

Grupo de Trabalho para Capacitação das Autoridades de Transporte

IMT | DGAL | AML | AMP | ANMP | AMT

CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS DE TRANSPORTE DE PASSAGEIROS

A experiência em Portugal e na Europa

CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS DE TRANSPORTE DE PASSAGEIROS

A experiência em Portugal e na Europa

DECLARAÇÃO DE EXONERAÇÃO DE RESPONSABILIDADE

O presente documento foi preparado e desenvolvido no âmbito do GTAT - Grupo de Trabalho para capacitação das Autoridades de Transporte, criado pelo Despacho n.º 5947/2017, de 6 de julho.

A presente versão é ainda um documento de trabalho. Os conceitos, ideias e soluções apresentados não representam nem vinculam a interpretação que possa ser dada por qualquer das entidades com responsabilidades de coordenação do sistema de transportes nacional.

Contém informações relativas à forma como algumas autoridades de transportes, de Portugal e da Europa, conduziram os respetivos procedimentos de contratação de serviços públicos de transportes de passageiros.

Pretende contribuir para facilitar os processos de decisão das autoridades de transportes, tendo em vista dar cumprimento ao disposto no artigo 5.º do Regulamento (CE) n.º 1370/2007, a partir de 3 de dezembro de 2019.

30 de novembro, 2017

INDICES

Conteúdos

1. INTRODUÇÃO.....	3
1.1. Considerações gerais e objetivos.....	3
1.2. Enquadramento legal.....	5
1.3. Autoridades de transportes	8
2. POLÍTICAS PÚBLICAS DE TRANSPORTES.....	15
2.1. Aspetos económicos e financeiros.....	15
2.2. Esquemas contratuais.....	17
3. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS DE TRANSPORTE.....	20
3.1. Emília-Romagna (Itália).....	21
3.2. Burgas (Bulgária).....	26
3.3. Budapeste (Hungria)	31
3.4. Grenoble (França)	36
3.5. Ulm (Alemanha).....	41
3.6. Bus Éireann (Irlanda).....	45
3.7. Serviço de Transportes Colectivos do Porto	50
4. CONCLUSÕES FINAIS	54
4.1. Principais destaques	54
4.2. Conformidade com o Regulamento (CE) 1370/2007	57

Tabelas

Tabela 1 - Síntese das principais especificações dos contratos (Emilia-Romagna)	25
Tabela 2 - Síntese das principais especificações do contrato (Burgas)	30
Tabela 3 - Síntese das principais especificações do contrato (Budapeste)	35
Tabela 4 - Síntese das principais especificações do contrato (Grenoble)	40
Tabela 5 - Síntese das principais especificações do contrato (Ulm).....	44
Tabela 6 - Síntese das principais especificações do contrato (Irlanda)	49
Tabela 7 - Síntese das principais especificações do contrato (STCP)	53

Figuras

Figura 1 – Organização do Sistema de Transportes em Portugal.....	8
Figura 2 – Autoridades de Transportes (Continente)	11
Figura 3 – População residente por município do Continente	12
Figura 4 – Área por município do Continente	13
Figura 5 – CIM do Continente (população e território)	14
Figura 6 – Níveis de intervenção das Autoridades de Transportes	18
Figura 7 - Emília-Romagna e Bolonha.....	21
Figura 8 - Trólei em circulação em Bolonha	22
Figura 9 - Município de Burgas.....	26
Figura 10 - Trólei em circulação em Burgas	27
Figura 11 - Budapeste e Área Metropolitana de Budapeste	31
Figura 12 - Tram em circulação em Budapeste	32
Figura 13 - Departamento de Isère	36
Figura 14 - Tram em circulação em Grenoble	37
Figura 15 - Estados de Baden-Württemberg e da Baviera	41
Figura 16 - Tram em circulação em Ulm.....	41
Figura 17 - Principais cidades da Irlanda	45
Figura 18 - Autocarro interurbano da Bus Eireann.....	46
Figura 19 - Operacionalização da gestão dos STCP	51
Figura 20 – Intervenção do Regulador e do Tribunal de Contas	52

1. INTRODUÇÃO

1.1. Considerações gerais e objetivos

O presente estudo tem como objetivo apoiar todas as Autoridades de Transporte (AT), de forma simples e acessível, no seu processo de decisão relativamente à contratação dos serviços públicos de transporte de passageiros e divide-se em três partes.

Uma primeira parte contempla o essencial do enquadramento jurídico europeu e nacional, com enumeração das autoridades de transporte existentes em Portugal e informação estatística relativa à população e ao território, a segunda a políticas públicas de transporte e esquemas contratuais.

A terceira parte refere-se ao «benchmarking», ou seja, ao processo de pesquisa das práticas existentes na organização do transporte público em Portugal (caso dos SCTP) e noutros estados membros da União Europeia, com vista a identificar soluções que possam representar as mais adequadas em função do contexto em que ocorre a decisão.

Na fase final do estudo são apresentadas as principais conclusões. Em resumo, o estudo pretende, pois, identificar as práticas europeias e nacionais em matéria de organização e planeamento do serviço de transporte público de passageiros, que a jusante, podem facilitar a decisão das AT.

Está especialmente em causa o disposto no número 1 do artigo 5.º do Regulamento (CE) n.º 1370/2007, de 23 de outubro,¹ que determina que *“Os contratos de serviço público devem ser adjudicados de acordo com as regras estabelecidas no presente regulamento,”* bem como o n.º 2 do artigo 8.º, que determina que *“... a adjudicação de contratos de serviço público de transporte ferroviário e rodoviário deve dar cumprimento ao disposto no artigo 5.º a partir de 3 de dezembro de 2019.”*

Também o artigo 10.º da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, fixa que *“A autoridade de transportes competente pode, por razões de interesse público relevante devidamente fundamentado, autorizar a manutenção dos títulos de concessão para a exploração do serviço público de transporte de passageiros por modo rodoviário atribuídos ao abrigo do RTA, em regime de exploração provisória ... não podendo o respetivo prazo de vigência terminar, em caso algum, após 3 de dezembro de 2019.”*

Por conseguinte, as autoridades de transportes competentes em cada caso, têm de diligenciar no sentido de consolidar as respetivas competências territoriais, os processos de decisão internos, a articulação com outras autoridades de transportes e a criação de estruturas de apoio técnico capazes de proceder à análise e reconfiguração das redes de transporte e à avaliação de resultados e impactos,² com vista ao lançamento dos procedimentos de concurso em data que permita a adjudicação dos respetivos contratos de serviço público, até 3 de dezembro de 2019.

Algumas importantes tarefas foram já concretizadas pelas autoridades de transportes nos últimos dois anos, designadamente, a emissão de autorizações provisórias que permite a manutenção de um regime transitório para os serviços de transporte até que seja efetivamente adjudicado um contrato de serviço público.³

¹ O Regulamento (CE) n.º 1370/2007 foi alterado pelo Regulamento (UE) 2016/2338, de 14 de dezembro de 2016, mas apenas no que respeita à abertura dos mercados nacionais de serviços de transporte ferroviário de passageiros.

² Designadamente no que respeita às características da oferta e da procura de transporte, identificação de deficiências e cenários corretivos, especificações tarifárias, níveis de qualidade do material circulante, obrigações de serviço público, avaliação de receitas, custos operacionais, sistemas de bilhética e tarifário, compensações financeiras, tipos de contrato, direitos exclusivos, análise de sustentabilidade e dos instrumentos de financiamento.

³ O IMT, IP elaborou um “Guião para o período transitório do Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros e Linhas Orientadoras” com linhas orientadoras para as diferentes fases e etapas a percorrer, disponível em www.gtat.pt.

Os contratos interadministrativos entre autoridades de transportes, que complementam as disposições legais existentes, poderão justificar a revisão ou atualização, caso os pressupostos específicos que estiveram na base da sua celebração se tenham, entretanto, alterado. Por outro lado, há ainda um conjunto significativo de municípios que não estabeleceram contratos deste tipo e não desencadearam quaisquer ações enquanto autoridades de transportes.

A fixação das obrigações de serviço público passa pela análise da oferta e da procura atuais de transporte público, incluindo a identificação de deficiências, pela identificação de cenários corretivos e evolutivos com definição de especificações tarifárias e de qualidade, a determinação e avaliação dos resultados e impactes esperados em cada cenário, designadamente no que respeita à qualidade dos serviços oferecidos, aos custos públicos, aos custos para os utilizadores e receitas tarifárias esperadas.

O arranque das operações de transporte sob um contrato com imposição de obrigações de serviço público, ou com um novo operador, não se processa de forma automática e rápida, podendo mesmo em sistemas não muito complexos demorar meses. A transição tem, portanto, de ser preparada e antecipadamente divulgada a passageiros e público em geral, especialmente se as alterações incluírem um novo operador, novos horários, novos veículos, nova imagem, novos tarifários, novos sistemas de bilhética, novos itinerários, novas paragens, etc.

A estabilização dos instrumentos de planeamento e o arranque dos procedimentos de concurso não deverá ocorrer para lá do ano 2018 de forma a permitir a celebração da generalidade dos contratos e o início das operações de transporte até ao final de 2019.

Calendário das atividades a desenvolver:

Ano 2017	<ul style="list-style-type: none">• Revisão dos contratos interadministrativos.• Desenvolvimento de instrumentos de planeamento e de financiamento.
Ano 2018	<ul style="list-style-type: none">• Estabilização dos instrumentos de planeamento e de financiamento.• Fixação das Obrigações de Serviço Público.
Ano 2019	<ul style="list-style-type: none">• Conclusão dos procedimentos de concurso.• Adjudicação e celebração dos contratos de serviço público.• Preparação do arranque das operações de transporte.

1.2. Enquadramento legal

Regulamento (CE) n.º 1370/2007, de 23 de outubro

O objetivo principal do Regulamento 1370/2007 é definir o modo como as autoridades de transportes competentes a nível nacional, regional e local, podem intervir no domínio do transporte público de passageiros, assegurando o respeito das regras do direito comunitário, em especial no que respeita à concorrência⁴ e auxílios de estado. As suas disposições têm particular importância no que respeita aos transportes públicos urbanos.⁵

O Regulamento entrou em vigor em dezembro de 2009, mas fixou um período de transição no que diz respeito às disposições sobre a adjudicação de contratos públicos até dezembro de 2019.

A generalidade dos outros aspetos tratados no Regulamento, por exemplo, a forma de cálculo das compensações financeiras, não estão sujeitos a qualquer período de transição, o que requer que os Estados-Membros implementem essas disposições de imediato. Define, também, a forma como os contratos celebrados antes do Regulamento entrar em vigor devem ser tratados.

São consideradas compatíveis com as regras de concorrência o pagamento de compensações financeiras e a atribuição de direitos exclusivos aos operadores, se decorrentes de contrapartidas pela execução de obrigações de serviço público fixadas pela autoridade de transportes. O Regulamento define as condições a respeitar para que essa compatibilidade seja assegurada.⁶

Principais disposições do Regulamento (CE) n.º 1370/2007:

- Sempre que uma autoridade competente concede a um operador compensações financeiras ou direitos exclusivos para operar um serviço ou grupos de serviços, deve fazê-lo no âmbito de um Contratos de Serviço Público (CSP).
- Os CSP são definidos de forma ampla e incluem qualquer instrumento legal que confirme que existe um acordo entre a autoridade e o operador para a prestação de serviços de transporte configurando Obrigações de Serviço Público (OSP).
- O Regulamento permite o recurso à publicação de regras gerais de compensação de OSP em casos de bonificação ou descontos em tarifas ou de fixação de limites máximos a ser cobrados, dispensando a obrigação de CSP.

⁴ “São proibidas quaisquer outras compensações, auxílios ou ajudas de entidades públicas a operadores de serviço público que não se enquadrem nos termos constantes do presente RJSTP ou da legislação aplicável, designadamente o Regulamento” (artigo 25.º).

⁵ Excetuam-se da aplicação do Regulamento os serviços de interesse histórico ou turístico.

⁶ O Acórdão Altmark de julho de 2003, do Tribunal de Justiça da UE, determinou que as compensações de serviço público pagas a um operador de transportes não configuram “auxílios de estado” quando cumpridas cumulativamente as seguintes quatro condições:

- A empresa beneficiária deve realmente ter obrigações de serviço público a compensar e essas obrigações devem estar claramente definidas;
- Os parâmetros com base nos quais será calculada a compensação devem ser previamente estabelecidos de forma objetiva e transparente, a fim de evitar que aquela implique uma vantagem económica suscetível de favorecer a empresa beneficiária em relação a empresas concorrentes.
- A compensação não pode ultrapassar o que é necessário para cobrir total ou parcialmente os custos ocasionados pelo cumprimento das OSP, tendo em conta as receitas obtidas, assim como um lucro razoável relativo à execução destas obrigações.
- Quando a escolha da empresa a encarregar do cumprimento de obrigações de serviço público, num caso concreto, não seja efetuada através de um processo de concurso público que permita selecionar o candidato capaz de fornecer esses serviços ao menor custo para a coletividade, o nível da compensação necessária deve ser determinado com base numa 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 de suportar para cumprir estas obrigações, tendo em conta as receitas esperadas e um lucro razoável relativo à execução das obrigações.

- O Regulamento exige definições claras das OSP dos direitos e responsabilidades atribuídos, designadamente direitos exclusivos na operação, compensações financeiras, receitas tarifárias, condições de utilização de ativos móveis e imóveis, transferências de pessoal.
- Como princípio geral, o Regulamento especifica que a adjudicação de CSP deve decorrer da realização de concursos públicos.
- Os ajustes diretos são admitidos quando há um operador interno ou se for necessário adotar medidas de emergência. Nestes casos exige que os operadores sejam compensados apenas com base no efeito financeiro líquido que decorre da realização das OSP e descreve o método de cálculo para esse efeito.
- Nos contratos adjudicados com base num concurso público esta disposição não se aplica, mas exige-se que não haja sobrecompensação.
- A duração máxima dos CSP deve ser limitada a 10 anos no caso dos transportes rodoviários e 15 anos para o transporte ferroviário (10 anos se se tratar de um ajuste direto), podendo ser prorrogados em 50% se o operador tiver que fornecer ativos significativos.
- O Regulamento exige que as autoridades de transportes publiquem anualmente um relatório anual circunstanciado sobre as obrigações de serviço público, compensações e os direitos exclusivos das OSP contratadas ou impostas.
- O Regulamento exige cada autoridade toma as medidas necessárias para que, “o mais tardar um ano antes da abertura do concurso ou um ano antes do ajuste direto, sejam publicadas no Jornal Oficial da União Europeia,” informações elucidativas do procedimento de contratação que pretende realizar.

A Comunicação da Comissão 2014/C 92/01, de 29 de março, com “Orientações para a interpretação do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 relativo aos serviços públicos de transporte ferroviário e rodoviário de passageiros,” permite completar a compreensão do Regulamento.

[Lei n.º 52/2015, de 9 de junho](#)

Com as exigências introduzidas pelo Regulamento (CE) n.º 1370/2007, que estabelece um novo regime jurídico para serviços de transporte público de passageiros rodoviário, vias navegáveis e ferroviário e outros sistemas guiados, incluindo as regras aplicáveis às obrigações de serviço público e sua compensação, procedeu-se à atualização da legislação nacional.

Assim, em 9 de junho de 2015, foi publicada a Lei n.º 52/2015, que aprovou um o “Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros”, extinguiu as autoridades metropolitanas de transportes, criadas pela Lei n.º 1/2009, de 5 de janeiro, e revogou o Decreto n.º 37272, de 31 de dezembro de 1948, relativo ao Regulamento de Transportes em Automóveis.

O âmbito de aplicação deste regime jurídico abrange o transporte nacional, transporte regional e transporte local. Identifica as autoridades de transporte competentes em cada caso, fixa globalmente o modelo organizacional do sistema de transportes e define um regime de “concorrência controlada” no transporte público local de passageiros, estabelecendo, designadamente regras sobre:

- As competências das autoridades de transportes;
- Imposição de obrigações de serviço público;⁷

⁷ «**Obrigação de serviço público**» - imposição definida ou determinada por uma autoridade de transportes, com vista a assegurar determinado serviço público de transporte de passageiros de interesse geral que um operador, caso considerasse o seu próprio interesse comercial, não assumiria, ou não assumiria na mesma medida ou nas mesmas condições, sem contrapartidas.

- Níveis mínimos do serviço público;⁸
- Compensação de obrigações de serviço público;⁹
- Articulação entre autoridades de transportes;
- Prestação de serviços mínimos de transportes;
- Oferta de serviços de transporte público flexível e transporte escolar;
- Serviços de transporte rodoviário "Expresso";
- Obrigações de informação a prestar por operadores e autoridades;
- Regras gerais aplicáveis a títulos de transporte e tarifas;
- Tipos de contrato e conteúdo geral dos contratos;
- Fiscalização, supervisão e aplicação de sanções.

