nova de Gaia) e que englobará a operação das linhas de autocarro, o BRT da Boavista (na cidade do Porto) e a estrutura central de suporte da STCP;
 - O contrato do modo ferroviário que engloba a operação do carro elétrico na cidade do Porto;
 - E o contrato do museu do carro elétrico que integra a gestão do museu e a manutenção da infraestrutura localizada em Massarelos, e que não será especificamente abordado na presente análise.
108. Uma vez que são considerados 3 contratos no âmbito de uma entidade jurídica única, importa distinguir rendimentos e gastos diretos de cada contrato, assim como gastos comuns que deverão ser partilhados, com base em metodologia que se descreve no decorrer da presente análise²⁹. Considerando que o objeto do contrato do museu do carro elétrico, não se relaciona com o serviço público de transporte de passageiros, o presente parecer não versará pormenorizadamente sobre o mesmo,
109. A STCP possui uma estrutura geral de suporte, que inclui um conjunto de direções internas (por exemplo, Recursos Humanos, Financeira, Controlo de Gestão, entre outras) que asseguram funções de suporte à totalidade das operações da STCP, que se encontram repartidas nos três contratos acima referidos. Deste modo, os contratos ferroviário e museu pagam uma contrapartida de um *fee* anual de gestão, que será

²⁹ De notar que estas funções de suporte não incluem pessoal afeto em exclusivo a atividades específicas, como sejam manutenção de frota, gestão do espólio museológico e controlo de acessos às coleções, entre outras.

considerado proveito do contrato rodoviário e gasto dos restantes contratos. Também ao nível do contrato ferroviário, este assume despesas relacionadas com o edifício de Massarelos (quer de funcionamento quer ao nível da infraestrutura), as quais são partilhadas em 50% com a ocupação da atividade do Museu. Esta questão será abordada mais em pormenor no decorrer deste capítulo.

110. Nesta medida, a presente análise será efetuada a 2 níveis: Uma primeira análise ao contrato do serviço rodoviário e seguidamente ao contrato do serviço ferroviário (carro elétrico).
111. Foi também efetuada uma análise de *compliance* entre os elementos apresentados, e os dados reportados pela STCP à AMT, quer por via do PI_Observatório, quer através do Relatório Anual de Serviço Público de Transporte de Passageiros de 2023, previsto no artigo 7.º do Regulamento (CE) 1370/2007 e no artigo 18-A do Regulamento 430/2019, e ainda através do reporte do Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril, os quais, se afiguram conformes e em linha, podendo ser considerados válidos enquanto base de partida para os cálculos quer da compensação por obrigações de serviço público, quer para a viabilidade económico-financeira do contrato de serviço público rodoviário de transporte regular de passageiros da rede municipal da STCP nos concelhos, do Porto, Gondomar, Maia, Matosinhos, Valongo e Vila Nova de Gaia, e do serviço ferroviário no concelho do Porto, para 10 anos de operação, cujo arranque se prevê a 1 de janeiro de 2025.

Modo Rodoviário

112. Pela tabela seguinte é possível verificar as alterações (ainda que ligeiras) que se verificam entre os dados de partida e o primeiro ano de operação, já com o sistema BRT.

[confidencial]

Fonte: EVEF

113. O presente contrato encontra-se definido e fundamentado em 3 fases distintas³⁰ consoante: 1) a conclusão das obras da Metro do Porto, 2) da entrada em

³⁰ O relatório dos pressupostos e resultados para o período 2025-2034 refere a expressão cenários, por uma questão de semântica adotámos a expressão “fases”, na medida em que não são cenários substituíveis, mas sim cenários que se complementam no prazo do contrato.

funcionamento do sistema BRT e 3) alterações por via da rede UNIR³¹, prevendo-se deste modo ajustes na rede, que se resumem na tabela seguinte:

[confidencial]

Fonte: Anexo 1 e Estudo EVEF OSP Rodoviário

114. Atualmente o serviço de transporte rodoviário nestes concelhos é assumido, pela STCP dispondo de uma frota atual de [confidencial] autocarros e pela rede UNIR, através da contratualização entre a AMP e vários operadores privados.
115. A operação é garantida atualmente com o recurso a [confidencial] motoristas prevendo-se em 2025 e até ao final do contrato, a STCP ter [confidencial] motoristas e condutores, designadamente através do reforço de [confidencial] condutores para o modo BRT e [confidencial] para o modo rodoviário.

Descarbonização

116. Este procedimento assume especial atualidade 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 do ar, tendo os países da EU, ao abrigo do Acordo de Paris, assumido o compromisso de assegurar que a UE passe a ter um impacto neutro no clima até 2050.
117. Em linha com o referido anteriormente, a STCP, apresenta um plano de investimentos para o período de 2025 a 2034 de [confidencial] euros, que contempla investimentos comuns a todos os modos e investimentos associados à estrutura da própria STCP de [confidencial] euros. Os principais investimentos associados à rede de autocarro no montante de [confidencial] euros, traduzem-se na aquisição, para renovação da frota, infraestruturas carregadores de autocarros elétricos, painéis fotovoltaicos, entre outras, o que originará uma alteração no perfil de consumo de combustíveis da frota de autocarros.

[confidencial]

Fonte: EVEF

³¹ Da responsabilidade da Área Metropolitana do Porto.

118. Assume-se que a totalidade do custo de investimento será suportado pelos municípios contraparte do contrato de obrigações de serviço público, através das compensações previstas, e tal como consta da tabela do ponto 73.
119. A STCP tem como aposta, há já alguns anos, a mobilidade sustentável, enquanto fator crítico de combate às alterações climáticas e de mitigação dos seus efeitos, prevendo-se a renovação da totalidade das viaturas a combustíveis fósseis por energias alternativas, através da renovação de [confidencial] viaturas a gás natural e a aquisição de mais [confidencial] viaturas elétricas. Não estão aqui contabilizadas as viaturas para o sistema de BRT (a Hidrogénio), na medida em que a sua aquisição ficará a cargo da Metro do Porto, nos termos da Resolução do Conselho de Ministros n.º 34/2022, de 25 de março, que autorizou a Metro do Porto, na qualidade de beneficiário direto, a realizar as despesas com os encargos relativo à realização dos investimentos em obras de adaptação da via rodoviária que servirá de canal, bem como a aquisição dos equipamentos e frota a afetar à operação.
120. Ainda sobre o Sistema BRT, como já referido anteriormente, reforça-se que o mesmo visa satisfazer as necessidades de deslocação de passageiros, em modo rodoviário, com origem e destino unicamente dentro do concelho do Porto, pelo que a MdP cederá ao MUNICÍPIO os direitos de utilização dos equipamentos e dos veículos necessários para a operação do Sistema BRT – adquiridos pela MdP – para serem entregues à STCP, que explorará o serviço público.
121. Na figura que se segue, demonstram-se os encargos com energia para todo o período do contrato, verificando-se progressivamente uma diminuição da necessidade de recurso os combustíveis fósseis em detrimento de energias mais limpas. Os consumos de hidrogénio respeitam à operação BRT.