E também,

- Lei n.º 10/90, de 17 de março;
- O Código dos Contratos Públicos, aprovado pelo Decreto-Lei nº 18/2008, de 29 de janeiro, *alterado pelos*:
 - Decreto-Lei nº 278/2009, de 2 de outubro, Lei n.º 3/2010, de 27 de abril, Decreto-Lei n.º 131/2010, de 14 de dezembro, Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro, Decreto-Lei n.º 149/2012, de 12 de julho, Decreto-Lei n.º 214-G/2015, de 2 de outubro de 2015;*e pelo*,
 - Decreto-Lei nº 111-B/2017, de 31 de agosto (em vigor a partir de 1 de janeiro de 2018).
- As Diretivas da União Europeia em matéria de contratação pública:
 - Diretiva n.º 2014/23/UE relativa aos Contratos de Concessão;
 - Diretiva n.º 2014/24/UE relativa aos Contratos públicos em geral;
 - Diretiva n.º 2014/25/UE relativa aos Contratos públicos dos setores especiais.
- O Regulamento (UE) n.º 181/2011 (contrato de transporte rodoviário de passageiros).
- O Decreto-Lei n.º 11/2012, de 20 de janeiro (parcerias público-privadas).
- A Lei nº 19/2012, de 8 de maio (Regime Jurídico da Concorrência).
- A Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, e Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro (regime jurídico e financeiro das autarquias locais, CIM e AM).
- O Decreto-Lei n.º 9/2015, 15 janeiro (contrato de transporte rodoviário de passageiros).
- Decreto-Lei n.º 60/2016, de 8 de setembro (transporte de passageiros flexível).

⁸ «Níveis mínimos do serviço público de transporte de passageiros» – definidos no Anexo ao Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros, aprovado pela Lei 52/2015.

⁹ «Compensação por obrigação de serviço público» - qualquer vantagem, nomeadamente financeira, concedida, direta ou indiretamente, por uma autoridade de transportes a um operador de serviço público, através de recursos públicos, durante o período de execução de uma obrigação de serviço público ou por referência a esse período.

A compensação pode incluir um «Direito exclusivo» - 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.

1.3. Autoridades de transportes

O Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros, aprovado pela Lei n.º 52/2015, atribui aos municípios, às comunidades intermunicipais e às áreas metropolitanas as competências de autoridade de transportes nas respetivas áreas geográficas e fixa as formas de articulação, delegação e partilha de competências.

O planeamento e a coordenação do serviço público de transporte de passageiros, a exercer por cada autoridade de transportes, pressupõe a articulação com todos os serviços públicos de transporte de passageiros existentes ou planeados na respetiva área geográfica, considerando, designadamente, os serviços públicos de transporte de passageiros regulares e flexíveis, os transportes escolares, táxi ou outros.

No que respeita aos transportes ferroviários locais e regionais e aos transportes fluviais da Área Metropolitana de Lisboa a autoridade de transportes é o Estado.¹⁰

As autoridades de transportes asseguram a articulação dos serviços da sua competência com os da competência de outras autoridades de transporte, especialmente de áreas geográficas adjacentes e com os serviços realizados através dos modos ferroviário pesado e ligeiro, fluvial e rodoviário expresso.

Quando o serviço público de transporte de passageiros, da competência de uma determinada autoridade de transportes, compreenda serviços secundários de interligação com a área geográfica da competência de outra autoridade de transportes, esta última deve ser consultada pela primeira no âmbito da organização dos respetivos serviços.

A competência territorial deve ser estabelecida por acordo entre as autoridades de transportes tendo, designadamente, em conta os seguintes critérios:

- Extensão dos percursos realizados ou a realizar em cada território;
- Concentração da procura e da oferta em cada território;
- Número de paragens ou extensão dos percursos realizados sem paragens em cada território;
- Hierarquia do serviço (local, municipal, suburbano, intermunicipal, inter-regional ou nacional) ou função do serviço (por exemplo, serviço de ligação a um centro urbano, equipamento público ou interface de maior dimensão situado noutro território;

¹⁰ CP - COMBOIOS DE PORTUGAL E.P.E. - Concessionário principal de transporte público ferroviário, sob um contrato administrativo, estabelecido pelo Decreto-Lei n.º 38246/51, de 9 de maio. O regime jurídico aplicável à CP e que estabelece os respetivos estatutos, consta do o Decreto-Lei n.º 137-A/2009, de 12 de junho, alterado pelo Decreto—lei n.º 59/2012, de 1 de março.

METROPOLITANO DE LISBOA, E.P.E. - Empresa pública que opera com exclusividade a rede de metro de Lisboa, concessão concedida diretamente pelo Governo. O regime jurídico aplicável bem como os respetivos Estatutos, foram aprovados pelo Decreto-lei n.º 148-A/2009, de 26 de junho.

METRO DO PORTO, S.A. - Sociedade de capitais exclusivamente públicos. A operação foi subconcessionada a uma empresa privada na sequência de um concurso público. Os termos da atual subconcessão foram estabelecidos no Decreto-Lei n.º 394-A/98, de 15 de dezembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 192/2008, de 1 de outubro.

FERTAGUS - Travessia do Tejo, Transportes, S. A. As condições iniciais do contrato de concessão foram estabelecidas pelo Decreto-Lei n.º 189-B/99 de 2 de junho., revogadas pelo Decreto-Lei n.º 78/2005, de 13 de abril, alterado pelo Decreto-Lei n.º 138-B/2010, de 28 de dezembro.

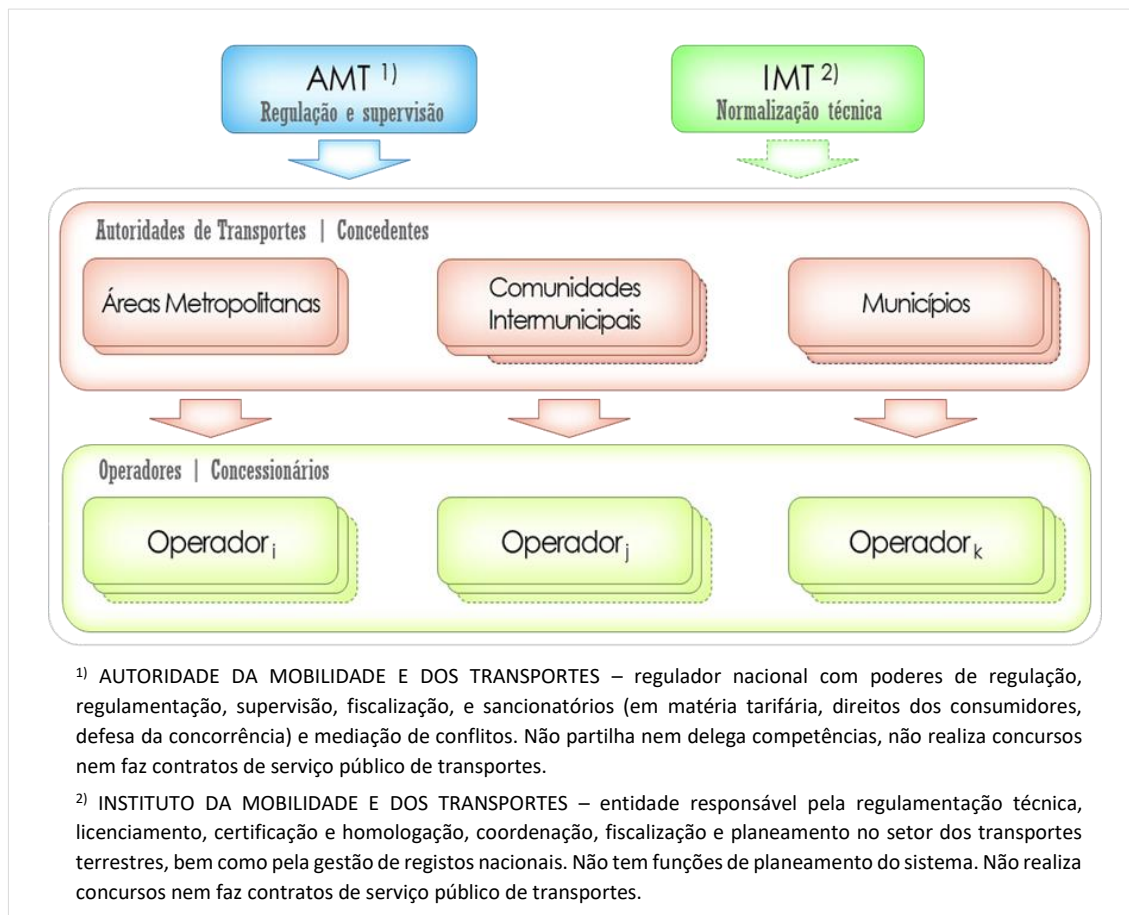
METRO TRANSPORTES DO SUL, S.A. - Empresa privada (ACE) concessionária do metropolitano ligeiro de superfície da margem sul do Tejo, no âmbito de um contrato de concessão de 30 anos (Decreto Lei n.º 167- A/2002, de 22 de julho, alterado pelo decreto-Lei n.º 15/2008 de 23 de janeiro).

TRANSTEJO, Transportes Tejo, S.A. - Sociedade de capitais exclusivamente públicos, que opera o transporte fluvial no estuário do Tejo de (Lisboa para Montijo, Seixal, Cacilhas, Trafaria e Porto Brandão), constando o respetivo regime do Decreto-Lei n.º 150/92, de 21 de julho.

SOFLUSA, Sociedade Fluvial de Transportes, S.A. - Empresa com capital integralmente detida pela Transtejo, que opera a ligação fluvial Lisboa/Terreiro do Paço – Barreiro.

Serviço incluído numa rede coerente que, por razões históricas ou de continuidade urbana ultrapassa circunstancialmente os limites administrativos do(s) município(s) onde se desenvolve

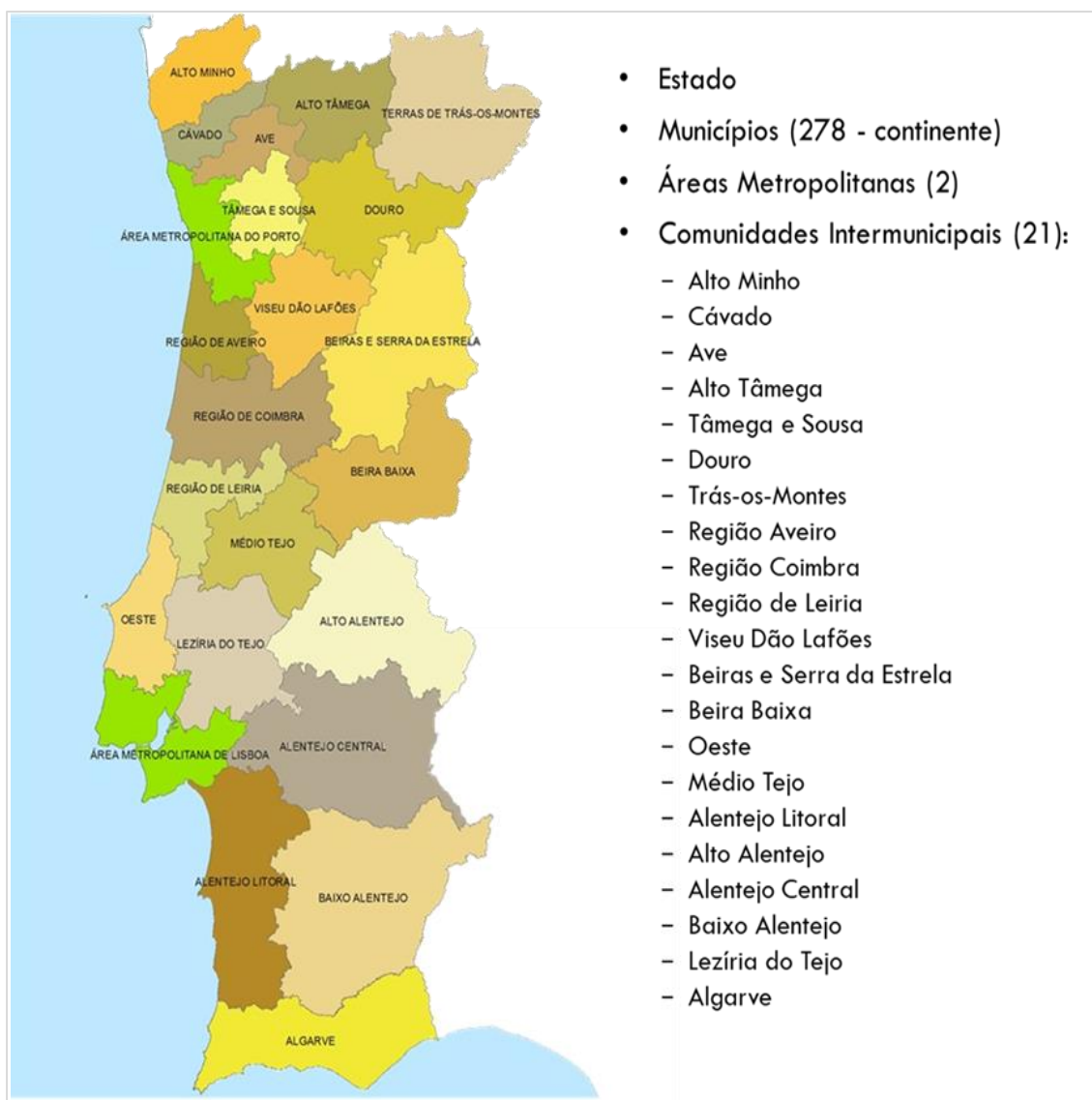
Figura 1 - Organização do Sistema de Transportes em Portugal



AUTORIDADES DE TRANSPORTES EM PORTUGAL

População e Território

Figura 2 - Autoridades de Transportes (Continente)



As autoridades de transportes são responsáveis pela definição dos objetivos estratégicos, o planeamento, a organização, a operação, a atribuição, a fiscalização, o investimento, o financiamento, a divulgação e o desenvolvimento do serviço público de transporte de passageiros.

O Estado é a autoridade de transportes competente quanto ao serviço público de transporte de passageiros:

- de âmbito nacional;
- em modo ferroviário pesado;
- explorado, nas áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto e na comunidade intermunicipal do Baixo Mondego, ao abrigo das relações concessórias entre o Estado e os operadores internos, Metropolitano de Lisboa, E. P. E., Transtejo — Transportes do Tejo, S. A., Soflusa — Sociedade Fluvial de Transportes, S. A., Metro do Porto, S. A., Sociedade de Transportes Colectivos do Porto, S. A., e Sociedade Metro -Mondego, S. A., até ao termo das relações de serviço público em vigor;
- explorado em regime de concessão atribuída pelo Estado para a exploração do serviço de metropolitano ligeiro da margem sul do Tejo, na sequência de concurso público realizado previamente à entrada em vigor do presente RJSTP, até ao termo das respetivas relações contratuais;
- expresso;
- de âmbito internacional.

Figura 3 - População residente por município do Continente

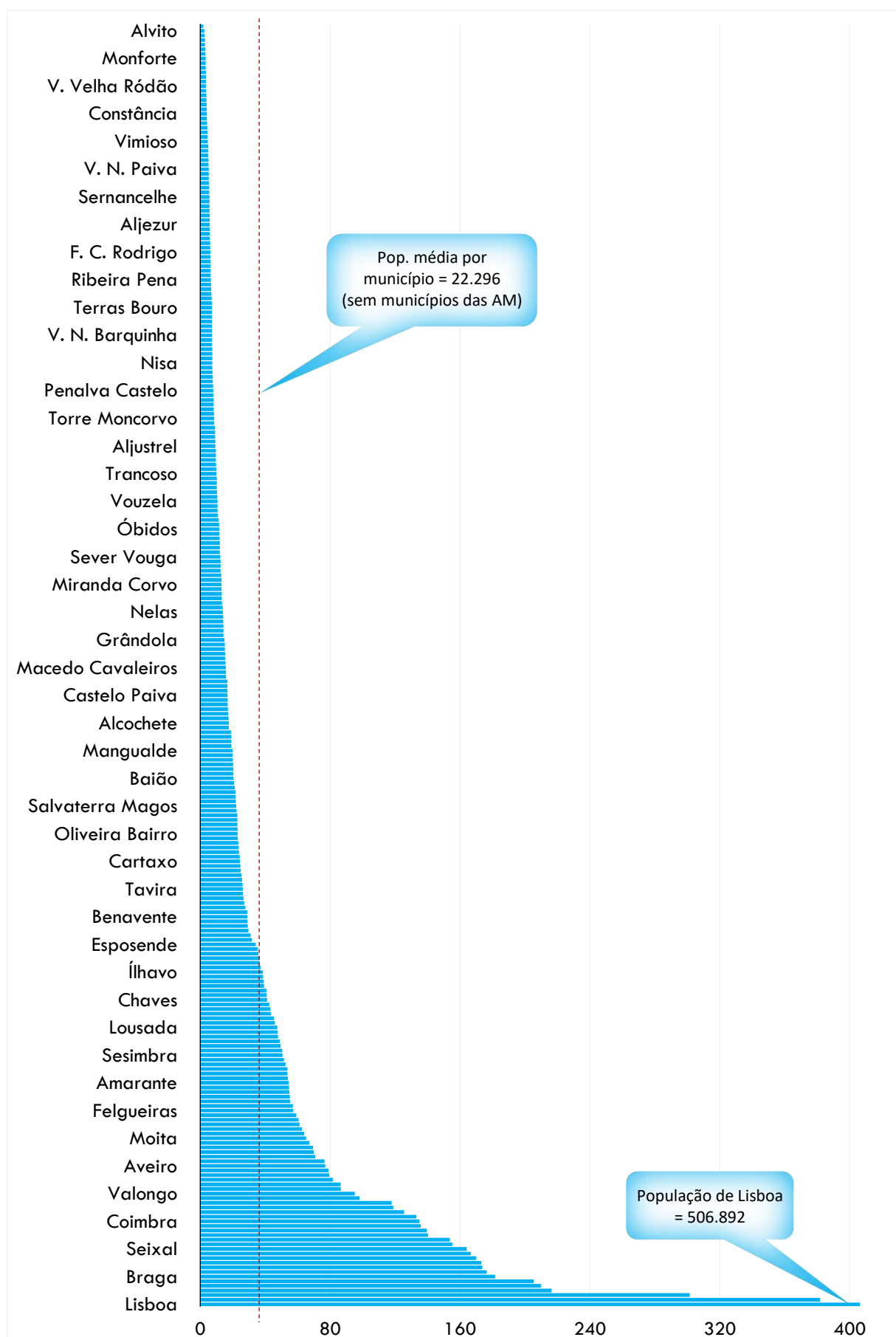


Figura 4 - Área por município do Continente

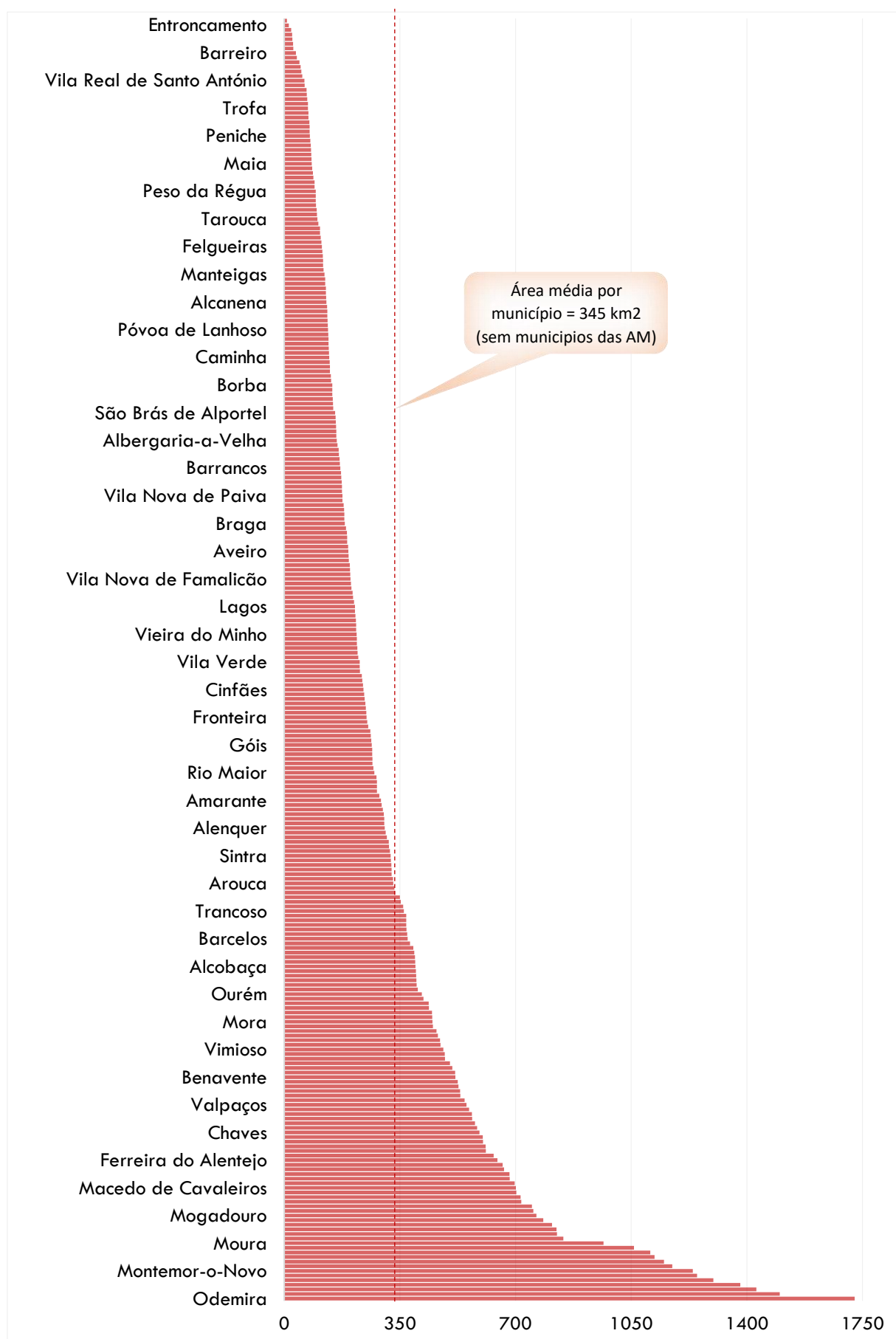
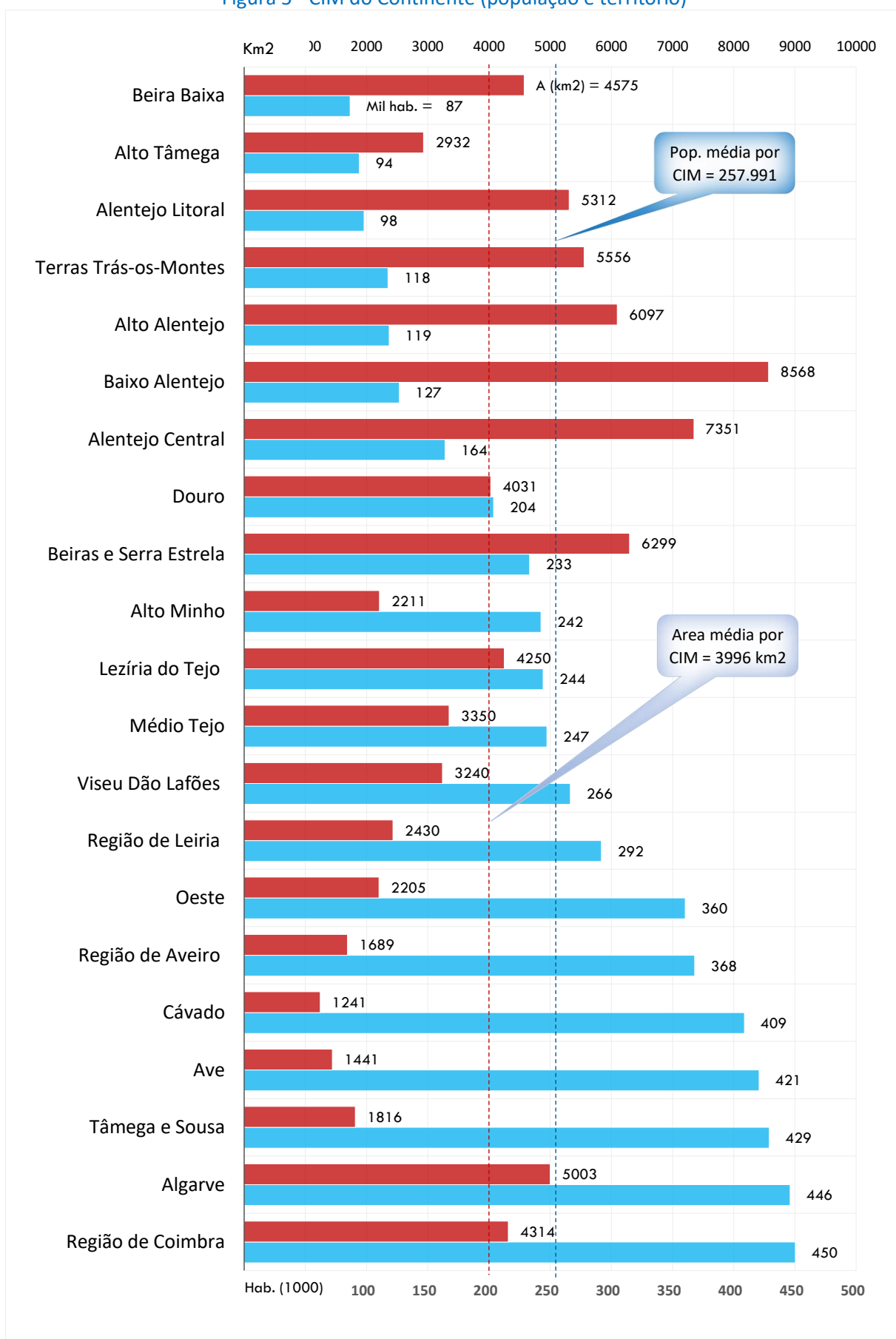


Figura 5 - CIM do Continente (população e território)



2. POLÍTICAS PÚBLICAS DE TRANSPORTES

2.1. Aspetos económicos e financeiros

A generalidade dos sistemas de transportes terrestres na Europa e no resto do mundo tiveram origem em iniciativas privadas que inovaram na oferta e produção de transporte e se constituíram como referências. Foi assim em Portugal no desenvolvimento do transporte ferroviário¹¹ e também no transporte rodoviário algumas décadas mais tarde.¹²

Ao nível urbano verificou-se sempre acentuada contradição entre os objetivos de uma operação privada e a finalidade de uma oferta de transporte público, que se pretendia acessível à generalidade da população. Na segunda metade do século XX esta contradição agudizou-se e levou à nacionalização de muitas empresas de transportes em toda a Europa.

O acentuar da concorrência do automóvel e o aumento sistemático do valor das subvenções públicas às empresas transportes, que podiam nem decorrer dos custos de produção, bem como, as exigências de maior transparência e acerto na prestação de contas, levou muitos governos a reconsiderar a operação privada como mais eficiente do ponto de vista económico e com menores custos para os contribuintes.

Parte da alegada menor eficiência da operação pública de transportes face à operação privada, é explicada por alguns investigadores pela falta de autonomia na decisão, já que os “operadores públicos tendem a experimentar um maior nível de intervenção dos governos”.

Não sendo defensável um ponto de vista simplista e dogmático é, no entanto, plausível admitir que a escolha e ação da direção das empresas públicas de transportes terrestres, mais do que na generalidade dos outros setores económicos, é condicionada por razões políticas e sociais, com impacto nas estratégias de médio e longo prazo e da eficiência da gestão corrente.

Argumenta-se que os condicionamentos têm impacto na cultura e nos comportamentos organizacionais, provocando, designadamente, a redução da autoridade do órgão dirigente, o aumento de procedimentos burocráticos internos, a contradição e conflitualidade entre objetivos sociais, económicos e políticos, a proliferação do número de funções profissionais e a redução do sentimento de contribuição individual para os objetivos fundamentais da empresa.

Contudo, as crescentes preocupações com os impactos ambientais nos transportes e na generalidade das atividades económicas das últimas décadas, obrigam a repensar todo o modelo organizacional dos sistemas de transportes. Os objetivos não poderão ser fixados apenas em função da maior eficiência económica e financeira, mas sim em função da maior sustentabilidade económica, financeira, social e ambiental e energética.

Modelos de propriedade e de concorrência nos transportes públicos

É possível encontrar diferentes modelos de propriedade e de concorrência nos mercados de transportes, a que correspondem diferentes níveis de intervenção e controlo públicos, sendo normalmente distinguidos os seguintes:

- **Desregulamentação**

Regime tem forte implantação nos transportes rodoviários do Reino Unido. Caracteriza-se pelo facto de o controlo público ser quase totalmente removido e os operadores privados

¹¹ Em Portugal a primeira empresa de caminhos de ferro foi a “Companhia das Obras Públicas de Portugal”, criada em 1844 pelo governo de Costa Cabral, mas sem sucesso. Em 1852 foi atribuído à “Companhia Central Peninsular dos Caminhos de Ferro de Portugal”, o direito de construção de uma linha entre Lisboa e Badajoz, que não concluiria, tendo as obras sido transferidas para o Estado português em 1855, na sequência de conflitos entre a empresa e os empreiteiros. Em 28 de Outubro de 1856, foi inaugurado o primeiro troço desta linha, entre Lisboa e Carregado.

¹² A Companhia de Carris de Ferro de Lisboa (Carris) foi fundada em 1872, mas só em 1901 iniciou a exploração com veículos elétricos e em 1912 com veículos com motor de combustão interna.

poderem intervir livremente, acautelando o cumprimento de requisitos gerais comuns à generalidade das atividades económicas. Caso a oferta estabelecida por iniciativa dos operadores não preencha todas as necessidades de deslocação a administração pública deve preencher as lacunas encontradas com serviços contratados.

- **Privatização**

Envolve a transferência de ativos públicos para o setor privado. Pode, também, ser necessário que as autoridades de transportes contratem serviços sem interesse comercial nas socialmente necessários. Os termos de privatização e desregulamentação são por vezes utilizados com o mesmo significado. A principal diferença entre os dois conceitos é a transferência de ativos da esfera pública para o sector privado que se verifica no processo de “privatização”.

- **Concorrência regulada**

Onde em geral se fixam «serviços mínimos» ou «obrigações de serviço público» que visam assegurar que os serviços de transportes de interesse geral são, designadamente, mais numerosos, mais seguros, de melhor qualidade e mais baratos do que os que seria possível prestar apenas com base nas leis do mercado.

Quer em procedimentos de privatização quer em ambientes de concorrência regulada, os procedimentos de concurso público para escolha do operador privado constituem a regra.

- **Contratos negociados**

Utilizável em regra em contratos com operadores internos históricos quando os parâmetros do serviço a ser fornecido não estejam e não possam ser suficientemente definidos, ou quando existam importantes considerações de ordem política ou laborais que devam ser tidas em conta e não permitam realizar um procedimento competitivo.

A negociação de contratos é também aplicável nos casos em que da realização de um procedimento competitivo não resulte nenhuma proposta aceitável.

Em qualquer das situações referidas é fundamental que a autoridade possua capacidade técnica e administrativa elevada, que lhe permita fixar objetivos e determinar indicadores de avaliação consistentes e um “lucro razoável” para o operador.

2.2. Esquemas contratuais

É desejável que as autoridades de transportes garantam permanentemente uma posição negocial forte perante os operadores e uma pronta capacidade de intervenção em diferentes áreas incluindo a de operação, de forma a não transigir com excessos ou abusos de posição.

Para este fim devem ser devidamente avaliadas as disponibilidades financeiras e orçamentais necessárias à realização das ações reparatórias, reconfiguração de redes, desenvolvimento dos instrumentos de planeamento, realização dos procedimentos do concurso de seleção, celebração do contrato e execução e monitorização do contrato.

As autoridades de transportes devem apetrechar-se com a capacidade técnica e administrativa, que permita abordar de forma controlada as diferentes fases.¹³ A definição do enquadramento jurídico, regulamentar e organizacional de forma explícita e a responsabilização clara de todos os intervenientes, reforçam a capacitação técnica, administrativa e institucional.

A decisão de contratar deve ainda ser precedida de uma avaliação cuidada dos objetivos fixados e dos impactos dos serviços a contratar,¹⁴ incluindo a audição de todas as partes interessadas, antecipando manifestações de descontentamento eventuais por parte de grupos de utilizadores, com interrupções dos serviços, a resistência dos operadores históricos, etc.

A autoridade de transportes deve evitar modificações profundas e repentinas na oferta de transportes que possam confundir os utilizadores.¹⁵ Numa fase inicial poderá, também, manter ou implementar sistemas com alguma diferenciação geográfica, de modo a obter indicadores de desempenho e de satisfação comparáveis, que possam funcionar como incentivo à melhoria dos serviços e, por conseguinte, que contribuam para o aperfeiçoamento e aumento da eficácia dos sistemas de transportes.

O que pode ou deve ser contratado

As autoridades de transportes podem delegar ou partilhar as competências com outras autoridades de transportes, através de «contratos interadministrativos», mas a decisão de não contratar não existe como opção. A exploração do serviço público de transporte de passageiros pode ser adjudicada por ajuste direto a operadores internos¹⁶ ou a outros operadores de serviço público.¹⁷

Com efeito, o Regulamento (CE) n.º 1370/2007 fixa no Artigo 8.º que “... a adjudicação de contratos de serviço público ... deve dar cumprimento ao disposto no artigo 5.º a partir de 3 de dezembro de 2019” e o Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros, aprovado pela Lei n.º 52/2015, fixa no Artigo 18.º que “Cabe à autoridade de transportes competente preparar e aprovar o procedimento de seleção ... nos termos do Regulamento e do Código dos Contratos Públicos.” A identificação das autoridades de transportes competentes em

¹³ As estruturas de apoio técnico das autoridades de transportes devem deter as capacidades e os conhecimentos necessários à especificidade das tarefas a desempenhar em cada caso.

¹⁴ Principalmente análises de pertinência e de eficiência.