[confidencial]

Fonte: EVEF

122. A aquisição dos autocarros elétricos, bem como a gás natural, será efetuada com recurso a capitais próprios e apresentação de candidaturas, designadamente a fundos comunitários e ao PRR, cuja ocorrência do investimento se encontra espelhada na figura seguinte.

[confidencial]

Fonte: EVEF

123. A idade máxima de qualquer autocarro que esteja afeto à operação não deverá ser superior a 22 anos e a idade média global ponderada do conjunto dos autocarros não pode ultrapassar os 12 anos.

Pressupostos da operação:

124. Foram avaliados os pressupostos da atividade:

- As projeções de **procura** do modo rodoviário foram calculadas tendo por base dados históricos, devidamente corrigidos pelo efeito das alterações que se preveem que poderão advir nos padrões de mobilidade com o início de operação da extensão da linha Amarela e da linha Rosa da Metro do Porto, do BRT Boavista (2025), o início de operação da linha Rubi (2026), assim como, do início de um novo contrato de serviço público referente às linhas municipais, intermunicipais e inter-regionais contratualizadas pela AMP, ou seja, a rede UNIR (2030), na medida em que podem existir alterações com base no conceito global de organização da mobilidade na AMP, ou seja, *“ter as grandes ligações rápidas entre centralidades a serem servidas pela STCP e o reticulado local ser servido pelo operador privado”*.
- Relativamente às projeções da **procura** no sistema BRT, e segundo o Município do Porto “O cálculo dos passageiros transportados teve como base o estudo *“Análise Custo-Benefício/Império/Anémona (BRT)”³² deduzida da percentagem de quebra de passageiros verificada nos últimos anos nas linhas 203 e 502 que servem atualmente os mesmos percursos de futuras linhas de Metrobus”*.

[confidencial]

Fonte: dados previsionais do operador

- As variações que se verificam ao nível da procura refletem por um lado o efeito crescimento de uma nova linha num novo sistema, demonstrando que a partir de 2027 se verifica uma apropriação pelas populações deste novo sistema.
- A previsão de receita foi calculada com base nas estimativas da procura prevendo-se uma atualização tarifária à taxa de inflação.

[confidencial]

Fonte: dados previsionais do operador

³² [confidencial]

- Foi projetada uma **oferta** do modo autocarro estável ao longo de todo o período de concessão, com exceção dos impactos do arranque do sistema de BRT, em 2025 e da disponibilização da infraestrutura pela Metro do Porto, em 2026.
- No que respeita à oferta do sistema BRT e segundo o Município “*Para base dos cálculos dos veículos/Km foi considerado o estudo denominado “Análise Custo-Benefício – Linha Boavista/Império/Anémona (BRT)” da [confidencial] produzido para a Metro do Porto em 2022 (disponível no site da Metro do Porto) ajustado aos mapas mais atuais de inversões de sentido, km de entrada e saída de linha, km de formação e de manutenção*”.

[confidencial]

Fonte: dados previsionais do operador

Custos de Exploração da Operação:

125. Deste modo, os custos associados à operação rodoviária (em autocarro e sistema BRT) encontram-se explanados na figura que se segue.

[confidencial]

Fonte: EVEF

126. A generalidade do Custo das Mercadorias Vendidas e Matérias Consumidas e dos Fornecimentos e Serviços Externos evoluem à taxa de inflação, com exceção de algumas rubricas de manutenção ou trabalhos especializados, que refletem a aquisição, para renovação da frota. Apresentando-se os encargos com energia e manutenção, aqueles que assumem maior preponderância.

127. Relativamente a Gastos com Pessoal, é previsto pela STCP um reforço do quadro com a contratação de [confidencial] efetivos para o modo BRT, dos quais [confidencial] são condutores, na operação Autocarro um reforço de [confidencial] motoristas, e [confidencial] efetivos para a estrutura central de suporte, que se manterá estável ao longo do período do contrato.

Outros rendimentos:

128. Na sequência do referido no ponto 3. o contrato do modo rodoviário assume a estrutura central da STCP, composta por todos os serviços administrativos e de apoio às atividades, faturando às restantes áreas de negócio (carro elétrico e Museu) um *fee* de gestão por estas atividades. As três áreas de atividade são de dimensão e complexidade

distintas, sendo que a operação do contrato Rodoviário tem um peso e consumo de recursos dessa estrutura de suporte, muito expressivos³³.

129. Deste modo, entendeu a STCP como adequada, uma metodologia de repartição dos gastos associados às áreas de suporte, de acordo com os seguintes pressupostos:

- A totalidade dos gastos operacionais (pessoal e FSE) assim como investimentos nas áreas de suporte (e respetivas depreciações), são afetos na totalidade ao contrato Rodoviário;
- Os serviços de suporte ao contrato Ferroviário e contrato Museu Carro Elétrico serão prestados pelo contrato Rodoviário sendo cobrado um *fee* de valor equivalente a preços de mercado, considerando um valor mensal (fixo) de [confidencial] euros, atualizado à taxa de inflação;
- O *fee* será repartido entre os contratos Ferroviário e contrato Museu do Carro Elétrico em função do número de colaboradores, considerando uma repartição de [confidencial] % e [confidencial] %, respetivamente.

[confidencial]

Fonte: EVEF

130. Para além destes rendimentos, o contrato rodoviário não contempla atividades acessórias, atendendo ao seu caráter meramente pontual e cada vez mais residual.

131. Verificando-se a separação contabilística destas atividades, relativamente à atividade do serviço público de transporte de passageiros, a respetiva margem das mesmas poderá permitir atenuar o défice de exploração da operação.

132. Face ao exposto, reforça-se que, nos termos dos n.ºs 1 e 2 do Artigo 4.º do Regulamento e, também, nos termos do seu Anexo, deverá a STCP manter uma separação de contas relativamente às atividades do serviço público e às atividades comerciais, bem como garantir que os custos e as receitas são corretamente repartidos entre os serviços públicos (no âmbito de cada contrato) e os serviços comerciais.

Modo Ferroviário

133. O Modelo para o contrato de serviço público de transporte em carro elétrico de passageiros, seguiu a mesma metodologia do contrato do modo rodoviário, contudo a sua análise (no âmbito do presente parecer) será mais simplificada na medida em que

³³ [confidencial]

é um serviço procurado essencialmente, mas não apenas, por turistas (embora seja um contrato de serviço público) e que serve apenas o concelho do Porto.

134. Foi projetada uma oferta consubstanciada num aumento da frota prevista para o período do contrato, com exceção do ano de 2025 em que o aumento da oferta que se cifra em [confidencial] % justificando-se com a reabertura da Linha 22 que se encontra suspensa (em virtude da empreitada de construção da futura Linha Rosa da Metro do Porto). Para os restantes anos verifica-se: 1) aumento da oferta em [confidencial] % de 2025 para 2026: atualmente a Linha1 opera com 3 veículos aos fins de semana e 4 veículos a operar aos dias úteis. Foi estimado que a partir de 2026 esta linha passaria a operar com 4 veículos todos os dias e 2) aumento da oferta de [confidencial] % em 2028: foi estimado que em 2028 a Linha18 passaria a ter mais 1 veículo em operação, passando de 2 veículos para 3 veículos.

135. As projeções de procura e previsões de receita da operação de carro elétrico assumem a estabilidade do perfil de utilização e a estrutura tarifária do carro elétrico, onde se destaca, como atrás referido, a tarifa turística (o bilhete único) associada ao perfil de clientes do carro elétrico.

136. A operação prevê um reforço de 6 guarda-freios³⁴ ao longo do período da concessão.

[confidencial]

Fonte: EVEF

137. Dado que se trata de um serviço, que é predominantemente (mas não exclusivamente) de âmbito turístico, foi constatada a existência de separação contabilística entre os gastos associados a este, e os que respeitam ao serviço público de transporte de passageiros.

138. O Custo das Mercadorias Vendidas e Matérias Consumidas e dos Fornecimentos e Serviços Externos evoluem à taxa de inflação, e relativamente aos Gastos com Pessoal, é previsto um reforço com contratação de [confidencial] guarda-freios ao longo do período da concessão.

[confidencial]

Fonte: EVEF

139. O plano de investimentos contempla um conjunto de investimentos referentes à rede do carro elétrico, como recuperação e requalificação de carros elétricos, inclui também obras de requalificação do edifício de Massarelos (o qual é partilhado com o Museu), no montante de [confidencial] euros.

[confidencial]

Fonte: EVEF

140. Assume-se que a totalidade do custo de investimento será suportado pelas receitas geradas pela atividade do carro elétrico, distribuído pelos anos do contrato conforme demonstra a tabela que se segue.

[confidencial]

Fonte: EVEF

141. A atividade do Museu do Carro Elétrico, ao abrigo de um contrato programa a celebrar com o Município do Porto, encontra-se também no Edifício de Massarelos (propriedade da STCP). Nessa medida, os gastos operacionais do edifício e os investimentos de requalificação deverão ser repartidos entre estes dois contratos, mediante metodologia definida pela STCP, a saber:

- a. A totalidade dos gastos operacionais do edifício, assim como os investimentos de requalificação do mesmo, são integralmente afetos ao contrato ferroviário;
- b. Parte dos gastos operacionais, assim como das depreciações associadas ao edifício (investimentos passados futuros) serão repartidos entre os dois contratos com base na área ocupada, sendo essa estimada em 50% para cada atividade;
- c. As projeções económico-financeiras do contrato apresentam estimativas desses valores, sendo que os mesmos deverão ser imputados anualmente com base em valores reais.

142. O Museu do Carro Elétrico desenvolve, entre outras, a atividade de aluguer de veículos, sendo a receita de aluguer imputada ao Contrato Programa do Museu do Carro Elétrico. Uma vez que o Museu não possui veículos nem guarda freios, esta atividade é desenvolvida com recurso a meios afetos ao contrato ferroviário. Nessa medida, considerou-se um gasto no contrato programa do Museu e rendimento no contrato Ferroviário no montante de [confidencial] % dos rendimentos diretos do aluguer de carros elétricos.

Apuramento das Compensações por Obrigações de Serviço Público:

143. O modelo desenvolvido contém uma previsão dos cash-flows e demonstração de resultados das atividades contempladas no contrato de serviço público de transporte rodoviário e ferroviário de passageiros, sendo construído com base em pressupostos de oferta, procura e investimento.
144. No entanto, e no caso específico do contrato rodoviário, devido à variabilidade das amortizações, fruto do esforço de renovação de frota, foi aplicada um “fator de correção” tendo-se considerado [confidencial] % para a componente operacional e de [confidencial] % para a componente associada à atividade de investimento.
145. O valor anual das compensações por OSP necessárias para que a concessão tenha um VAL igual a zero e, desta forma, seja assegurada uma TIR igual à taxa de retorno, encontra-se na tabela seguinte por contrato.
146. A operação ferroviária, uma vez que gera cash-flows positivos, ou seja, um VAL superior a zero, prevê-se a entrega desse excedente ao concedente.

[confidencial]

Fonte: EVEF

147. Foi ainda efetuado o cálculo do efeito financeiro líquido e considerada a taxa de lucro razoável,³⁵ tendo em conta taxa interna de rendibilidade³⁶ nominal dos fundos disponibilizados e do cash-flow durante o prazo da Concessão.

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

36 Conforme referido nas Orientações da Comissão Europeia: “De acordo com o anexo, deve entender-se por «lucro razoável» uma taxa de remuneração do capital que seja habitual no setor num determinado Estado-Membro e que deve ter em conta o risco, ou a inexistência de risco, incorrido pelo operador do serviço público em resultado da intervenção da autoridade pública. Não são dadas, todavia, outras indicações sobre o nível correto de «remuneração do capital» ou de «lucro razoável». A comunicação da Comissão relativa à aplicação das regras em matéria de auxílios estatais da União Europeia à compensação concedida pela prestação de serviços de interesse económico geral (comunicação SIEG), embora assente numa base jurídica distinta da do regulamento (CE) n.º 1370/2007 e não se aplique, portanto, nos casos em que a compensação é paga por obrigações de serviço público no setor dos transportes terrestres, dá algumas indicações quanto à determinação do nível de lucro razoável, que podem servir de indicador para as autoridades competentes na adjudicação de contratos de serviço público ao abrigo do regulamento (CE) n.º 1370/2007. A comunicação explica que «sempre que existe uma remuneração de mercado geralmente aceite para um dado serviço, essa remuneração de mercado constitui a melhor referência para a compensação, na ausência de um convite a concorrer». Idealmente, esses referenciais seriam os contratos no mesmo setor de atividade, com características semelhantes e celebrados no mesmo Estado-Membro. O lucro razoável deve, portanto, ser compatível com as condições normais de mercado e não exceder o necessário para refletir o nível de risco do serviço prestado. Nem sempre existem, todavia, tais referenciais de mercado. Sendo esse o caso, o nível de lucro razoável poderá ser determinado comparando a margem de lucro exigida por uma empresa média bem gerida, com atividade no mesmo setor, para oferecer o serviço em causa. A forma típica de medir o nível de remuneração do capital num contrato de serviço público é considerar a taxa interna de rendibilidade (TIR), em relação ao capital investido, obtida pela empresa ao longo do ciclo de vida do projeto, ou seja, a TIR dos fluxos de caixa decorrentes do contrato. Podem todavia utilizar-se também métodos contabilísticos, como a rendibilidade do capital próprio ou a rendibilidade do capital investido, ou outros indicadores económicos geralmente aceites.”