¹⁵ Os serviços a contratar devem ser orientados para o interesse dos utilizadores, considerando, por exemplo, períodos de funcionamento, cobertura territorial, localização das paragens, títulos de transporte, bilhética, informação, regularidade, pontualidade, tempos de viagem, transbordos, atendimento de reclamações, limpeza, comodidade, conforto, proteção e segurança, simplicidade, conveniência, integração, disponibilidade, acessibilidade de pessoas com mobilidade reduzida, etc.

¹⁶ « Operador interno » - qualquer operador de serviço público que constitui uma entidade juridicamente distinta da autoridade de transportes, sobre a qual a autoridade de transportes competente a nível local, regional ou nacional — nos casos em que, nos termos do disposto na alínea d) do n.º 2 do artigo 5.º do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007, as competências de autoridade de transportes sejam exercidas a nível regional ou nacional — ou, em caso de agrupamento de autoridades, pelo menos uma autoridade competente, exerce um controlo análogo ao que exerce sobre os seus próprios serviços.

¹⁷ Cf. n.º 1 do Artigo 19.º, do RJSTP.

cada caso está fixada no Capítulo II do Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros (RJSPRP).

O procedimento de seleção do operador deve cumprir todos os requisitos de imparcialidade, transparência e de não discriminação, eliminando qualquer forma de impedir, restringir, falsear ou distorcer a concorrência. Por norma, deve ser efetuada através de um concurso público.

Em regra, só funções operacionais são objeto de contratação, designadamente o planeamento e as operações de transporte, a disponibilização e manutenção de veículos, a operação e manutenção dos sistemas de bilhética e tarifários, a cobrança de tarifas, a fiscalização, a informação aos passageiros e ao público em geral, a gestão e manutenção de estações, paragens e outra infraestruturas.

Por outro lado, não devem ser contratadas funções inerentes ao exercício de autoridade, caso do planeamento estratégico e do desenvolvimento dos sistemas de transporte, das decisões de investimento público, das orientações gerais em matéria tarifária, dos requisitos de qualidade e ambientais dos veículos, etc.

Até à publicação da Lei nº 52/2015, a oferta de transporte em Portugal era em muitos casos da iniciativa dos operadores privados, que apresentavam à(s) autoridade(s) de transportes pedidos de exploração de “linhas”, em regra concedidas por uma “Autorização”. Esta situação mantém-se atualmente em “regime transitório” até à contratação.

Nestes casos, o risco de produção e a fixação das tarifas iniciais¹⁸ eram total e exclusivamente da competência dos operadores. As autoridades de transportes de âmbito nacional ou metropolitanas¹⁹ mantinham um nível básico de controlo administrativo e de fiscalização.²⁰

Este modelo, que se mantém ou está mesmo totalmente desregulamentado para as deslocações de média e longa distância em serviços “expresso”, está, portanto, em vias de ser substituído por procedimentos de “concorrência regulada entre operadores” que visam assegurar “a prestação de serviços de interesse geral que sejam, designadamente, mais numerosos, mais seguros, de melhor qualidade e mais baratos do que aqueles que seria possível prestar apenas com base nas leis do mercado.”

Os diferentes tipos de organização do mercado ou de contrato,²¹ impõem níveis diferenciados de responsabilidade e de detalhe das especificações técnicas a assegurar pelas autoridades de transportes.

Contratos “Gross Cost”

Os contratos são essencialmente caracterizados pelo modelo de repartição da responsabilidade pelas operações de transporte (produção) e do risco de variação da receita tarifária (procura), embora, em regra, os riscos de produção sejam da responsabilidade do operador.

Os contratos em que o risco da receita pertence à autoridade de transportes são designados de “Gross Cost”. Este tipo de contratos é aplicável em diversas situações, mas não é recomendável nos casos em que não exista uma capacitação técnica e administrativa elevada das autoridades de transportes, designadamente porque tem de controlar ou mesmo realizar a cobrança tarifária. Além disso, requer atenta vigilância e supervisão do operador, pois pode constituir um incentivo a que este reduza a qualidade reduzindo os custos de operação.

Por outro lado, estes contratos reforçam o papel e o conhecimento da autoridade de transportes sobre todos os fatores relacionados com a procura, tarifas praticadas, níveis de serviço oferecidos, serviços concorrentes, etc.

¹⁸ As taxas anuais de atualização tarifária são determinadas pelo Governo.

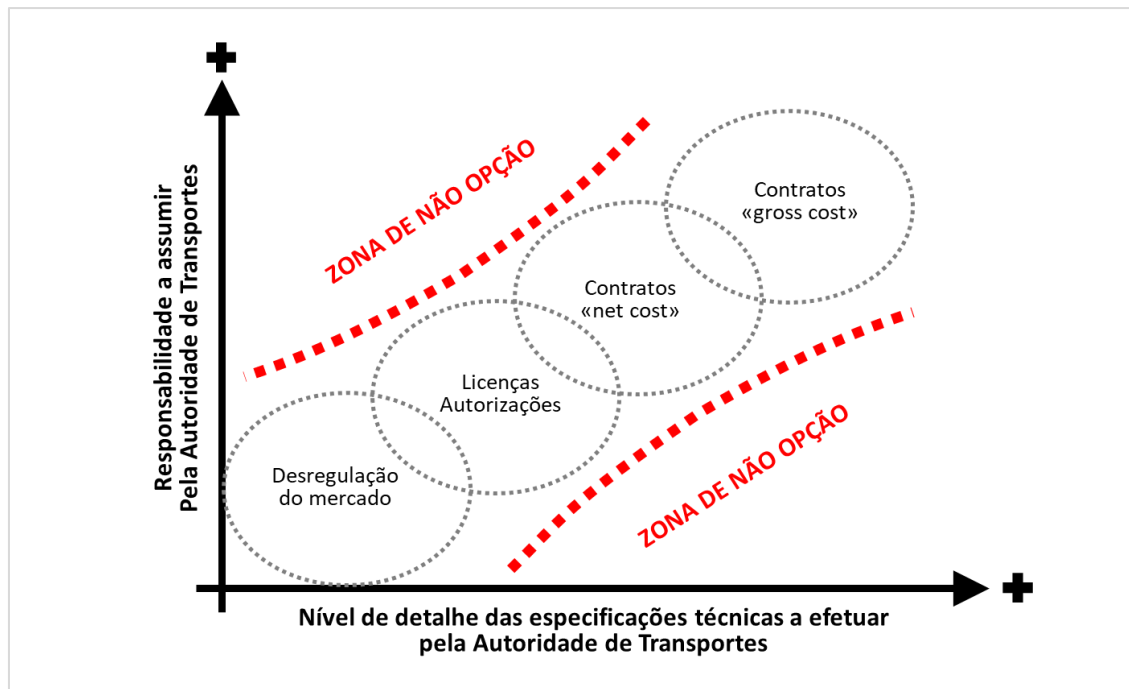
¹⁹ Até à publicação da Lei nº 1/2009, que criou as Autoridades Metropolitanas de Transportes Lisboa e Porto.

²⁰ Em Lisboa, Porto, Coimbra e algumas outras cidades a oferta de transporte era assegurada por operadores públicos ou municipais.

²¹ Designadamente no que respeita à partilha de riscos de receita, da produção do transporte, da disponibilidade e manutenção de material circulante, das estações e paragens, centros de recolha de veículos, sistemas de apoio à exploração, sistemas de bilhética.

Os contratos “Gross Cost” podem incluir cláusulas de partilha dos riscos de produção entre operador e autoridade e incentivos ao operador fixados em função do valor das receitas, de forma a elevar o compromisso e atenção do operador com a operação e com os utilizadores, com consequente elevação da qualidade do serviço prestado e do número de utilizadores.

Figura 6 - Níveis de intervenção das Autoridades de Transportes



Contratos “Net Cost”

Os contratos em que os riscos de operação são também suportados pelo operador, mas em que o risco da receita é também, total ou parcialmente, do operador, são designados de “Net Cost”. Nestes casos, a autoridade de transportes não tem de controlar a cobrança tarifária, visto que o aumento da receita é naturalmente do interesse do operador. No entanto, o aumento da receita pode não decorrer necessariamente do aumento do número de passageiros e podem configurar-se situações em que o operador reduza a qualidade para reduzir custos de operação, o que requer igualmente forte supervisão pública.

Neste tipo de contratos algumas competências da autoridade de transportes, por exemplo em matérias tarifárias, ficam condicionadas.

Os contratos do tipo “Net Cost” podem incluir cláusulas de partilha de riscos de produção e de receita entre operador e autoridade.

Contratos “Cost Plus”

Neste tipo de contratos é acordado um “custo” a pagar pela autoridade em função das despesas documentadas incorridas pelo operador “mais” um lucro razoável. É utilizável em situações de emergência em que não há tempo para negociar um contrato de forma tradicional, ou quando não seja possível estimar com precisão o custo razoável dos serviços a prestar, devido a forte instabilidade dos preços dos materiais, do trabalho ou da energia. Utilizado, também, quando o contraente é um organismo público. São boas soluções nestas circunstâncias, pois nenhuma das partes incorre em riscos não controlados.

3. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS DE TRANSPORTE

Sintetizam-se neste capítulo algumas experiências de contratação pública de transporte de passageiros, adotadas em cidades e regiões de seis países europeus. Na generalidade as soluções adotadas introduzem uma maior participação do sector privado nas operações de transporte e, sem exceção, tendem para o reforço e aumento da capacitação das autoridades competentes para a realização das funções de monitorização, acompanhamento e controlo.

Verifica-se o recurso a procedimentos de concurso público em alguns casos, mas também o recurso a ajustes diretos com operadores internos. Em qualquer das situações, cada novo contrato foi precedido de um demorado processo de análise e revisão de objetivos e constituiu uma oportunidade para melhorar a integração e modal e obtenção de ganhos de segurança e ambientais.

De uma forma geral os mais recentes contratos, delineados depois da publicação do Regulamento 1370/2007, permitem intervir no sentido de evitar que a oferta de transporte seja principalmente orientada em função dos interesses económicos dos operadores, bem como na melhoria da acessibilidade, estendendo a cobertura geográfica e temporal.²²

Esses contratos beneficiam de um planeamento mais cuidado, da definição clara de obrigações de serviço público e da previsão de instrumentos de fiscalização e de monitorização mais completos, sendo expectável uma maior transparência,²³ a redução de ineficiências de gestão e os custos a suportar pelos contribuintes, com consequente elevação da eficiência económica.

Os exemplos apresentados são baseados no estudo realizado por um grupo de consultores internacional, liderado pela “*Steer Davies Gleave*” de Londres, para a Comissão Europeia, concluído em 2016. Não obstante o estudo ter como universo os 28 estados membros da UE, os seus autores apenas se debruçaram sobre oito casos de estudo. Destes, seis sintetizam-se no presente documento:

- Emília-Romagna (Itália)
- Burgas (Bulgária)
- Budapeste (Hungria)
- Grenoble (França)
- Ulm (Alemanha)
- Bus Éireann (Irlanda)

Além destes casos, referentes a contratos de serviço público de transportes realizados em seis países diferentes da UE, apresenta-se a solução institucional para a empresa de Serviço de Transportes Colectivos do Porto, que tem características que a distinguem da generalidade dos outros casos de estudo.

²² Assegurando o cumprimento dos requisitos de universalidade, regularidade e intermodalidade.

²³ No interesse dos utilizadores há que atender ao controlo do custo dos títulos de transporte e à qualidade dos serviços, designadamente: períodos de funcionamento, cobertura territorial, localização das paragens, títulos de transporte, bilhética, informação, regularidade, pontualidade, tempos de viagem, transbordos, atendimento de reclamações, limpeza, comodidade, conforto, proteção e segurança, simplicidade, conveniência, integração, disponibilidade, acessibilidade de pessoas com mobilidade reduzida, etc.

3.1. Emília-Romagna (Itália)

O presente caso de estudo respeita à solução contratual adotada em Emília-Romagna para a prestação de serviços públicos de transportes rodoviários (autocarros e tróleys).

Emília-Romagna é uma região administrativa de Itália²⁴ com nove províncias²⁵ e 340 comunas. Tem 4,3 milhões de habitantes e 22 124 km². Bolonha é a capital regional e centro de uma área metropolitana com cerca de 1,3 milhões de habitantes.²⁶

Figura 7 - Emília-Romagna e Bolonha



Organização do sistema de transportes

As funções de autoridades de transporte e de operação estão totalmente separadas. A administração regional é a autoridade competente pela organização dos transportes públicos regionais e locais. O planeamento dos serviços locais é realizado de forma articulada entre a administração regional e as administrações provinciais.

Para o efeito foram criadas nove «agências locais de transportes»,²⁷ reduzidas posteriormente para cinco com vista a promover mais integração e maior eficiência.²⁸ A medida de redução do número de agências locais, antecipou orientações nacionais no sentido de incluir duas ou mais províncias em cada agência local de transportes.

Os objetivos e orientações gerais para o funcionamento do sistema de transportes públicos são estabelecidos num Plano Regional de Transportes, a partir do qual as administrações provinciais desenvolvem planos de transportes detalhados para as respetivas áreas de referência.

As agências locais de transporte atuam a um nível mais operacional, designadamente estabelecendo ou aprovando horários detalhados de acordo com os níveis de serviço fixados e monitorizando os serviços prestados.

Em 2013 a região e as províncias adotaram planos de reorganização dos serviços locais de transporte com vista a melhorar a eficiência e a sustentabilidade económica e financeira. Dentro dos limites permitidos pelos contratos existentes, eliminaram-se sobreposições de serviços, introduziram-se serviços de “transporte a pedido” em áreas de baixa densidade e adotaram-se medidas de combate à fraude.

²⁴ A organização política e administrativa da Itália inclui 20 regiões administrativas, 109 províncias e 8101 comunas.

²⁵ Piacenza, Parma, Reggio Emilia, Modena, Bologna, Ferrara, Ravenna, Forlì-Cesena e Rimini.

²⁶ Bolonha tem a universidade mais antiga da Europa, fundada em 1088. Ali estudaram Dante, Petrarca e Copérnico.

²⁷ Cada província constitui uma “área de referência”.

²⁸ Bolonha exerce diretamente as competências de autoridade de transportes dentro da cidade.

O financiamento das agências locais de transportes é suportado conjuntamente pela administração regional e pela administração local (províncias e comunas).

A estrutura tarifária é definida pela administração regional, mas a administração provincial e os municípios podem adaptar as tarifas e introduzir disposições adicionais, se estas reduzirem as receitas do operador.

Os serviços de transporte, quer nas áreas urbanas quer suburbanas, são exclusivamente prestados com autocarros ou tróleys. Não há serviços de transporte ferroviário urbano, metro ou sistema de metro ligeiro na região.

Desde 2012 que há quatro consórcios de transportes a operar na região os quais agregaram a generalidade dos operadores públicos e privados até então existentes.

Figura 8 - Trólei em circulação em Bolonha



A legislação nacional italiana tornou obrigatória a abertura à concorrência dos serviços públicos de transportes em 1997, tendo antecipado em cerca de 10 anos as principais disposições do Regulamento (CE) 1370/2007, designadamente quanto à obrigação de realização de concursos, compensação das obrigações de serviço público e duração dos contratos. O Regulamento teve assim um impacto limitado.

Foram, porém, adotadas posteriormente várias disposições do Regulamento, designadamente respeitantes a serviços mínimos, serviços inovadores e extensão dos contratos em curso em circunstâncias excecionais.

Em 2008 a região de Emilia-Romagna tornou obrigatória a substituição dos contratos tipo «gross cost» em vigor por contratos do tipo «net cost». Os contratos futuros estabelecerão claramente a afetação de riscos entre a agência e os operadores num contexto «net cost», permitindo alguma intervenção aos operadores sobre a fixação de tarifas.

Principais especificações dos contratos

As agências locais de transportes são as autoridades de transportes competentes pela contratação e gestão dos contratos de serviços públicos de transporte nas respetivas "áreas de referência".

Os operadores foram selecionados através de concursos públicos. Nos respetivos procedimentos algumas agências locais disponibilizaram especificações de serviço detalhadas aos concorrentes, embora admitindo que pudessem propor alterações ou variantes, quer na fase de concurso quer já durante a execução do contrato. Outras agências especificaram apenas requisitos gerais, tendo cabido aos concorrentes o detalhe dos serviços que se propunham realizar descrevendo-os nas propostas de concurso.

No caso da província de Bolonha, a agência local de transportes especificou rotas, horas de serviço e frequências, dando ao operador flexibilidade para fixar os horários exatos, mas houve agências que especificaram também os horários exatos.

Os contratos em vigor estabelecem a repartição de riscos entre a «agência» e os operadores numa configuração «net cost», o que dá algumas possibilidades aos operadores de intervirem na configuração das tarifas.

Também na província de em Bolonha, na fase de concurso a agência local propôs que o mecanismo de pagamento fosse baseado num «cabaz de preços» proposto pelos concorrentes para cada tipo de veículo e hora do dia, ou em alternativa um preço médio geral. A agência local optou por adotar o «cabaz de preços» em vez do preço médio, o que significa que os preços do cabaz são aplicados a qualquer novo serviço.