148. Após o apuramento dos resultados das atividades e das compensações, foi calculado o respetivo lucro razoável que se cifra em [confidencial] % o que, desde já se considera conforme, considerando que se trata de um operador interno.
149. Face ao exposto, constata-se que decorre do contrato uma avaliação anual do modelo económico subjacente e de todas as suas variáveis, com base em dados reais, tal como recomendado pela Comissão Europeia.³⁷
150. Desta forma, atentos os dados disponibilizados, à partida constata-se que o critério de cálculo das compensações adere e está enquadrado no RJSPTP, no Regulamento e no regime aplicável ao setor empresarial local. Contudo, será de referir que, naturalmente sem prejuízo das atribuições próprias dos Tribunais europeus e nacionais, os critérios enunciados apenas se consideram cumpridos, na perspetiva da temática das ajudas de Estado, se, ao longo do tempo, a STCP e os Municípios aplicarem corretamente os critérios de apuramento, pagamento e revisão de compensações, sendo esse facto de verificação permanente e sistemática, designadamente pela AMT, ao abrigo do estatuído no Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio.
151. Sublinha-se, mais uma vez, a necessidade de garantir a verificação anual, objetiva e transparente (e eventual revisão/ajustamento) da aplicação dos critérios de cálculo de compensações financeiras relativas a todas as linhas, tendo por base os indicadores operacionais constantes da programação da oferta e operação ou outros instrumentos administrativos e contratuais^{38 39}, adequando as previsões à realidade dinâmica da exploração do serviço de transportes em causa.
152. Tendo em conta a implementação de contabilidade analítica nas empresas, considera-se ser possível, anualmente, atualizar o modelo financeiro, visando melhor avaliar a evolução previsional ao longo do período do contrato de prestação de serviço público e

37 Orientações à aplicação do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 já referidos.

³⁸ Como referem as Orientações da Comissão “O âmbito geográfico dos contratos de serviço público deverá permitir às autoridades competentes otimizar os aspetos económicos dos serviços de transporte público explorados sob a sua responsabilidade, incluindo, se for o caso, os efeitos de rede aos níveis local, regional e infranacional. Estes efeitos propiciam a prestação economicamente eficiente dos serviços de transporte público, graças ao financiamento cruzado entre os serviços rentáveis e os não-rentáveis. As autoridades competentes ficam assim em melhor situação para realizar os objetivos da política de transportes e garantir ao mesmo tempo, quando necessário, condições que possibilitem uma concorrência efetiva e leal na rede (...)”

³⁹ Tal como referem as Orientações da Comissão, “De acordo com o artigo 6.º, n.º 1, a compensação associada a um contrato de serviço público adjudicado por ajuste direto ou a uma regra geral deve obedecer às disposições do regulamento (CE) n.º 1370/2007, incluindo as do anexo, a fim de garantir que não haverá sobrecompensação. O anexo do regulamento prevê uma avaliação ex post para garantir que os pagamentos compensatórios anuais não excedem os custos líquidos reais da prestação do serviço público em todo o período de vigência do contrato. A Comissão considera serem necessárias, por princípio, verificações regulares durante a vigência do contrato para se detetarem atempadamente situações de sobrecompensação e evitar que se perpetuem.”

calcular a compensação a atribuir, podendo reunir os seguintes elementos (sem prejuízo de outros):

- Pressupostos que suportam a evolução da atividade (oferta e procura) e respetivas receitas e custos de exploração do serviço público a prestar pela STCP, ao longo do período do contrato;
- Evolução da oferta não só em termos de veículos e veículos quilómetro (V.Km), mas também do indicador lugares.kilometro oferecidos (L.Km), fundamental para avaliar a adequação da oferta à procura, nomeadamente através da taxa de ocupação;
- Evolução da procura (passageiros e passageiros quilómetro transportados), nomeadamente tendo em conta o impacto do PART e melhoria da qualidade de serviço a implementar nos próximos anos;
- Caracterização da frota, de uma forma sintetizada, incluindo número de unidades, idade média, lotação oferecida, taxa de imobilização oficial;
- A conta de exploração, tendo por base os indicadores físicos, quanto a oferta, procura, recursos humanos e materiais, plano de investimentos, tarifas (BTM) e custos unitários (custos/V.Km) para a avaliar e fundamentar a atribuição da compensação por obrigações de serviço público.

153. A verificação anual, objetiva e transparente, da aplicação dos critérios de cálculo de compensações financeiras deve atender, especialmente, aos serviços de transporte de passageiros disponibilizados pela STCP em territórios e percursos onde também operem outros operadores⁴⁰, para garantir condições concorrenciais equitativas.

154. Ainda sobre esta matéria, no caso específico e a propósito do fee de gestão entre o modo rodoviário e as restantes áreas de negócio (consubstanciando uma delas, o carro elétrico, serviço público de transporte de passageiros), esclarece-se que a contabilidade analítica, que permite desagregar os rendimentos e os gastos, não é bastante para garantir a inexistência de sobrecompensação, sendo também necessária a repartição

⁴⁰ Como referem as Orientações da Comissão “O âmbito geográfico dos contratos de serviço público deverá permitir às autoridades competentes otimizar os aspetos económicos dos serviços de transporte público explorados sob a sua responsabilidade, incluindo, se for o caso, os efeitos de rede aos níveis local, regional e infranacional. Estes efeitos propiciam a prestação economicamente eficiente dos serviços de transporte público, graças ao financiamento cruzado entre os serviços rentáveis e os não-rentáveis. As autoridades competentes ficam assim em melhor situação para realizar os objetivos da política de transportes e garantir ao mesmo tempo, quando necessário, condições que possibilitem uma concorrência efetiva e leal na rede (...)”

dos custos comuns (imputados ao modo rodoviário) entre áreas de negócio que, na presente operação, será efetuada por referência a uma chave de repartição, o que demonstra a preocupação do município em evitar situações de imputação indevida ao serviço público, de custos que não são relativos apenas àquela atividade.

155. Esta operação, permite à STCP continuar a manter os serviços de transporte às populações, cujos níveis de procura têm vindo em crescendo desde 2023⁴¹, em articulação com os restantes modos e restantes operadores nos 6 municípios, permite ainda dar continuidade ao processo de renovação da frota e assim melhorar os níveis de sustentabilidade pela clara aposta na descarbonização.
156. Nesta esteira, para efeitos de avaliação de incidências positivas e negativas, não se alteram as conclusões de que sem o pagamento das adequadas compensações ou do investimento adequado, não seria possível ou sustentável manter aquelas obrigações de serviço público, e menos num cenário de exploração puramente comercial em que o resultado seria, certamente, a redução da oferta ou da qualidade de serviço público.⁴²
- 43.
157. Saliente-se ainda que, relativamente ao cumprimento do Regulamento 1370/2007, dever-se-á, ao longo do contrato, apurar as incidências positivas e negativas do cumprimento de obrigações de serviço público, tendo as mesmas que ser comunicadas à AMT, através do relatório anual de serviço público de transporte de passageiros, previsto no seu artigo 7.º e no artigo 18.º-A do Regulamento 430/2019, de 16 de maio (na sua redação atual) da AMT, na sua redação atual, sem prejuízo da elaboração dos relatórios de execução contratual pelo Gestor do Contrato nos termos do Código dos Contratos Públicos e cumprimento das obrigações do artigo 22.º do RJSPTP.

Enquadramento legal da operação

158. Em linha com estruturação vertida nos pontos precedentes, importa também analisar outros aspetos à luz das quatro condições estabelecidas pelo Tribunal de Justiça no

⁴¹ [confidencial]

⁴² A Lei n.º 51/2019, de 29 de julho, procedeu à alteração da Lei n.º 23/96, de 26 de julho, que cria no ordenamento jurídico alguns mecanismos destinados a proteger o utente de serviços públicos essenciais - passando a incluir no elenco de serviços públicos essenciais, o serviço de transporte de passageiros, o que aliás resulta de uma recomendação da AMT.

⁴³ Como refere a Comunicação da Comissão Europeia “a prestação de serviços de transporte público de passageiros, no âmbito de um contrato de serviço público, por uma empresa que também exerce atividades de transporte comercial pode induzir efeitos de rede positivos. Por exemplo, ao servir, no âmbito de um contrato de serviço público, uma determinada rede que assegura ligações a itinerários explorados em condições comerciais, o operador poderá alargar a sua clientela. A Comissão vê com bons olhos os efeitos de rede induzidos, como os resultantes da bilhética e horários integrados, desde que beneficiem os passageiros. Está ciente, também, da dificuldade prática de os quantificar.”

Acórdão Altmark, designadamente aqueles que constam do Decreto-Lei n.º 151/2019, de 11 de outubro.

159. Estará em causa avaliar, e numa perspetiva do impacto nas obrigações contratuais ou na sustentabilidade económica e financeira da concessão, se pode configurar uma vantagem económica suscetível de favorecer a empresa beneficiária em relação às empresas concorrentes, a transmissão de património do Estado para empresa detida pelos Municípios.
160. Efetivamente, afigura-se que, tendo em conta a análise dos dados apresentados, que as compensações financeiras a pagar à STCP cumprem os normativos europeus e nacionais, tendo em conta a objetividade do apuramento dos dados de base, necessários para a sua fórmula de cálculo, e o seu enquadramento contratual e institucional conforme.
161. Além disso, a STCP explora o seu serviço de transportes ao abrigo de exclusivo no Município do Porto, sendo que a concorrência direta de outros operadores, fora dos limites daquele Município, pode ser controlada e mitigada com os adequados instrumentos contabilísticos de apuramento e separação de contas, de forma analítica, quanto aos diversos tipos de serviços prestados, numa gestão e monitorização que deve ser exigente por parte da AMP e dos Municípios.
162. A assunção da titularidade da STCP pelos Municípios, representa um benefício para as autoridades de transportes, uma vez que assim se afiguram mais garantias de sustentabilidade da concessão e de comportabilidade da despesa associada.
163. De referir, igualmente, que o Mercado Comum assenta no princípio da livre concorrência entre as empresas da União Europeia e, a corroborar este princípio, o artigo 87.º do Tratado da União Europeia estabelece que, são incompatíveis com o Mercado Comum, os auxílios concedidos pelos Estados ou provenientes de recursos estatais, que confirmam uma vantagem económica aos beneficiários, a qual deve ser concedida seletivamente e a medida de auxílio deve ameaçar falsear a concorrência e as trocas comerciais entre os Estados-Membros.
164. Ou seja, estão em causa auxílios concedidos pelos Estados ou provenientes de recursos estatais, independentemente da forma que assumam e que favoreçam certas empresas ou certas produções, através de ato de carácter seletivo e que, independentemente do objetivo que prossegue, configurem uma vantagem para quem o recebe face aos demais concorrentes.

165. À partida, a colaboração entre entidades públicas não configura, por si, uma vantagem económica que não seja aceitável à luz da legislação e jurisprudência nacional e europeia aplicáveis, configurando pelo contrário, a execução de opções que se encontram na disponibilidade dos Estados-membros e respetivas entidades públicas, na gestão de entidades a seu cargo.
166. Estando a STCP limitada, na sua ação, ao território das respetivas autoridades de transportes competentes, as vantagens económicas que lhe possam ser concedidas não permitem, à partida e por si só, produzir iniciativas que a coloquem em vantagem concorrencial com outras empresas, desde que as autoridades de transportes exerçam o controlo adequado da gestão da STCP, pugnem por um sistema tarifário neutro e equitativo e evitem vantagens operacionais da STCP face a outros operadores, sobretudo em zonas de sobreposição ou complementaridade.
167. De sublinhar que, de acordo com a legislação e jurisprudências europeias, só são incompatíveis com o mercado comum os atos que sejam considerados Auxílios de Estado e que afetem as trocas comerciais entre os Estados-membros e falseiem ou ameacem falsear a concorrência. No caso concreto, considera-se que, face ao analisado, a operação em causa não se mostra, para já, incompatível com aquelas regras, por estar em causa uma finalidade de interesse comum, por existir um efeito de incentivo claro, por serem adequados e proporcionais, por serem concedidos em condições de transparência e sujeitos a mecanismos de controlo e avaliação regular e não afetarem negativamente as condições das trocas comerciais num sentido contrário ao interesse comum.
168. Pelo exposto, e salvo melhor opinião, a operação em apreço não estará coberta pela obrigação de notificação à Comissão Europeia. Sem prejuízo do antedito, e ainda que se perfilando não obrigatória, recomenda-se que o Município proceda à referida notificação, até porque a legislação aplicável⁴⁴ prevê a notificação de medidas que

⁴⁴ Designadamente e entre outros, Regulamento (UE) n.º 360/2012, CE, de 25 de abril de 2012, relativo à aplicação dos artigos 107.º e 108.º TFUE aos auxílios de minimis concedidos a empresas que prestam serviços de interesse económico geral; Regulamento (UE) n.º 651/2014, da Comissão Europeia (CE), de 16 de junho de 2014, que declara certas categorias de auxílio compatíveis com o mercado interno, em aplicação dos artigos 107.º e 108.º do TFUE; Regulamento (UE) 2015/1588, do Conselho, de 13 de julho de 2015, relativo à aplicação dos artigos 107.º e 108.º do TFUE a determinadas categorias de auxílios estatais horizontais (codificação); Jurisprudência relevante do Tribunal de Justiça Europeu, como por exemplo dos casos ALTMARK e BUPA; Comunicação da Comissão Europeia (2012/C 8/02), relativa à aplicação das regras em matéria de auxílios estatais da União Europeia à compensação concedida pela prestação de serviços de interesse económico geral, de 11 de janeiro de 2012; Decisão da Comissão Europeia (2012/21/UE), de 20 de dezembro de 2012, relativa à aplicação do artigo 106.º, n.º 2, do TFUE aos auxílios estatais sob a forma de compensação de serviço público concedidos a certas empresas encarregadas da gestão de serviços de interesse económico geral; Comunicação da Comissão Europeia (2012/C 8/03), sobre o enquadramento da União Europeia aplicável aos auxílios estatais sob a forma de compensação de serviço público, de 11 de janeiro de 2012; Documento de trabalho dos serviços da Comissão Europeia “Guia relativo à aplicação das regras da União Europeia em matéria de auxílios estatais, de «contratos públicos» e de «mercado interno» aos serviços de interesse económico geral e,

podem ou não constituir um auxílio estatal na aceção do TFUE, mas que podem ser notificadas por razões de segurança jurídica.