Financiamento e repartição de responsabilidade e riscos

As agências locais de transportes identificam "serviços mínimos de transporte" a prestar pelos operadores às populações que constituem as Obrigações de Serviço Público (OSP). Os "custos líquidos" decorrentes da prestação destas obrigações são suportados pela administração regional, parcialmente com recursos transferidos pelo governo central. Os serviços adicionais pretendidos são da responsabilidade das administrações locais.

Em alguns casos a compensação concedida pela região tem de ser complementada pelas administrações locais, pois não é suficiente para cobrir o custo dos serviços mínimos. Tal pode resultar da existência de diferentes níveis de eficiência dos operadores de transporte, mas as características da procura, tipologia da rede local, limitação de recursos, etc., também podem justificar essas diferenças.

Cerca de dois terços dos custos operacionais são cobertos por fundos públicos e cerca de um terço pelas receitas de tarifas, coimas e publicidade.

Como parte de uma reorganização em curso, a administração regional pretende introduzir um novo mecanismo de financiamento com base na definição de custos padrão, para definir a contribuição regional para os "serviços mínimos" em toda a Região e incentivar os operadores a melhorar sua eficiência.

As agências locais de transportes são as entidades responsáveis pelo pagamento aos operadores. No entanto, não têm recursos financeiros próprios e têm de aguardar pelas transferências da região e das administrações locais, do que resultam frequentes atrasos nos pagamentos.

As atualizações tarifárias são efetuadas anualmente com base na inflação, competindo às administrações locais a verificação da conformidade contratual e a aprovação das tarifas propostas pelos operadores. Podem, no entanto, solicitar alterações desde que o efeito global compense os operadores dos efeitos da inflação. Os operadores também podem propor esquemas tarifários ou tarifas comerciais adicionais.

Na generalidade as principais responsabilidades e riscos estão assim repartidos:

- Risco da receita tarifária atribuído aos operadores, ainda que com papel limitado no estabelecimento de tarifas.
- Risco operacional partilhado entre os operadores e autoridades, de acordo com disposições incluídas no contrato.
- Os autocarros são propriedade dos operadores, que devem garantir a disponibilização da frota necessária ao cumprimento do contrato.
- Por razões ambientais, a renovação da frota pode ser cofinanciada por fundos nacionais ou regionais, circunstancialmente e por decisão das autoridades.
- A maioria dos outros ativos são propriedade das agências locais de transportes, sendo especificadas em contrato as condições em que são disponibilizados aos operadores.

- Em Bolonha há um risco adicional do operador, pois o contrato especifica que a autoridade de transportes só paga as compensações contratuais depois de ter recebido o financiamento da região e dos municípios, podendo revogar o contrato se esse financiamento não ocorrer.

Gestão e monitorização dos contratos

Cada contrato especifica processos e aspetos da operação a ser objeto de monitorização e penalidades associadas a incumprimentos. Em alguns casos há transferência automática de informação através de equipamentos embarcados (ForliCesena). Noutros casos a monitorização é feita manualmente com recurso a *check-lists* e amostras aleatórias escolhidas (Rimini).

As agências locais de transportes recolhem e verificam as informações prestadas pelos operadores e enviam relatórios de acompanhamento e monitorização para a administração regional. O tipo e nível de controle exercido pelas diferentes agências de transporte não é uniforme.

Alguns operadores consideram que os procedimentos de algumas agências são excessivamente rigorosos e geradores de conflito. Por outro lado, algumas agências, por falta de recursos, exercem muito pouco controle sobre o operador. A Região pretende estabelecer procedimentos de monitorização uniformizados a exercer pelas diferentes agências.

A Região também monitoriza a qualidade através de um inquérito de opinião anual aos utilizadores, mas as conclusões deste inquérito não têm impacto contratual direto.

O contrato de Bolonha é bastante flexível permitindo a adequação dos serviços ao longo do tempo. Inclui fortes incentivos para melhorar a qualidade e o desempenho económico ou financeiro. Por exemplo, o operador tem direito a aumento tarifário se alcançar determinados objetivos de qualidade.

Esta autoridade de transportes realiza um acompanhamento detalhado dos serviços e aplica incentivos e penalidades ao abrigo de um regime de incentivos e penalizações, do que tem resultado um bónus para o operador de cerca 1 milhão de euros por ano. Uma cláusula referida como particularmente no regime de incentivos eficaz respeita ao combate à fraude (evasão tarifária).

O contrato também prevê que no final do mesmo o operador forneça uma lista de veículos a comprar pela autoridade de transportes e a transferir para o novo operador. Há diretrizes nacionais sobre a avaliação dos veículos a transferir.

O contrato de Bolonha parece conter uma equilibrada repartição de riscos entre o operador e a autoridade de transportes. As disposições contratuais oferecem uma base flexível para o estabelecimento de uma boa relação e minimização dos conflitos entre as partes.

Conformidade com o Regulamento (CE) 1370/2007

O Regulamento (CE) 1370/2007 estava já em vigor na data de assinatura dos contratos da Região de Emília Romanha, mas não terá tido influência significativa no modelo e especificações contratuais. Contudo, a generalidade dos contratos da Região estarão em conformidade com o Regulamento, já que o quadro legislativo em vigor é coerente com o mesmo e as orientações da «autoridade reguladora nacional» reafirmam a necessidade dessa conformidade ser assegurada pelas autoridades locais de transportes.

O pré-aviso a que se refere artigo 7.2 Regulamento (CE) 1370/2007 foi publicado no Jornal Oficial da União Europeia. Já a informação a que se refere o n.º 1 do mesmo artigo não estará ainda a ser inteiramente publicada. A Região de Emilia-Romagna produz um relatório anual sobre os serviços de transportes, mas que não contém todas as informações especificadas no artigo.

Tabela 1 - Síntese das principais especificações dos contratos (Emilia-Romagna)

<i>Autoridades responsáveis pelo procedimento</i>	Agências Locais de Transportes nas províncias. “Câmara municipal” em Bolonha (capital da região)
<i>Procedimentos de seleção adotado</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Concurso público; • Diversos concursos para diferentes “áreas de referência”; • O processo de seleção na província de Bolonha decorreu em duas fases: manifestação de interesse seguida de concurso.²⁹
<i>Modos de transporte</i>	Rodoviário (urbano e rural)
<i>Duração dos contratos</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Máximo 10 anos • Em Bolonha 6 anos com possível extensão de mais 3 anos
<i>Termo dos contratos</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Diversas datas até 2020 • 2017 em Bolonha (2020 com possível extensão)
<i>Tipo de contrato</i>	«Net Cost» - O risco da receita cabe efetivamente aos operadores. No entanto, dado que estes são consórcios liderados por um operador público com mais de 50% do capital, em caso de ocorrência de déficit apenas parte é efetivamente suportado pelos parceiros privados.
<i>Atribuídos direitos exclusivos</i>	Sim Operador único em área concessionada.
<i>Previsão de incentivos penalizações</i>	Sim Sim
<i>Previsão de compensações financeiras</i>	Sim. Compensação anual fixada em contrato, sendo pago apenas o montante líquido obtido após deduzidas as penalizações aplicadas em cada ano.
<i>Dimensão dos contratos</i>	Total 4 contratos: <ul style="list-style-type: none"> • 3169 veículos (2013) • 111 milhões veículos-quilómetro (2012) • 5488 trabalhadores (2012)
<i>Operadores</i>	<p>A prestação de serviços foi atribuída a consórcios liderados por um operador em que mais de 50% do capital pertence aos municípios, às províncias ou à região:</p> <ul style="list-style-type: none"> • TEP SpA (em Parma) • SETA SpA (Piacenza, Modena e Reggio Emilia) • TPER SpA (Bologna e Ferrara) • START Romagna SpA (Ravenna, Forlì-Cesena e Rimini) <p>Estas empresas lideram consórcios que incluem operadores que, em regra, asseguram a realização dos serviços suburbanos:</p>

²⁹ Em 2011 foi adjudicado o contrato a um operador que havia sido o único a licitar o concurso na primeira fase do processo de seleção.

3.2. Burgas (Bulgária)

O presente caso de estudo respeita ao contrato por ajuste direto do município de Burgas ao operador interno «Burgasbus», assinado em junho de 2014.

Burgas é o quarto município mais populoso da Bulgária, com mais de 400.000 habitantes. Mais de metade da população (210 mil) do município vive na cidade de Burgas, a quarta maior cidade da Bulgária e a segunda maior na costa búlgara do mar Negro, sendo um importante destino de férias e com interessante oferta cultural.³⁰

Figura 9 - Município de Burgas



Organização do sistema de transportes

Em Burgas as políticas de transportes terrestre de passageiros são determinadas diretamente pela Câmara Municipal através dos serviços municipais de urbanismo, atividades económicas e políticas europeias e implementadas através do operador interno Burgasbus.

O operador Burgasbus é uma entidade pública empresarial, possuindo autonomia administrativa e financeira, mas os órgãos de gestão são integralmente designados pelo município. Nessa qualidade beneficia de compensações financeiras do orçamento do Estado e do orçamento das autoridades municipais.

A Burgasbus explora uma rede de 31 linhas de autocarros e duas linhas de trólei, a qual representa mais de 80% da oferta total de serviços de transportes públicos.³¹ Há duas empresas privadas de transporte que completam a oferta de transporte no município, a «Comfort» e a «Burgas Volan».

Há poucos anos atrás foram adotadas medidas de reorganização e de expansão do sistema de transportes públicos, que contemplou a renovação da frota de autocarros, dos sistemas de bilhética e tarifário e a modernização de estações e terminais e, também, a construção de uma linha de BRT - *Bus Rapid Transit* com 15 km de extensão, a operar pela Burgasbus, que representou um investimento de cerca de 67 milhões euros.³²

³⁰ Burgas tem um aeroporto internacional e um porto com terminais de mercadorias (carvão e carga geral), terminais de passageiros e de cruzeiros.

³¹ O operador interno também realiza serviços interurbanos com tarifas comerciais, designadamente para as cidades de Varna, Ruse e Tarnovo.

³² Investimento financiado pela União Europeia em 71%, pelo Município de Burgas (16,5%) e pelo Ministério do Desenvolvimento Regional e Construção (12,5%)

Integrado no programa de reorganização e de expansão do sistema o município de Burgas celebrou um Contrato de Serviço Público (CSP) com o operador interno Burgasbus.

A legislação nacional na Bulgária de transportes fixa as condições e procedimentos a respeitar pelas autoridades de transportes locais, para aprovação de esquemas de transporte público rodoviário de passageiros, regionais e locais.

Nesta legislação, atualizada em 2011 para compatibilização com o Regulamento (CE) n.º 1370/2007, prevê-se a possibilidade de ajustes diretos a operadores internos, mas a realização de concursos nos restantes casos.

Os municípios definem os critérios de admissibilidade dos concorrentes e os critérios de avaliação das propostas, que poderão incluir requisitos ambientais a respeitar pelos veículos, aptidão dos veículos para transporte de pessoas com mobilidade reduzida, tarifas máximas, equipamentos dos veículos, taxas e cauções, etc.

É expressamente referida a proibição de os municípios incluírem condições ou exigências que possam impedir, restringir, falsear ou distorcer a concorrência, responsabilizando-se o Presidente do Conselho Municipal pelo incumprimento.

Figura 10 - Trólei em circulação em Burgas



Principais especificações do contrato

O Contrato de Serviço Público (CSP) respeita à prestação de serviços de transporte em tróleys e autocarros urbanos, suburbanos e rurais, acordado entre o município de Burgas o operador interno Burgasbus, tendo sido assinado em junho de 2014.

O Município é a autoridade de transportes competente, tendo definido as especificações técnicas a cumprir com apoio de consultores externos especializados, com orientação expressa de garantir a conformidade do contrato com a legislação nacional e com o Regulamento (CE) n.º 1370/2007.

O município publica anualmente até 15 de setembro, um Plano de Transportes³³ que constitui o quadro de referência das obrigações de serviço público (OSP) a respeitar pelos operadores, que inclui, designadamente, linhas, paragens, frequências de serviço, padrões de regularidade e previsão da procura.

³³ Coerente com outros planos de ordenamento de âmbito local, regional e nacional.

No âmbito do CSP a Burgasbus presta assessoria ao município sobre aspetos de natureza operacional e relacionadas com alterações propostas para a rede.

O município pode alterar o quadro de referência das OSP, designadamente com a introdução de novas rotas ou alteração das existentes, notificando o operador para a implementação com a necessária antecedência.

A «Burgasbus» tem uma frota de 125 veículos, dos quais 99 são utilizados nos serviços enquadrados nas OSP contratadas. Os autocarros restantes são utilizados em serviços de transporte escolar, transporte interurbano, alugueres e outros.

A duração do contrato foi fixada em 10 anos, com possível extensão de mais 5 anos.

A cobertura dos custos é conseguida através das receitas tarifárias obtidas no âmbito das OSP e nas compensações financeiras contratuais pagas pelo município, pela imposição de OSP.

O preço unitário por veículo-quilómetro e por tipo de veículo, a pagar pelo município como compensação das OSP, é fixado em Programa Operacional de Transportes, cuja versão inicial é proposta pelo operador até 15 de outubro para vigorar no ano seguinte, na sequência do quadro de referência fixado pelo município no Plano de Transporte, sendo aprovado pelo Conselho Municipal até 20 de dezembro, depois de avaliado e discutido.

As compensações financeiras de OSP não podem ser mobilizadas para fazer face a atividades ou compromissos decorrentes de outras atividades que não as OSP.

O município define a estrutura e regras de atualização das tarifas, incluindo descontos para certos grupos sociais ou profissionais, designadamente idosos com mais de 80 anos. O operador pode, no entanto, fazer propostas de tarifas para passageiros regulares.³⁴

Alguns autocarros adquiridos com subvenções municipais, são propriedade do município sendo alugados ao operador Burgasbus a uma taxa de mercado.

O contrato é do tipo «net cost», sendo o risco da receita tarifária da responsabilidade do operador.³⁵ O operador suporta, também, os riscos ligados à operação, designadamente, variação dos custos de energia, operação e manutenção dos veículos e das estações de recolha, bem como de qualquer outra infraestrutura disponibilizada pelo município, e pelos congestionamentos na rede.

Gestão e monitorização do contrato

Todos os meses o operador elabora e submete ao município um relatório com descrição das operações realizadas. Os pagamentos do município são efetuados mensalmente com base nos serviços relatados no relatório do mês anterior.

Se as despesas acumuladas de operação se revelarem inferiores às receitas, o montante pago em excesso é devolvido ao município, o que parece ser um forte desincentivo para o operador melhorar a eficiência.

O quadro de referência anualmente definido pelo município inclui um conjunto de indicadores para monitorização da operação, que incluem designadamente os seguintes:

- Percentagem dos custos totais cobertos pela receita tarifária;
- Veículos-quilómetros totais e por veículo;
- Custos totais de combustível e por veículo;
- Veículo-km por motorista;
- Veículos-quilómetros por trabalhador;
- Custos de pessoal por veículo-quilómetro;
- Custos de manutenção e reparação por veículo;

³⁴ As tarifas não atualizadas desde 2010. Preconiza-se um aumento de cerca de 30% em finais de 2017.

³⁵ Na realidade é difícil de distinguir este contrato tipo «net cost» de uma solução tipo "cost plus".

O operador deve garantir a conformidade técnica do veículo e manter um sistema certificado de gestão da qualidade em conformidade com os requisitos da norma ISO 9001 e da norma europeia EN 13816.

O operador deve, também, garantir as condições técnicas de operação e a limpeza dos veículos e as condições físicas e psicológicas dos condutores.

[Conformidade com o Regulamento \(CE\) 1370/2007](#)

O Regulamento (CE) 1370/2007 estava em vigor à data de celebração do contrato e houve expressa intenção de compatibilizar a solução contratual e fixação das obrigações de serviço público com o ali disposto.

As opções tomadas não parecem estar em desconformidade com o Regulamento. No entanto, os relatórios a que se refere artigo 7.1 do Regulamento, relativo à divulgação de “relatório anual circunstanciado sobre as obrigações de serviço público”, não estarão a ser publicados.