169. Por outro lado, tendo em conta os elementos documentais apresentados, bem como as notas justificativas entregues, considera-se que existem, à partida, garantias suficientes do cumprimento das normas legais relativas à comportabilidade orçamental e sustentabilidade financeira da empresa, sendo de recomendar a prática dos atos administrativos subsequentes necessários a tal conclusão, desde a aprovação da versão final do contrato pelas entidades competentes e cumprimento de todos os procedimentos legais relativos a despesa pública (após emissão de parecer da AMT).
170. Também se dirá, quanto a este aspeto, que estes factos são de verificação permanente e sistemática e que a aferição da legalidade/aceitabilidade de princípios programáticos, e, *ab initio*, do ponto de vista formal, não se estende às regras específicas ou a atos concretos necessários à sua execução, pelo que será recomendável a instituição de mecanismos de auditoria periódicos e sistemáticos, a nível contratual ou através de instrumentos regulamentares ou administrativos dos Municípios, sem prejuízo da intervenção de outras entidades públicas competentes.
171. Para todos, deve ser assegurada a maior objetividade na execução contratual, sobretudo no que se refere à objetividade e clareza de indicadores e parâmetros operacionais e estratégicos, de âmbito operacional, financeiro e económico da concessão, não deixando, obviamente, de ter em conta o Plano de Atividades e Orçamento ou Instrumentos Previsionais de Gestão.

Obrigações Contratuais e indicadores

172. Deve existir uma relação direta entre o pagamento de compensações financeiras e o integral cumprimento dos termos do contrato de serviço público, tal como decorre do Anexo ao contrato, que estabelece indicadores que serão utilizados para avaliar o desempenho do serviço prestado pela STCP, sem prejuízo do sancionamento de quaisquer das obrigações contratuais não relacionadas diretamente com o desempenho do serviço.
173. A existência de uma relação direta entre o pagamento de compensações financeiras e o integral cumprimento dos termos do contrato de serviço público, tem evidentes

nomeadamente, aos serviços sociais de interesse geral" (SWD(2013) 53 final/2, de 29 de abril de 2013). Também as Diretivas 2014/23/UE; 2014/24/UE e 2014/25/UE, todas de 24 de fevereiro de 2014 e as Diretivas da União Europeia sobre Transparência Financeira.

vantagens para a execução contratual, representando também um incentivo à qualidade, com benefícios na rentabilidade e lucro do operador, tendentes, na generalidade, a assegurar a sustentabilidade económica, financeira e social da concessão.

174. Conforme consta da Comunicação da Comissão já citada, *“O considerando 27 do regulamento precisa que os parâmetros de compensação, em caso de adjudicação sem concurso e de aplicação de regras gerais, deverão assegurar a adequação da compensação e corresponder a uma «preocupação de eficácia e qualidade dos serviços». Quer isto dizer que as autoridades competentes deverão incentivar os prestadores, através do mecanismo de compensação, a tornarem-se mais eficientes, isto é, a prestarem o serviço com o nível de desempenho e qualidade exigido e o menor consumo de recursos possível. As regras de compensação estabelecidas no regulamento (CE) n.º 1370/2007 deixam alguma margem de manobra às autoridades competentes quanto à conceção dos regimes de incentivo para os prestadores de serviços públicos. Em qualquer caso, as autoridades são obrigadas a «incentivar a manutenção ou o desenvolvimento de uma gestão eficaz por parte do operador de serviço público, que possa ser apreciada objetivamente» (ponto 7 do anexo). Implica isto que o regime de compensação deve ser concebido de modo a garantir, pelo menos, alguma melhoria na eficiência ao longo do tempo. (...) Os incentivos à eficiência deverão, por conseguinte, incidir na redução de custos e/ou no aumento da qualidade e nível do serviço.”*⁴⁵
175. Acerca do mecanismo de compensação, dispõe o n.º 2 da Cláusula 55.^a (Avaliação de Desempenho) da minuta do contrato relativo ao serviço rodoviário, que *“Em função da aplicação dos indicadores nos termos do n.º 1, há lugar a aplicação de penalizações ou bonificações, nos termos previstos no Anexo 9 (Avaliação do Desempenho e Qualidade do Serviço), as quais são deduzidas ou acrescentadas à compensação devida à STCP prevista na Cláusula 60.^a”*

⁴⁵ Aliás, na Ação Inspeciva e de diagnóstico realizada pela AMT à empresa Metropolitano de Lisboa E.P.E. (ML), destinada a avaliar as condições de exploração do serviço público de transporte de passageiros foi recomendada a reavaliação do Contrato de Concessão de Serviço Público, pois considerou-se que a redação das cláusulas do Contrato de Concessão de Serviço Público, dificultam uma precisa aplicação das fórmulas de cálculo do cumprimento dos indicadores ali considerados, dificultando a aferição de um eventual incumprimento contratual. O contrato estipula a existência de referenciais indicativos ou estimados, sujeitos a desvios ou margens de tolerância, tornando muito difícil ou impedindo a aferição de eventuais incumprimentos e com as consequências daí advinentes. Acresce que não estabelece a periodicidade da verificação do cumprimento dos indicadores de desempenho potenciando que eventuais inconsistências diárias ou mensais se diluam no ano. Por outro lado, considerou-se que as disposições relativas a sanções e penalidades contratuais não deveriam ser aplicadas, indistintamente, a qualquer eventual infração, não permitindo a sua graduação nem adaptação a casos concretos.

176. Desta forma, constata-se a previsão de indicadores detalhados (já elencados no presente parecer) e de bonificações a atribuir a operador por força do cumprimento das metas relativas aos indicadores fixados quer para o modo autocarro, quer para o modo BRT verificando-se idêntica preocupação no que concerne à minuta de contrato relativo ao transporte em carro elétrico.
177. Face ao exposto, considera-se ser de recomendar que os indicadores de monitorização do contrato sejam complementados com os indicadores de monitorização e supervisão que constam da Informação às Autoridades de Transportes de 27 de setembro de 2018⁴⁶ na gestão contratual e para os efeitos de elaboração de relatórios de gestão e outros instrumentos previsionais⁴⁷.
178. Tendo em conta que a Comissão Europeia sustenta⁴⁸ que um contrato de serviço público pode consistir num instrumento contratual, mas também numa decisão administrativa ou em instrumento legal e regulamentar, recomenda-se que as obrigações de transmissão de informação, ainda que previstas contratualmente, possam também ser melhor detalhadas em função de um exercício de maior especificação de indicadores estratégicos e operacionais, financeiros e económicos, e sobretudo da periodicidade da sua recolha, tratamento e análise, (além dos já previstos no contrato e em outros documentos como o Plano de Atividades), no sentido de lhes dar maior coerência e vinculatividade, mas também conferir a sua necessária sindicabilidade.
179. Sublinha-se positivamente a previsão da obrigação de transmitir os dados operacionais previstos no Regulamento n.º 430/2019 em ordem a assegurar uma adequada monitorização de todos os pressupostos e variáveis necessários ao cálculo de

⁴⁶ Disponível em: https://www.amt-autoridade.pt/media/1777/csite_indicadores_monitorizacao_supervisao_at.pdf

⁴⁷ De recordar que o artigo 2.º do Regulamento estabelece que a especificação das obrigações de serviço público, “*devem ser coerentes com os objetivos estratégicos enunciados nos documentos sobre a política de transportes públicos nos Estados-Membros*” e que aquelas e “*a correspondente compensação do efeito financeiro líquido dessas obrigações devem: a) Realizar os objetivos da política de transportes públicos com uma boa relação custo-eficácia; e b) Sustentar financeiramente a prestação do transporte público de passageiros em conformidade com os requisitos previstos na política de transportes públicos a longo prazo*”.