Tabela 2 - Síntese das principais especificações do contrato (Burgas)

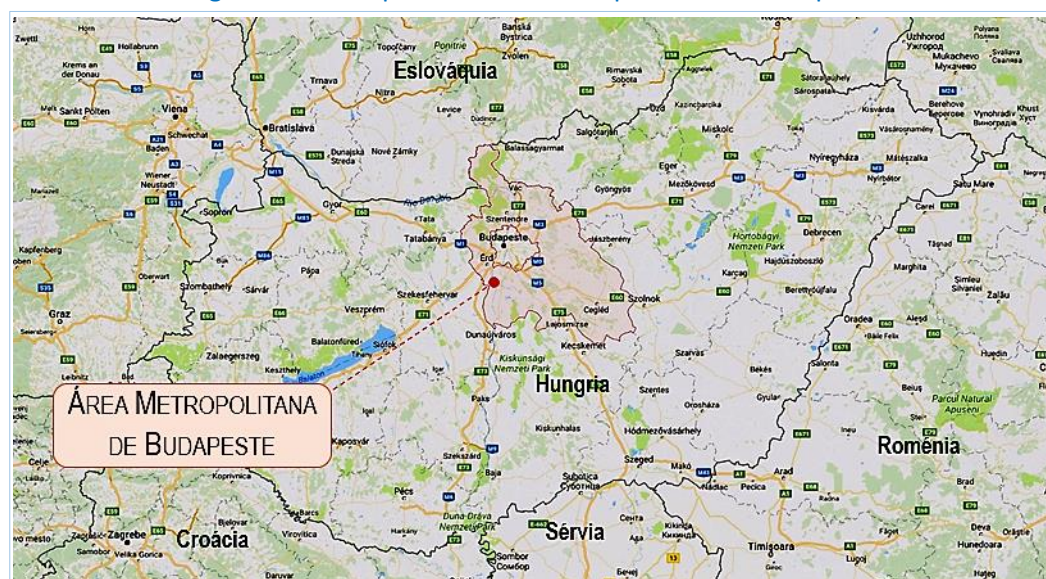
<i>Autoridades responsáveis pelo procedimento</i>	Município de Burgas
<i>Procedimentos de seleção adotado</i>	Ajuste direto a um operador interno
<i>Modos de transporte</i>	Autocarros e tróleys urbanos, suburbanos e rurais
<i>Início do contrato</i>	junho de 2014
<i>Duração dos contratos</i>	10 anos com possível extensão de 5 anos
<i>Termo dos contratos</i>	junho de 2024
<i>Tipo de contrato</i>	Características de contrato tipo «net cost» mas com contornos que o aproximam de um contrato tipo «cost plus»
<i>Atribuídos direitos exclusivos</i>	Sim. Operador único na área concessionada.
<i>Previsão de incentivos penalizações</i>	Não Não
<i>Previsão de compensações financeiras</i>	Sim As compensações financeiras suportam exclusivamente os défices de exploração das OSP
<i>Dimensão dos contratos</i>	125 veículos, dos quais 99 são utilizados para serviços de OSP. Os veículos restantes são utilizados para serviços de transporte escolar alugueres
<i>Operador</i>	Burgasbus Empresa municipal, cujos órgãos de gestão são inteiramente controlados pelo Município

3.3. Budapeste (Hungria)

O presente caso de estudo respeita ao contrato de serviços públicos de transporte rodoviários, adjudicado por ajuste direto ao operador interno BKV - Companhia de Transportes de Budapeste,³⁶ propriedade do Conselho Metropolitano de Budapeste,³⁷ em maio de 2012, pela autoridade de transportes local BKK – Centro de Transportes de Budapeste, por delegação das autoridades municipais.³⁸

Budapeste é a capital da Hungria,³⁹ tem uma população de 1,75 milhões habitantes e a sua área metropolitana tem uma população de cerca de 3,3 milhões de habitantes.

Figura 11 - Budapeste e Área Metropolitana de Budapeste



Organização do sistema de transportes

O sistema de transporte de Budapeste inclui linhas ferroviárias suburbanas, metropolitano, metropolitano ligeiro, tróleys e autocarros.

Em 2010 a frota de autocarros estava muito envelhecida, com uma idade média de 17 anos, apenas 15% tinham ar condicionado, 80% não tinham piso rebaixado e apresentavam muitas vezes uma aparência exterior e interior inaceitável. As prioridades do operador incumbente BKK estavam principalmente focadas no desenvolvimento dos transportes ferroviários, com o objetivo de ampliar e modernizar infraestruturas e material circulante, para o que dispunha de financiamento dos fundos europeus estruturais e de coesão.

Em outubro de 2010 a assembleia geral do município de Budapeste aprovou a criação de uma organização subsidiária (BKK - Centro de Transportes de Budapeste) com o objetivo de reformar o modelo de governação do sistema de transportes, muito fragmentado, integrando a coordenação numa organização única, capaz de fazer refletir o cumprimento do Regulamento (CE) 1370/2007 e as normas nacionais.

Em maio de 2012 o município designou o BKK autoridade de transportes competente para o exercício das funções de organização, planeamento, gestão, coordenação, regulação, licenciamento e controlo, dos transportes públicos, transportes flexíveis, táxis, estacionamento, infraestruturas, sistemas de apoio, etc., por um período de 15 anos.

³⁶ Budapesti Közlekedési Vállalat

³⁷ Budapest Metropolitan City Council

³⁸ Budapesti Közlekedési Központ

³⁹ Edward Teller, inventor da bomba de hidrogénio, nasceu em Budapeste em 1908.

Figura 12 - Tram em circulação em Budapeste



Principais especificações do contrato

O contrato entre a autoridade de transportes local, BKK – Centro de Transportes de Budapeste, e o operador BKV – Companhia de Transportes de Budapeste, respeita a serviços públicos de transporte rodoviário de passageiros prestados em ambiente urbano.

Até maio de 2012 os serviços públicos de transportes eram operados pela BKV, estando cerca de 5% do total dos serviços rodoviários subcontratados a dois operadores privados, VT - Arriva (VT - Transman até 2012) e Nograd Volan.⁴⁰

Nessa data, maio de 2012, o BKK renovou o contrato de serviço público com o operador interno BKV, incluindo direitos exclusivos na prestação de serviços por comboio e por autocarro, adjudicado por ajuste direto, por um período de 8 anos. O contrato estipula metas de qualidade dos serviços prestados e um regime de desempenho contemplado com *bónus-malus*.

Por decisão da assembleia municipal 66% dos serviços de autocarro operados pelo BKV seria progressivamente contratado na sequência de concursos a realizar nos primeiros 4 anos do contrato com a BKV.

Os processos de concurso para a exploração dos 66% dos serviços a transferir foram modelados sobre a experiência da «Transport for London» e decorreram em duas fases. A primeira fase foi de pré-seleção de candidatos. Até ao final de 2014 foram pré-qualificadas dez empresas.⁴¹ A segunda fase começou, ainda, em 2012, com anúncios de concurso para novos serviços.

Até meados de 2015 foram realizados 10 concursos para adjudicação de serviços públicos de transporte. Os primeiros cinco concursos, conduzidos pelo BKK, foram realizados em 2012 e 2013 e envolveram o fornecimento de autocarros:

- Em maio de 2012, sem tempo e com reduzida disponibilidade financeira para aquisição de autocarros novos, foi efetuado um concurso para fornecimento de autocarros usados e a prestação de serviço de transporte durante dois anos com mais um ano de opção. O caderno de encargos estabeleceu, contudo, requisitos ambientais e de conforto mínimos a cumprir (autocarros em conformidade com Norma Euro III ou posterior, com ar condicionado e com piso rebaixado). O contrato foi adjudicado à VT-Arriva.

⁴⁰ Em 2010 havia aproximadamente 1400 em operação, que realizaram 93 milhões de veículo-km na exploração de 240 linhas e transportaram 550 milhões de passageiros.

⁴¹ INTER TAN-KER CITY Kft., LIV Intertrans Kft., COLOR TOURS Idegénforgalmi és Szállítmányozó Kft., Orangeways City Kft., Volánbusz Zrt., Kontakt-Busz Kft., T & J Busz Projekt Kft., Kravtex Kft., VT-ARRIVA Kft

- Em outubro 2012, novo contrato para fornecimento e operação de 150 novos autocarros, precedido de concurso, adjudicado à VT-Arriva. Entrada em operação em maio de 2013.
- Ainda em 2012 um segundo grande concurso foi lançado para fornecimento e operação de 167 autocarros novos, para servir principalmente as rotas suburbanas anteriormente operadas pela BKV. O vencedor do concurso foi o operador Volánbusz, a maior empresa estatal húngara de serviços de transportes regionais e de longa distância e que oferece serviços para as Eurolines, que já operava a maioria das linhas suburbanas de Budapeste. Entrada em operação em maio de 2013.
- Em julho de 2013, novo concurso para fornecimento e operação de 25 autocarros articulados híbridos. Neste caso a duração do contrato foi estabelecida para a realização de 1,9 milhões veículos-quilómetro (com um + 20% opção). Adjudicado à J & T em março de 2014, tendo os novos autocarros entrado em operação em janeiro e fevereiro de 2015.
- Em outubro de 2013 um quarto concurso para fornecimento e operação de 195 autocarros novos, foi vencido pela VT-Arriva. Em operação desde junho de 2015.

Em junho de 2015 cerca de 65% da frota de autocarros era constituída por veículos de piso rebaixado e com ar condicionado, contrastando significativamente com a situação existente menos de 5 anos atrás.⁴² Além disso, verificou-se forte investimento na criação de novos corredores dedicados de transporte público, o que permitiu serviços mais rápidos e mais regulares com consequente aumento da capacidade de transporte.

Na generalidade os novos veículos são operados sob contrato adjudicado após concurso público, a vigorar por 8 anos mais 2 anos de opção, com as exceções atrás referidas (fornecimento de autocarros usados adjudicado à VT-Arriva e fornecimento e operação de 25 autocarros articulados híbridos adjudicados à J & T).

As empresas adjudicatárias integravam a lista de pré-seleção que constituiu a 1ª fase do programa de modernização de frotas.

Financiamento e repartição de responsabilidade e riscos

O financiamento do sistema é assegurado pelas receitas tarifárias cobradas aos utilizadores que cobrem cerca de 44% dos custos operacionais, por indemnizações e subsídios municipais, receitas de estacionamento, contribuições dos promotores imobiliários e taxas aplicadas aos veículos pesados.

A configuração das tarifas é especificada pelo BKK. O governo central paga compensações pela disponibilização de títulos com desconto para determinadas classes de utilizadores.

O BKK é o beneficiário de todos as fontes de financiamento. Os pagamentos aos operadores são baseados nos dados carregados em sistemas de gestão de tráfego.

A venda de títulos de transporte e cobrança da receita tarifária é da responsabilidade do BKK, que assume todos os riscos de receitas. A expedição dos serviços e o sistema de gestão de tráfego são, também, operados pelo BKK. Os operadores suportam, apenas, os riscos de operação, essencialmente relacionados com a disponibilidade dos veículos, que em regra, pertencem ao operador ou a uma entidade financeira associada.

Os restantes ativos do sistema são propriedade pública (BKK ou BKV).

⁴² Em 2010 a frota de autocarros estava muito envelhecida, com uma idade média de 17 anos, apenas 15% tinham ar condicionado, 80% não tinham piso rebaixado e apresentavam muitas vezes uma aparência exterior e interior inaceitável

Gestão e monitorização do contrato

Os pagamentos aos operadores são baseados em dados de volume de serviço registados num sistema de gestão de tráfego.

A qualidade e desempenho é avaliada por um sistema de *bónus-malus*. O BKK pode fiscalizar ou auditar os serviços ou os veículos em qualquer momento, notificando o operador com uma antecedência de 24 horas. Os indicadores de desempenho, tais como atrasos e serviços falhados são reportados em relatórios trimestrais.

Conformidade com o Regulamento (CE) 1370/2007

A autoridade competente tem formalizado acordos com um operador interno através de uma adjudicação por ajuste direto, mas submeteu, também, progressivamente parcelas importantes dos serviços a concurso público.

Não é evidente que as especificações contratuais tenham sido influenciadas pelo Regulamento (CE) 1370/2007, mas todos os contratos parecem estar em conformidade com o fixado no artigo 4.º do Regulamento em matéria de conteúdo.

Não foi, todavia, encontrada evidência de publicação do relatório anual circunstanciado sobre as obrigações de serviço público a que se refere o artigo 7.1, nem que tenha sido efetuada a divulgação no Jornal Oficial da União Europeia a que se refere o artigo 7.2 do Regulamento.

Tabela 3 - Síntese das principais especificações do contrato (Budapeste)

<i>Autoridades responsáveis pelo procedimento</i>	BKK – Centro de Transportes de Budapeste, por delegação das autoridades municipais
<i>Procedimentos de seleção adotado</i>	Ajuste direto ao operador interno; Concurso público precedido de uma fase de pré-qualificação em cinco outros contratos
<i>Modos de transporte</i>	Transporte rodoviário de passageiros prestados em ambiente urbano ou suburbano
<i>Duração dos contratos</i>	8 anos no ajuste direto ao operador interno 8 anos mais 2 anos de opção nos casos que envolveram fornecimentos de autocarros novos 2 anos com mais 1 ano de opção no caso que envolveu fornecimentos de autocarros usados
<i>Termo dos contratos</i>	Entre 2015 e 2023
<i>Tipo de contrato</i>	Aquisição de serviços. A Autoridade de Transportes suporta todos os riscos de receita.
<i>Atribuídos direitos exclusivos</i>	Sim As zonas de operação são exclusivas
<i>Previsão de incentivos penalizações</i>	Sim (pelo aumento da qualidade) Sim (pela degradação da qualidade)
<i>Previsão de compensações financeiras</i>	N/A Operador pago pelos serviços efetivamente prestados.
<i>Dimensão dos contratos</i>	Entre 25 e 195 autocarros nos contratos adjudicados por concurso. Mais de 1000 autocarros no ajuste direto ao operador interno.
<i>Operadores</i>	BKV - Companhia de Transportes de Budapeste VT-Arriva Volánbusz J & T

3.4. Grenoble (França)

O presente caso de estudo respeita à solução contratual adotada em Grenoble para a prestação de serviços de transportes rodoviários (autocarros) e ferroviários ligeiros (*trams*).

Grenoble⁴³ é a capital do departamento de ISÈRE, na região do Ródano-Alpes em França, sendo o centro de uma área urbana com cerca de 500 mil habitantes e 49 comunas.⁴⁴ Tem uma das mais antigas universidades de França, fundada em 1339, com cerca de 60 mil alunos. Tem, por isso, uma percentagem elevada de população jovem.

Figura 13 - Departamento de Isère



Organização do sistema de transportes

O sistema de transportes públicos de Grenoble⁴⁵ é essencialmente constituído por 5 linhas de «tram» e 46 ligações de autocarros, servindo diretamente mais de 400.000 residentes⁴⁶ no Perímetro de Transporte Urbano (PTU), numa área superior a 300 km².

É um sistema de elevada qualidade, certificado com as normas ISO 9001, ISO 14001 e OHSAS 18001, quase totalmente acessível a pessoas com mobilidade reduzida.

As funções de autoridade de transportes são exercidas pela “Associação de Transportes Coletivos da Aglomeração de Grenoble” (SMTC),⁴⁷ em nome do município de Grenoble e do departamento de Isère. O SMTC é responsável pelo desenvolvimento e implementação das políticas de transportes na área urbana de Grenoble, incluindo o financiamento, gestão e expansão da rede, desde a fase de projeto à de construção e entrada ao serviço.

O SMTC promove a melhoria sistemática e a elevação da qualidade da rede a fim de proporcionar uma oferta de transporte público eficiente, independentemente do lugar ou comuna de residência ou de trabalho.

Os objetivos e orientações gerais para o funcionamento do sistema de transportes públicos de Grenoble são estabelecidos num Plano de Deslocações Urbanas (PDU).⁴⁸ O PDU é desenvolvido

⁴³ Stendhal nasceu em Grenoble em 1783.

⁴⁴ A organização política e administrativa da França inclui 22 regiões, 96 departamentos e 36.569 comunas.

⁴⁵ TAG - Transports de l'Agglomération Grenobloise.

⁴⁶ 99% dos habitantes são servidos pela rede TAG.

⁴⁷ Syndicat Mixte des Transports Grenobloise Commun de l'Agglomération Grenobloise (SMTC).

⁴⁸ O Plano de Deslocações Urbanas (UDP) é um documento de orientação estratégica de curto e médio prazo. Inclui todos os modos de transporte: pesados, ligeiros, flexíveis, suaves, individual, coletivo, etc.

pelo SMTC e abrange as 49 comunas da área Grenoble. Está atualmente em elaboração o “**PDU Horizonte 2030: Projetar a mobilidade de amanhã**”.

Figura 14 - *Tram em circulação em Grenoble*



Um inquérito à mobilidade realizado em 2002, permitiu concluir que 63% das viagens casa-trabalho eram efetuadas em automóvel individual. O SMTC desencadeou, então, o desenvolvimento de Planos de Deslocações Empresariais (PDE) e Planos de Deslocações da Administração, com vista a promover o uso de transportes alternativos e mais sustentáveis (pé, bicicleta, transportes públicos, etc.). Atualmente as viagens casa-trabalho realizadas em automóvel individual situar-se-ão em cerca de 50%.

A partir em 1 de janeiro de 2018, por imposição da “Lei de Transição Energética para o Crescimento Verde” (LTECV) todas as empresas com pelo menos cem trabalhadores num único estabelecimento dentro do Perímetro de Transporte Urbano, têm de elaborar um plano de mobilidade para tornar a mobilidade de seus funcionários mais sustentável, encorajando o uso do transporte público e o recurso à partilha de automóvel, por conseguinte, contribuir para reduzir o uso de automóveis individuais.

Principais especificações do contrato

O contrato de prestação de serviços públicos de transportes na aglomeração urbana de Grenoble atualmente em vigor iniciou-se em 2013, na sequência de um concurso público de que resultou a escolha do operador TRANSDEV⁴⁹ para integrar a SEMITAG – Sociedade de Economia Mista de Transportes da Aglomeração de Grenoble.⁵⁰ A TRANSDEV ficou com uma participação de 40%, nessa sociedade, a SMTC com 52% e os restantes 8% são participação de entidades locais (Câmara de Comércio e bancos).