⁴⁸ Segundo as Orientações da Comissão “*um contrato de serviço público consiste em um ou vários atos juridicamente vinculativos que estabelecem o acordo entre uma autoridade competente e um operador de serviço público para confiar a este último a gestão e a exploração de serviços públicos de transporte de passageiros objeto de obrigações de serviço público. O contrato pode igualmente consistir numa decisão aprovada pela autoridade competente, que assume a forma de ato legislativo ou regulamentar ou que contém as condições em que a autoridade competente presta ela própria os serviços ou confia a sua prestação a um operador interno. Por conseguinte, a noção de «contrato de serviço público» na aceção do regulamento abrange igualmente as concessões de serviços públicos.*”

indicadores de *performance*^{49 50} auxiliando uma aferição e sancionamento de eventuais incumprimentos contratuais e se potenciará um melhor serviço aos passageiros e, do mesmo passo, uma melhor defesa do interesse público.

Penalidades e outras matérias contratuais

180. O artigo 45.º do RJSPTP 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.”*
181. 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, sendo que da leitura da norma resulta que as sanções contratuais devem respeitar ao incumprimento das obrigações previstas no contrato de serviço público.
182. Ora, constata-se que o Município teve a preocupação de proceder à fixação de sanções, tendo efetuado a respetiva graduação em leves, graves e muito graves, bem como a fixação de limites mínimos e máximos para as mesmas, em linha com o n.º 7 do artigo 45.º. Esta norma estipula que 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 sanção deverá ser determinado, dentro da moldura estabelecida.
183. Contudo, da análise às minutas contratuais, verifica-se que não é efetuado um elenco taxativo das sanções, o que resulta evidente da redação dos n.ºs 4, 5 e 6 da Cláusula 72.^a da minuta do contrato relativo ao transporte rodoviário de passageiros, e, também, dos n.ºs 3, 4 e 5 da Cláusula 63.^a da minuta de contrato relativo ao transporte de passageiros em carro elétrico: *“Considera-se violação leve (ou grave, ou muito grave, respetivamente) de disposições do presente Contrato, sancionável com multa contratual pecuniária € 50 (cinquenta euros) a € 1.000 (mil euros), designada mas não exclusivamente, qualquer das seguintes situações:”* (negrito nosso)

⁴⁹ Ver: http://www.amt-autoridade.pt/media/2011/regulamento_regrastarifarias_procedimentos_recolhainf.pdf

⁵⁰ Ver Orientações - Obrigações de Reporte e Publicitação - Regulamento n.º 430/2019 e Regulamento (CE) n.º 1370/2007 - http://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes_amt_obrigacoes_reporte_relatorios_publicos.pdf

184. A este respeito, cumpre reforçar o teor do n.º 1 do artigo 45.º do RJSPTP, que estatui que as sanções relativas ao incumprimento das obrigações constantes do contrato devem estar previstas no mesmo. Ora, a redação conferida às disposições contratuais supracitadas, confere uma grande margem de discricionariedade ao Município plasmando, de forma expressa, que o elenco das sanções previstas na(s) respetiva(s) cláusula(s) não é taxativo, como resulta evidente da expressão *“designada, mas não exclusivamente”* que, desde já, se esclarece que deve ser retificada em ambas as minutas de contrato.
185. Por este prisma, seria possível ao Município aplicar uma qualquer sanção não prevista contratualmente, o que contraria todas as exigências de certeza e segurança jurídicas que devem ser asseguradas aquando da celebração de um contrato. Sempre se diga que as sanções contratuais devem ser definidas de forma clara e perceptível a qualquer destinatário, por forma a que qualquer interessado conheça as condições do negócio que se propõe a celebrar. No caso concreto, deve ser possível ao prestador de serviços antecipar comportamentos que conduzam à aplicação de sanções, podendo obviar aos mesmos o que, em última análise, se vai refletir na execução contratual, em benefício do interesse público.
186. Neste sentido, veja-se sentença proferida pelo Acórdão do Tribunal Central Administrativo Norte, no âmbito do processo 01973/20.2BEPRT e confirmada pelo Supremo Tribunal Administrativo, que postula que *“Nos termos do artigo 329.º/1 do CCP as sanções contratuais têm de ser tipificadas nas peças concursais que integram já o próprio contrato a celebrar ou na lei, assim se garantindo “condições mínimas de determinabilidade dos comportamentos proibidos”, de modo a permitir-se a “determinabilidade objetiva, de forma clara e precisa” dos possíveis incumprimentos contratuais sancionáveis pelo Contraente Público.”*
187. Dispõe ainda o referido acórdão que *“Para evitar esta indefinição e imprevisibilidade, é que certamente o legislador previu a necessidade de as sanções contratuais serem tipificadas nas peças concursais que integram já o próprio contrato a celebrar ou na lei (vide artigo 329.º/1 do CCP). De resto, compreende-se que a aplicação de sanções tenha que estar prevista nas peças do concurso e na lei, e que os comportamentos (incumpridores) relevantes para esse efeito, ou seja, que possam originar a aplicação de multas contratuais, tenham de estar discriminados, pois só assim os seus destinatários saberão de antemão quais as condutas que uma vez adotadas podem determinar a*

sujeição a multas contratuais durante a execução do contrato, no caso de vir a ser-lhe adjudicado o serviço e, por conseguinte, decidirem conscientemente como agir”.

188. Face ao exposto, verifica-se a necessidade de retificar as minutas do contrato, nos termos já referidos no presente Parecer.

Avaliação

189. Face ao exposto e considerando que os requisitos previstos no Acórdão *Altmark*, no Regulamento, no RJSPTP e no Decreto-Lei n.º 167/2008, de 26 de agosto, atento o teor dos dados disponibilizados, se perfilam de verificação positiva, considera-se que as peças do procedimento estão em conformidade com o Direito e com a Jurisprudência Europeias, porquanto:

- Foram impostas obrigações de serviço público de forma expressa e detalhada, por referência a elementos específicos, objetivos e quantificáveis;
- Pelo seu cumprimento, são atribuídas compensações, tendo em conta custos e receitas, bem como as incidências negativas e positivas, partindo da demonstração dos impactos na prossecução daquelas obrigações caso não sejam compensadas;
- São estabelecidos os parâmetros da compensação, de forma a evitar sobrecompensação, também com base na contabilidade adequada dos serviços públicos, tendo sido contemplado um lucro razoável;
- Estamos perante serviços de interesse económico geral, prosseguidos por uma empresa pública incumbida do cumprimento de obrigações de serviço público clara e objetivamente definidas, não lhe sendo conferida vantagem económica, suscetível de a favorecer em relação a empresas concorrentes em igualdade de circunstâncias.

190. Considerando o antedito, será de referir que, sem prejuízo das atribuições próprias dos Tribunais europeus e nacionais, os critérios enunciados apenas se consideram cumpridos, na perspetiva da temática das ajudas de Estado, se ao longo do tempo a empresa e as autarquias aplicarem as compensações em causa corretamente, sendo

esse facto de verificação permanente e sistemática, designadamente pela AMT, ao abrigo do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio⁵¹.

191. Nesse sentido, de forma a garantir a total aderência ao enquadramento legal e jurisprudencial, o parecer positivo da AMT é condicionado às determinações e recomendações identificadas no próximo capítulo, lidas em conjunto com as considerações constantes no presente parecer em relação às diversas matérias.

Racionalidades basilares da regulação económica independente

192. Efetuada a avaliação de *compliance*, considera-se que a operação apresenta, globalmente, vantagens e dá resposta favorável às racionalidades basilares e estruturantes da metodologia de regulação económica independente da AMT (a dos investidores; a dos profissionais/utilizadores/utentes/consumidores e/ou cidadãos; e a dos contribuintes), também sem prejuízo do reforço deste quadro através das recomendações e determinações feitas pela AMT no presente parecer e da verificação da implementação e manutenção destes benefícios através do necessário acompanhamento da execução contratual.
193. Quanto a investidores, tendo em conta os elementos disponibilizados, afigura-se que a operação cria as condições para o desenvolvimento do serviço de transporte de passageiros, ao se especificarem condições de exploração de um operador de transportes, bem como as suas relações com as respetivas Autoridades de Transportes, conferindo um quadro de transparência, estabilidade e previsibilidade no relacionamento também com outros operadores de transportes no mesmo mercado, o que pode viabilizar um exercício de regulação, supervisão e organização de sistema atento a eventuais distorções concorrenciais.
194. Da previsão de encargos financeiros para os concedentes, não decorre um aumento da carga fiscal para os contribuintes. Trata-se de um encargo tido por contrapartida de obrigações de serviço público em função dos utilizadores, estimulando o desenvolvimento da produção de valor acrescentado pela melhoria da mobilidade e

⁵¹ Também se dirá, quanto a este aspeto, que estes factos são de verificação permanente e sistemática e que a aferição da legalidade/aceitabilidade de princípios programáticos e *ab initio*, do posto de vista formal, não se estende às regras específicas ou atos concretos necessários à sua execução, pelo que será recomendável a instituição de mecanismos de auditoria periódicos e sistemáticos, a nível contratual ou através de instrumentos regulamentares ou administrativos do Estado, sem prejuízo da intervenção de outras entidades públicas competentes. Para todos, deve ser assegurada a maior objetividade na execução contratual, sobretudo no que se refere à objetividade e clareza de indicadores e parâmetros operacionais e estratégicos, de âmbito operacional, financeiro e económico da concessão, não deixando, obviamente, de ter em conta o Plano de Atividades e Orçamento ou Instrumentos Previsionais de Gestão das empresa, que devem complementar o contrato de serviço público e com ele ser coerentes.

favorecimento de todas as atividades que beneficiam da existência de uma boa rede de transporte públicos.

195. Também no interesse daqueles, os imperativos de uma gestão sustentável e criteriosa poderão potenciar uma melhor gestão dos dinheiros públicos e, conseqüentemente, assegurar a sustentabilidade atual e futura da oferta de transportes à população.
196. Quanto a utilizadores/utentes/ consumidores e/ou cidadãos, o facto de se assegurar a prestação de um serviço público, criando condições de investimento, poderá potenciar a oferta de um melhor serviço e poderá promover uma melhor promoção dos direitos e interesses dos consumidores, assegurando a satisfação permanente dos padrões de continuidade, regularidade, qualidade, quantidade e tarifas do serviço de transporte.
197. O reforço e aplicação rigoroso dos mecanismos de apuramento de compensações e de aplicação de penalidades, devem servir para dissuadir o incumprimento dos requisitos contratuais e evitar que se traduzam numa eventual deterioração da qualidade do serviço prestado aos consumidores.
198. Atenta a realidade deste caso específico, poder-se-á inferir que o segmento mais interessado, em primeira linha, num contexto global desta racionalidade, são os consumidores, sendo que a imposição de obrigações 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.
199. Na perspetiva dos profissionais, também apresenta resultados positivos na medida em que é promotora da manutenção e criação de emprego de forma sustentada e no que concerne ao cidadão em geral, será de assinalar os reflexos positivos no reforço dos seus direitos de Cidadania e da coesão social, designadamente das populações de uma importante área metropolitana.

IV – DAS DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES

200. 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 conseqüências no mercado, considerando as racionalidades suprarreferidas e eventuais impactos *jus* concorrenciais, diretos e indiretos.

201. Os contratos de serviço público celebrados no âmbito do RJSPTP 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.
202. Contudo, a fundamentação de compensações financeiras e a execução contratual devem propugnar por alcançar pressupostos de transparência e objetividade, de forma que se possa, ao longo da execução contratual, garantir o cumprimento de um serviço de qualidade e a maximização dos recursos públicos⁵² ⁵³ (por via de uma não sobrecompensação do operador).
203. 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:
- Que garanta a conformidade das penalidades contratuais, procedendo à tipificação de todas as sanções e comportamentos proibidos na minuta de contrato, nos termos expostos no presente parecer;
 - Que proceda à eliminação das alíneas b) e c) do n.º 2 da Cláusula 67.^a, em respeito pelo CCP e jurisprudência nacional e comunitária e por forma a salvaguardar o princípio da concorrência;
 - Que seja garantida a existência de livro de reclamações nas instalações do operador, não obstante o âmbito de aplicação do Decreto-Lei 156/2005 de 15 de setembro abranger a STCP;
 - 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;

⁵² 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.”

⁵³ 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, 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 proceda ao envio à AMT das minutas dos contratos devidamente alteradas, em conformidade com o disposto no presente Parecer, em momento prévio ao da sua assinatura;
- Que assegure o envio à AMT da versão definitiva dos contratos, devidamente assinadas e visadas pelo Tribunal de Contas.

204. 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 RJSPTP, 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;
- Se proceda ao envio do instrumento (contratual ou regulamentar) que enquadra a operação objeto de análise no âmbito do presente parecer, incluindo o detalhe sobre o modelo de transferência dos veículos da MdP para a STCP e alocação de todos os gastos e rendimentos, contemplando a alocação clara da(s) responsabilidade(s) e obrigações das partes envolvidas, de entre as quais a responsabilidade pelos custos operacionais decorrentes de quaisquer operações de manutenção dos veículos (autocarros) a utilizar no Sistema BRT;
- Seja incluída na minuta do contrato uma menção clara quanto ao respetivo valor;

- 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 RJSPTP 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;
- 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

205. Nestes termos, e em conclusão, o parecer da AMT é favorável, estando o sentido positivo do parecer condicionado ao cumprimento das determinações efetuadas.
206. De referir, igualmente, que a referida *compliance* afere-se não apenas na definição inicial dos termos de instrumentos legais e contratuais, mas também na sua efetiva execução, implementação e eventual revisão, designadamente, na monitorização do cumprimento de obrigações de serviço público, na aplicação de critério e cálculo anual de compensações financeiras pelo cumprimento de tais obrigações, e no cumprimento estrito de todas as obrigações legais.
207. A AMT, no âmbito das atribuições e competências que lhe estão legalmente cometidas pelo Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, prosseguirá uma articulação expedita e eficiente com as autarquias designadamente através de uma adequada transmissão de informação circunstanciada e relevante.

Lisboa, 26 de setembro de 2024.

A Presidente do Conselho de Administração

Ana Paula Vitorino