O contrato é do tipo «net cost» havendo partilha de riscos da operação e da receita. O maior risco da receita de bilheteira cabe ao operador TRANSDEV mas está limitado.

Este contrato, que terá uma duração de sete anos e meio,⁵¹ sucede a um outro adjudicado em 2004/05 em que apenas houve um concorrente.⁵² No concurso de 2013, os concorrentes que

⁴⁹ VEOLIA-TRANSDEV.

⁵⁰ Société d'économie mixte des transports publics de l'agglomération grenobloise (SEMITAG),

⁵¹ De julho de 2013 a dezembro de 2020.

⁵² Entre 1974 e 1990, havia um acordo entre SMTC e a SEMITAG para a gestão dos transportes públicos, renovado em 1990 sem concurso público por mais 16 anos. Em 2006 foi realizado um concurso para concessão da exploração por 7 anos em que a SEMITAG foi o único concorrente. Este contrato (2006-2013) foi auditado pelo Tribunal de Contas francês em 2012, que destacou uma série de fatores de preocupação e fez algumas recomendações. Destacou a ocorrência de enviesamento legal e económico relacionado com o ambiente competitivo e recomendou que a SMTC crie as condições para uma concorrência efetiva. O Tribunal também exigiu a melhoria da governação em algumas áreas, de modo a evitar conflitos de interesse.

chegaram à última fase do procedimento beneficiaram de um incentivo de € 300,000 (com exceção do vencedor do concurso).

O contrato respeita à operação de 5 linhas de *tram* e 46 rotas de autocarros, envolvendo 95 trams, 293 autocarros (dos quais 50 articulados, 56 híbridos e 15 minis), 3 estações de recolha, 18 parques de estacionamento (*park and ride*) e 1430 empregados.

As obrigações de serviço público incluem a exploração de linhas que saem do Perímetro de Transporte Urbano de Grenoble, delegadas pelo Departamento de Isère, o transporte a pedido, o serviço a pessoas com mobilidade reduzida, a gestão dos parques de estacionamento e assessoria técnica especializada para o desenvolvimento de rede.

O SMTC é o «proprietário» das infraestruturas, dos sistemas informáticos e do material circulante e determina os níveis de serviço, a qualidade e a política tarifária.

Financiamento e repartição de responsabilidade e riscos

O sistema de transportes públicos de Grenoble tem de três fontes de financiamento principais. A taxa local de transportes, paga pelas empresas localizadas na região e que representa 47% do total das receitas,⁵³ uma participação fixada anualmente pelas entidades constituintes - Grenoble-Alpes Metròpole e Departamento de Isère - que representa 37% das receitas totais, e as vendas dos títulos de transporte que representam 16% das receitas totais.

A contribuição anual das entidades constituintes associados ao pagamento das obrigações de serviço público decorrentes do contrato de operação, situam-se entre 75 e 78.6 milhões de euros. As receitas anuais de bilheteira elevam-se a 30 milhões de euros.

Na generalidade as principais responsabilidades e riscos estão assim repartidos:

- O SMTC determina os níveis de serviço, a qualidade e a política de preços através de um contrato de serviço público do tipo «net cost» com significativa limitação dos riscos de produção e de operação para o parceiro privado.
- O SMTC atribui uma contribuição financeira ao operador SEMITAG para a operação que pode variar entre 75 e 78.6 milhões de euros (incluindo a taxa de transporte).
- De acordo com o contrato a TRANSDEV suporta 75% do défice de receita até ao máximo anual de 1 milhão de euros. Após este valor o défice é suportado pelos demais acionistas, o que significa que será suportado principalmente pela SMTC como maior acionista.⁵⁴
- O risco principal da receita tarifária é do operador SEMITAG, embora com papel limitado no estabelecimento de tarifas.
- O operador SEMITAG elabora propostas anuais de atualização tarifária que submete ao SMTC e pode fazer sugestões de novas tarifas.
- O contrato especifica que as tarifas são atualizadas em função da taxa de inflação acrescida de 1%, mas a combinação de tarifas é determinada pelo SMTC.
- O SMTC é proprietário das infraestruturas (ferrovias, centros de manutenção e de recolha, sistemas informáticos) e dos veículos (autocarros e trams).
- O contrato pode ser alterado se houver modificação de pressupostos, mas a SEMITAG não tem permissão para negociar as alterações.
- Os restantes riscos da operação são partilhados entre operador e autoridades, de acordo com disposições incluídas no contrato.

⁵³ “Versement Transport”. Os empregadores nos setores público e privado que empreguem 11 ou mais funcionários no Perímetro de Transporte Urbano de uma autoridade organizadora de transportes e em comunas ou grupos de comunas com mais de 10.000 habitantes, são sujeitos passivos do “Versement Transport”. Grenoble beneficia de um tecido empresarial forte que permite a obtenção de uma receita de valor muito elevado desta taxa.

⁵⁴ Se houver uma grande queda de receita a TRANSDEV não tem incentivos para tentar inverter a situação.

Gestão e monitorização dos contratos

A compensação é calculada a partir de um pagamento base e em taxas unitárias por veículo-quilómetro e por hora de condução, que constituem as principais variáveis operacionais a monitorizar.⁵⁵

A renegociação da compensação está prevista em contato no caso de novas extensões ou de novas linhas que não abriam em datas fixadas no contrato. No entanto, o contrato não especifica os prazos para a renegociação.

O contrato inclui um esquema de penalização com um limite máximo de 700.000 € por ano (menos de 1% do valor do contrato).

A área de Grenoble tem uma das mais altas taxas de mobilidade por transporte público em França. A rede oferece uma oferta de serviços regular e frequente de autocarros e *tramways*. A utilização do automóvel está globalmente abaixo de 50%, consequência de um compromisso político de longo prazo com os outros modos de transporte.

No entanto, os custos operacionais por habitante em Grenoble são dos mais altos da França e, no caso dos *trams*, são mesmo os mais altos de entre todas cidades com este tipo de oferta.

Conformidade com o Regulamento (CE) 1370/2007

Como facto mais significativo regista-se a estrutura de gestão da operação – SEMITAG – em que há uma participação maioritária da autoridade de transportes. Embora não esteja de acordo com as tendências de separação das funções de autoridade com as funções de operação, não parece em desconformidade com o disposto no Regulamento (CE) 1370/2007.

Regista-se, por outro lado, que após o anterior procedimento de seleção, realizado em 2004/5, em que o operador incumbente (SEMITAG) foi o único concorrente, a SMTC tomou medidas ativas para incentivar a concorrência, atribuindo uma compensação financeira aos concorrentes selecionados para a fase final do concurso. Conseguiu, assim, efetiva concorrência e reunir na fase de negociação duas propostas competitivas, apresentadas por consórcios liderados por operadores com larga experiência no setor.⁵⁶

O Regulamento (CE) 1370/2007 estava em vigor à data de início do procedimento, mas não terá influenciado o desenho da solução contratual nem a fixação das obrigações de serviço público. Não obstante esse facto, tanto quanto foi possível perceber, as opções tomadas não parecem estar em desconformidade com o Regulamento, inclusivamente as respeitantes ao artigo 7.2.

Considera-se, por outro lado, que o relatório anual de acompanhamento produzido pela SEMITAG não parece cumprir todos os requisitos do artigo 7.1 do Regulamento.

⁵⁵ O SMTC é a autoridade de monitorização.

⁵⁶ VEOLIA-TRANSDEV e KEOLIS + SNCF Partenariat

Tabela 4 - Síntese das principais especificações do contrato (Grenoble)

<i>Autoridade responsável pelo procedimento</i>	Associação de Transportes Coletivos da Aglomeração de Grenoble (SMTC) em nome do município de Grenoble e do departamento de Isère.
<i>Procedimento de seleção adotado</i>	Concurso público. Incluiu uma fase de negociação final com dois concorrentes ⁵⁷
<i>Modos de transporte</i>	Ferrovário ligeiro (<i>tram</i>) e rodoviário
<i>Início do contrato</i>	Julho de 2013
<i>Duração do contrato</i>	7 ½ anos
<i>Termo do contrato</i>	Dezembro de 2020
<i>Tipo de contrato</i>	«Net Cost», com partilha limitada de riscos de receita e de operação.
<i>Atribuídos direitos exclusivos</i>	Sim. Zonas de operação exclusivas.
<i>Previsão de incentivos penalizações</i>	Não. Sim, com limite de 700 mil euros anualmente.
<i>Previsão de compensações financeiras</i>	Sim. Compensação anual fixada em contrato, podendo variar em função do número de veículos-quilómetro e horas de condução.
<i>Dimensão do contrato</i>	Contrato de operação respeitante a 5 linhas de <i>tramway</i> , 46 rotas de autocarros envolvendo: <ul style="list-style-type: none"> • 95 trams • 293 autocarros (dos quais 50 articulados, 56 híbridos, 15 minis) • 3 estações de recolha • 18 parques de estacionamento (park and ride) • 1430 empregados
<i>Operador</i>	SEMITAG ⁵⁸ Parceria-Público-Privada, com uma participação de 40% da TRANSDEV, 52% da SMTC e 8% de outras entidades locais.

⁵⁷ VEOLIA-TRANSDEV e KEOLIS + SNCF Partenariat.

⁵⁸ Société d'Economie Mixte des transports publics de l'Agglomération Grenobloise (SEMITAG),

3.5. Ulm (Alemanha)

O presente estudo respeita a os serviços de autocarro e de «tram» prestados pelo operador SWU - Stadtwerke Ulm / Neu-Ulm GmbH⁵⁹ na conurbação das cidades de Ulm⁶⁰ e NeuUlm, na Alemanha.

Ulm situa-se no estado de Baden-Württemberg com cerca de 122 mil habitantes, na margem norte do Rio Danúbio, está estreitamente ligada a Neu-Ulm com cerca de 50 mil habitantes, embora esta cidade esteja já localizada na margem oposta do rio, no estado da Baviera.

Figura 15 - Estados de Baden-Württemberg e da Baviera



Organização do sistema de transportes

As funções de autoridade de transporte de passageiros na Alemanha cabem às administrações regionais e municipais (430 autoridades), que beneficiam de financiamento do governo federal e dos estados. A grande maioria dos contratos de transporte urbano em vigor foi atribuída por ajuste direto e há uma grande parte de serviços que são subcontratados.

Figura 16 - Tram em circulação em Ulm



⁵⁹ A Stadtwerke Ulm / Neu-Ulm GmbH é uma empresa intermunicipal criada em 1982, que presta serviços de transporte urbano nas cidades de Ulm e Neu-Ulm e fornece eletricidade, gás, água, calor e telecomunicações nestas e noutras cidades, com recurso a empresas subsidiárias.

⁶⁰ Einstein nasceu em Ulm, na Alemanha, em 14 de março de 1879.

Principais especificações do contrato

Em novembro de 2009, pouco antes da entrada em vigor do Regulamento 1370/2007, a SWU celebrou um contrato de prestação de serviços de transportes públicos de passageiros nas cidades de Ulm e Neu-Ulm, com um horizonte de 10 anos, abrangendo autocarros e *trams*.

As autoridades de Ulm - autoridades competentes para a contratação - definiram uma cobertura territorial a servir por serviços regulares de transportes que se prolonga até 400 metros de 80% da área urbana. A SWU preparou um documento com especificação da rede para resposta ao pedido, que foi aceite pelas autoridades da cidade após um rápido processo de negociação, não sem antes ter exigido alguns serviços adicionais.

As especificações técnicas do contrato foram, portanto, propostas pelo operador, que reúne conhecimento e informação detalhada dos serviços oferecidos e da procura e tem elevadas capacidades de planeamento operacional.

A coordenação com os serviços de transportes regionais e provinciais está prevista no contrato e há uma boa articulação dos serviços rodoviários com o «tram».

A forma de adjudicação foi um ajuste direto, já que a SWU é um operador interno da cidade de Ulm que é a entidade adjudicante. O facto de prolongar a operação para lá dos limites administrativos da cidade de Ulm não constituirá por si só um incumprimento do Regulamento 1370/2007, pois esta situação está prevista nos termos do artigo 5.1, alíneas a) e b) do Regulamento.

O contrato não prevê compensações financeiras diretas numa base regular e envolve aproximadamente 62 autocarros, 10 *trams* e 300 trabalhadores.

Financiamento e repartição de responsabilidade e riscos

A adjudicação dos serviços de transporte público de passageiros de Ulm Stadtwerke foi efetuada por ajuste direto a um operador interno, tendo como base um contrato do tipo «net cost».

Os custos de operação, incluindo a manutenção do material circulante, são cobertos essencialmente pelas receitas tarifárias e publicidade, cuja cobrança é exclusivamente da responsabilidade do operador.

Aliás, o operador SWU suporta a generalidade dos riscos com exceção dos decorrentes das necessidades de investimento, que são normalmente asseguradas pela administração da cidade, e, por vezes, conjuntamente com o governo do estado e o governo federal.

Não há, portanto, fluxos financeiros regulares entre as autoridades e o operador. Assinala-se, contudo, que a não existência de uma separação completa das diferentes áreas de negócio prosseguidas pela SWU permite a ocorrência de espaços para subsidiação cruzada do negócio da energia para a dos transportes ou vice-versa.

A estrutura tarifária e regras de atualização são fixados por uma comissão constituída por representantes das autoridades locais e representantes das empresas de transporte - *Tarifverbund* - que acompanha os serviços públicos de transporte de passageiros.

As atualizações tarifárias têm de ser solicitadas pelos operadores e podem ser recusados pelas autoridades. Podem ser solicitados acréscimos superiores aos previstos nas regras de atualização se a receita tarifária não estiver a cobrir os custos de operação, mas o *Tarifverbund* tem de concordar por unanimidade. Por outro lado, os excedentes de receitas tarifárias poderão ser utilizados para melhorar a qualidade dos serviços prestados.

A propriedade de todos os ativos, designadamente material circulante, estações de recolha, de abastecimento e sistemas de apoio à exploração, pertence ao operador SWU.

Gestão e monitorização do contrato

Na prática, o SWU realiza a maioria das atividades de monitorização internamente e entrega relatórios à administração da cidade. O contrato prevê a entrega de relatórios trimestrais, mas, como proprietário do SWU, a cidade pode sempre solicitar mais informações se o considerar necessário.

Os relatórios incidem principalmente sobre indicadores operacionais, mas são também monitorizados atrasos, reclamações e realizados regularmente inquéritos para avaliação da satisfação dos utilizadores.

Conformidade com o Regulamento (CE) 1370/2007

O Regulamento (CE) 1370/2007 ainda não estava em vigor na data de assinatura do contrato, mas terá tido influência significativa nas especificações contratuais, que terá sido revistas com a intenção de estar em conformidade com o Regulamento.

A assinatura em data anterior à de entrada em vigor Regulamento evita incertezas associadas com os Artigos 4(7) e 5(2)(e) referente à possibilidade e limites de subcontratação de serviços por operadores internos. Questão que se poderá colocar, no entanto, a partir de 2019.

Considerou-se globalmente que o contrato é compatível com os requisitos do Regulamento, designadamente não parece haver dúvidas quanto à consideração do operador como operador interno e à conformidade regulamentar de um ajuste direto nestas circunstâncias.

A publicação a que se refere o artigo 7.1 do Regulamento, sobre publicação pela autoridade competente de um “relatório anual circunstanciado sobre as obrigações de serviço público da sua competência, os operadores de serviço público selecionados e as compensações e os direitos exclusivos que lhes são concedidos” não parece estar a ser cumprida.

A obrigação prevista no artigo 7.2 do Regulamento, respeitante ao pré-aviso da intenção de adjudicação por ajuste direto um ano antes, não é aplicável dado o contrato ser anterior à entrada em vigo do Regulamento.

Tabela 5 - Síntese das principais especificações do contrato (Ulm)

<i>Autoridade responsável pelo procedimento</i>	ULM STADTWERKE Administração da cidade de Ulm (Alemanha)
<i>Procedimento de seleção adotado</i>	Ajuste direto a um operador interno
<i>Modos de transporte</i>	Transportes rodoviários de autocarro e ferroviários ligeiros (tram)
<i>Início do contrato</i>	Novembro de 2009
<i>Duração do contrato</i>	10 anos
<i>Termo do contrato</i>	Novembro de 2019
<i>Tipo de contrato</i>	Net Cost com todos os riscos da receita e de operação suportados pelo operador
<i>Atribuídos direitos exclusivos</i>	Sim Áreas exclusivas de operação.
<i>Previsão de incentivos penalizações</i>	Não Não
<i>Previsão de compensações financeiras</i>	Não
<i>Dimensão do contrato</i>	62 autocarros, 10 trams e 300 trabalhadores, incluindo sistemas de apoio à exploração e infraestruturas
<i>Operador</i>	SWU - Stadtwerke Ulm / Neu-Ulm GmbH Presta serviços de transporte urbanos nas cidades de Ulm e Neu-Ulm e fornece eletricidade, gás, água, calor e telecomunicações nestas e noutras cidades, com recurso a empresas subsidiárias

3.6. Bus Éireann (Irlanda)

O presente caso de estudo refere-se ao contrato entre a Autoridade Nacional de Transportes (NTA) da República da Irlanda e o operador “Bus Éireann”, respeitante a obrigações de serviço público de transporte regular de passageiros, incluindo transporte de passageiros em meio rural e transportes escolares.

Os serviços em causa estendem-se a todo o território da Irlanda, com 70,3 mil km² e uma população de cerca de 4,7 milhões de habitantes em 34 regiões administrativas.⁶¹ A capital, Dublin, tem uma população de cerca de 530 mil habitantes e a sua área metropolitana uma população superior a 1800 mil habitantes.

Organização do sistema de transportes

A Autoridade Nacional de Transportes é um organismo público, tutelado pelo Ministério dos Transportes, Turismo e Desporto, com a obrigação legal de assegurar a prestação de serviços de transporte público de passageiros e determinar as obrigações de serviço público em todo o território,⁶² designadamente, através do licenciamento de rotas e contratação de serviços de transporte público. A “Bus Éireann” opera em todos os condados da Irlanda com exceção da cidade de Dublin.

A NTA é também autoridade de transportes competente para os transportes urbanos da área metropolitana de Dublin,⁶³ onde os serviços de transporte são prestados pela «Bus Éireann» nas zonas suburbanas e pela «Dublin Bus»⁶⁴ no centro da cidade, ao abrigo de contratos de ajuste direto da NTA.⁶⁵

A NTA estabeleceu 18 unidades de coordenação de transportes locais que se articulam com as autoridades locais, entre outras coisas, com o objetivo de assegurarem que serviços prestados, designadamente em Galway, Limerick, Cork e Waterford refletem as necessidades locais.

Figura 17 - Principais cidades da Irlanda



⁶¹ Condados.

⁶² Existem dois contratos menores de serviço de transporte público adjudicados por concurso com operadores privados, a M & A Coaches e a Wharton Travel Limited.

⁶³ Na área metropolitana de Dublin a NTA é responsável pelo planeamento estratégico, investimento em infraestruturas, sistemas de bilhética e tarifário, bem como pela regulamentação de tarifas e informação ao público.

⁶⁴ Os operadores Dublin Bus, Bus Éireann e Iarnród Éireann (IÉ, Irish Rail), fazem parte do grupo CIÉ, *holding* que agrega os três principais operadores de transportes.

⁶⁵ A NTA adjudicou outros contratos de serviços de transporte público. Os serviços ferroviários são prestados pela Iarnród Éireann (Irish Rail) sob ajuste direto e os serviços ferroviários ligeiros de Dublin (Luas) são geridos pela TRANSDEV, cujo contrato inclui a NTA e a Agência de Compras Ferroviárias adjudicado após concurso.

A NTA também é responsável pela implementação de gestão de um Programa de Transporte Rural que presta serviços a pessoas cujas necessidades de transporte não são asseguradas pela oferta regular. Este programa é implementado de forma articulada com as autoridades locais e combina os serviços regulares de transportes públicos com serviços porta a porta. Estes serviços são também regulados por contrato da NTA com a Bus Éireann.

Principais especificações do contrato

O contrato em análise decorre de um ajuste direto da NTA à Bus Éireann, efetuado em novembro de 2014. Respeita à prestação de serviços de transporte rodoviário, urbano, suburbano e rural. Excluem-se do âmbito desse contrato os serviços explorados numa base comercial

A Bus Éireann assegura a realização de serviços expresso interurbanos com tarifas comerciais, em todo o território e serviços de transporte escolar. Assegura, também, o serviço público de transporte urbano de passageiros nas cidades de Galway, Cork, Limerick and Waterford e serviços suburbanos na área metropolitana Dublin.

Figura 18 - Autocarro interurbano da Bus Éireann



Sendo a NTA autoridade de transportes competente para todo o território nacional da Irlanda e a Bus Éireann um operador público, cuja área de operação se estende a todo o território, considerou-se que a Bus Éireann cumpre os requisitos estabelecidos no Regulamento 1370/2007 para poder ser considerado "operador interno".

Assim, a NTA decidiu renovar o ajuste direto, com aperfeiçoamentos nos acordos contratuais, com base na experiência do anterior contrato e com uma previsão de submissão 10% dos serviços a concurso público a partir de 30 de junho de 2016.

As especificações contratuais dos serviços públicos de transportes foram fixadas pela NTA com base na experiência adquirida no anterior contrato com o mesmo operador, celebrado em novembro de 2009 e com uma duração de 5 anos.⁶⁶

O contrato envolve 1300 autocarros urbanos dos quais 700 atribuídos serviços de transporte escolar e 12,500 trabalhadores dos quais 2.500 respeitantes às 17 agências locais.

O contrato com a Bus Éireann 2014 é bastante detalhado e contém a generalidade das disposições que seriam necessárias num contrato estritamente comercial adjudicado por concurso,

⁶⁶ A NTA é uma organização relativamente recente, mas antes da sua criação os trabalhos de planeamento em matéria de mobilidade e transportes foram realizados pela própria empresa Bus Éireann, tendo a NTA integrado esse conhecimento. Em 2013 a NTA realizou um relatório detalhado da operação dos serviços de públicos rodoviários prestados pela Bus Éireann, durante o anterior contrato de concessão, 2010 a 2014, tendo concluído que não havia evidência de um serviço insatisfatório.

constituindo uma base sólida de conhecimento para esse fim futuramente, o que constitui, aliás, um dos objetivos.

Financiamento e repartição de responsabilidade e riscos

O valor anual das compensações associadas ao contrato entre a NTA e Bus Éireann poderá situar-se em cerca de 34 milhões de euros.⁶⁷ Estes montantes decorrem de uma configuração do contrato do tipo «net cost», em que o risco associado à cobrança da receita tarifária é principalmente do operador.

O financiamento tem origem no Ministério dos Transportes e é transferido em primeiro lugar para a NTA e só depois para a Bus Éireann. Quando há subcontratação, por exemplo, para prestação de serviços de transporte escolar, é a Bus Éireann que paga às empresas subcontratadas.

As despesas de investimento em sistemas e infraestruturas também são suportadas pela NTA, que tem como fonte do seu financiamento os fundos públicos do Departamento de Transportes. Em 2014 estas despesas elevaram-se a 90 milhões de euros no conjunto das empresas Bus Éireann e Dublin Bus.

A Bus Éireann elabora um Plano de Negócios em julho de cada ano, com diversos cenários de alteração dos serviços, da qualidade e das tarifas, mas as alterações têm de ser aprovadas pela NTA, em particular as respeitantes a matérias tarifárias.⁶⁸

A Bus Éireann é proprietária da frota de autocarros⁶⁹ e assume a generalidade do risco operacional, designadamente o de manutenção da frota.

Regista-se, por outro lado, a existência de incentivos à qualidade de serviço o que não acontecia no contrato anterior. O contrato especifica que os autocarros não devem ter mais de 14 anos, o que é notável do ponto de vista da disponibilidade, da qualidade e conforto para o utilizador e da sustentabilidade ambiental.

As estações de recolha, equipamentos de enchimento de combustível e outros equipamentos são propriedade da CIE, que é também proprietária das estações partilhadas com os operadores ferroviários.

Por seu lado, a Bus Éireann possui e mantém paragens de autocarro e abrigos, mas alguns são propriedade das autoridades locais. A NTA financia a instalação de novos abrigos de passageiros pelas autoridades locais e pretende introduzir gradualmente uma paragem tipo sem intervenção do operador.

A atual divisão de responsabilidades parece refletir a situação histórica em que os serviços foram prestados pela Bus Éireann, como subsidiária da CIÉ, que era de propriedade exclusiva do Departamento de Transportes. Nessa situação, as responsabilidades de financiamento, planeamento, propriedade e operações não precisavam ser claramente separadas entre "autoridade" e "operador".

A NTA parece gerir a transição para o modelo atualmente mais comum, em que:

- A autoridade competente é responsável pelo financiamento, planeamento e política tarifária e possui ativos partilhados com os operadores, que podem ou não incluir os veículos;
- O operador é o principal responsável pelas operações, cobrança de tarifas, informação ao público e marketing.

⁶⁷ 60 milhões de euros de compensação financeira atribuída à Dublin Bus em 2014.

⁶⁸ As tarifas de transporte variam entre as diferentes regiões estando a NTA a incrementar a sua uniformização.

⁶⁹ A NTA tem financiado a aquisição de autocarros pela Bus Éireann desde 2009 e tem o direito de dispor desses veículos em futuros concursos públicos de prestação de serviços de transporte, não-discriminatórios, caso o pretenda.

Gestão e monitorização do contrato

As funções de autoridade de monitorização e de controlo são exercidas diretamente pela NTA. Regra geral a monitorização é realizada a partir de informação obtida com sistemas de localização de automática de veículos. A eficácia desta solução tem algumas limitações no caso de serviços rurais que não operam a partir de um grande centro de recolha e de concentração da informação ou que não passam regularmente por um ponto comum, o que obrigará a soluções complementares de verificação controlo.

A Bus Éireann está também sujeita a outras medidas de acompanhamento e controlo, previstas contratualmente. Designadamente produz boletins trimestrais detalhados por rota e tem reuniões regulares de acompanhamento com o Ministério dos Transportes.

A NTA tem acesso a relatórios financeiros da Bus Éireann com um elevado nível de detalhe e que não é comum encontrar em contratos adjudicados na sequência de concursos.

O valor anual da compensação é modulado em função de um regime de incentivos estabelecido contratualmente, para os quais concorrem os diferentes aspetos que determinam a qualidade, desempenho operacional e qualidade da informação prestada pelo operador.

Verificou-se que ao longo do primeiro contrato formalmente adjudicado por ajuste direto, que vigorou de 2009 a 2014, a compensação anual foi sendo reduzida de € 49 milhões de euros para € 34 milhões de euros e a satisfação dos clientes aumentou de 84% para 89%, consequência de uma gestão do contrato tendencialmente mais incisiva e eficaz.

Conformidade com o Regulamento (CE) 1370/2007

O Regulamento (CE) 1370/2007 estava já plenamente em vigor na data de assinatura do último contrato da NTA com a Bus Éireann mas só parcialmente terá tido influência significativa no modelo e especificações contratuais.

A Bus Éireann é efetivamente um operador interno, de âmbito nacional, sendo plausível que em 2014 se tenha recorrido ao ajuste direto numa base evolutiva do contrato anterior (2009-2014). Desta opção resultou um contrato estruturado com base em critérios comerciais, que inclui a previsão de subcontratação por concurso de 10% dos serviços a partir de 30 de junho de 2016.

O contrato parece estar em conformidade com o fixado no artigo 4.º do Regulamento e há também referências à publicitação no Jornal Oficial da União Europeia da informação a que se refere o artigo 7.2 do Regulamento, quer relativo ao ajuste direto quer relativo aos concursos públicos que se seguiram.

Já a publicação a que se refere o artigo 7.1 do Regulamento, relativo à divulgação de “relatório anual circunstanciado sobre as obrigações de serviço público”, não parece estar a ser inteiramente observado.

Se bem que a NTA tenha a possibilidade legal de tratar a CIÉ e suas subsidiárias como operadores internos, desencadeou procedimentos de concurso antes do Regulamento 1370/2007 entrar em vigor estando numa fase de transição que poderá aprofundar no sentido de alcançar um maior número de serviços contratados após concurso público.

Tabela 6 - Síntese das principais especificações do contrato (Irlanda)

<i>Autoridade responsável pelo procedimento</i>	Autoridade Nacional de Transportes (NTA)
<i>Procedimento de seleção adotado</i>	Ajuste direto Sub contratação de serviços com o operador a ser selecionado por concurso público
<i>Modos de transporte</i>	Transportes rodoviários de passageiros, interurbanos, rurais e escolares
<i>Início do contrato</i>	Novembro 2014
<i>Duração do contrato</i>	5 anos
<i>Termo do contrato</i>	Novembro 2019.
<i>Tipo de contrato</i>	«Net Cost», risco associado à cobrança da receita tarifária é principalmente do operador.
<i>Atribuídos direitos exclusivos</i>	Sim. Zonas de operação exclusivas
<i>Previsão de incentivos penalizações</i>	Sim.
<i>Previsão de compensações financeiras</i>	34 milhões de euros anualmente
<i>Dimensão do contrato</i>	1300 autocarros urbanos dos quais 700 atribuídos a serviços de transporte escolar e 12,500 trabalhadores dos quais 2.500 respeitantes às 17 agências locais.
<i>Operador</i>	Bus Éireann - Os operadores Dublin Bus, Bus Éireann e Iarnród Éireann (IÉ, Irish Rail), fazem parte do grupo CIÉ, holding que agrega os três principais operadores de transportes.

3.7. Serviço de Transportes Colectivos do Porto

Apesar da origem dos transportes coletivos do Porto remontar a 1872, a designação “Serviço de Transportes Colectivos do Porto” surge apenas em 1946. Em 1994, através do DL 202/94, dá-se a passagem a sociedade anónima (de capitais exclusivamente públicos) passando a designar-se Sociedade de Transporte Colectivos do Porto, S.A.

A STCP opera em 6 dos 17 municípios da Área Metropolitana do Porto (AMP), Porto, VN Gaia, Matosinhos, Maia, Gondomar e Valongo, que em conjunto detêm uma população residente de 1,1 milhões de habitantes (65% do total da AMP).

A STCP explora 70 linhas rodoviárias (e ainda 3 de carro elétrico), que perfazem uma extensão de 482 Km. Em 2016 produziu 21,6 milhões de veículos*km transportando 68,7 milhões de passageiros.

A razão para inclusão do caso STCP neste estudo de benchmarking prende-se com a especificidade do modelo adotado e da arquitetura jurídica delineada de modo a dar resposta aos imperativos legais vigentes, num modelo cujo principal fator diferenciador se relaciona com a necessidade de isolar os efeitos financeiros decorrentes da imposição de OSP num determinado conjunto de municípios onde essas OSP produzem efeito, isentando os demais que tenham delegado conjuntamente as competências de autoridade de transportes numa entidade supramunicipal.

Na AMP, os 17 municípios que a constituem delegaram, em abril de 2016, as competências relacionadas com sistema de mobilidade e com o serviço público de transporte rodoviário de passageiros, ficando a AMP como autoridade de transportes competente para todo o seu território relativamente aos serviços públicos de transporte de passageiros por modo rodoviário.

Encontrava-se excepcionado o serviço atribuído à STCP, configurando-se este como operador interno do Estado que mantinha as suas competências de autoridade de transportes sobre este serviço, conforme estipulado na alínea c) do art.º 5º do RJSPTP.

Posteriormente, e dando consequência à intenção do Estado Português de implementação, em conjunto com a AMP, de um novo modelo de gestão da STCP alicerçado na descentralização para a esfera autárquica do serviço público de transporte prestado por este operador, e no especial interesse dos municípios de Porto, Vila Nova de Gaia, Matosinhos, Maia, Gondomar e Valongo, foi publicado o Decreto-Lei nº 82/2016, de 28 de novembro.

Este diploma regula dois aspetos principais:

- a) A descentralização parcial e temporária das competências de autoridade de transportes, do Estado para a AMP, relativas ao serviço público de transporte de passageiros operado pelo STCP ao abrigo do contrato de serviço público (CSP).
- b) A descentralização parcial e temporária da gestão operacional da STCP.

Para dar forma ao primeiro aspeto acima mencionado, foi celebrado um contrato interadministrativo de delegação das competências de autoridade de transportes, entre o Estado e a AMP.

Para dar forma ao segundo aspeto acima mencionado, foi celebrado um contrato de gestão operacional da STCP, entre o Estado e a AMP, através do qual se procedeu à atribuição à AMP de poderes operacionais de gestão e exploração da STCP.

Materializando o modelo legal assim fixado, foi ainda necessário proceder, por via de contrato interadministrativo entre a AMP e os 6 municípios servidos pela STCP, à definição dos seguintes aspetos:

- c) As regras de exercício pela AMP, e partilha pelos municípios outorgantes, das competências de planeamento, exploração, investimento e financiamento que lhe são delegadas pelo

Estado enquanto autoridade de transporte do serviço público de transporte de passageiros explorado pela STCP na área geográfica dos Municípios outorgantes;

- d) A criação junto da AMP de uma unidade técnica de apoio à gestão das funções de orientação do serviço público, nomeadamente as respeitantes às competências a que se refere a alínea anterior, designada Unidade Técnica de Serviço (UTS);
- e) As regras de repartição, entre os Municípios outorgantes, dos encargos associados ao pagamento das compensações financeiras devidas por OSP.

Foi ainda celebrado um aditamento ao CSP celebrado entre o Estado e a STCP em 8 de agosto de 2014, de modo a permitir à AMP o acesso à posição de concedente juntamente com o Estado, ficando a direção estratégica da empresa também delegada na AMP. Esta posição de co concedente encontra-se prevista no Reg. 1370/2007, que contempla a possibilidade de um contrato deste género ser assumido por um agrupamento de autoridades.

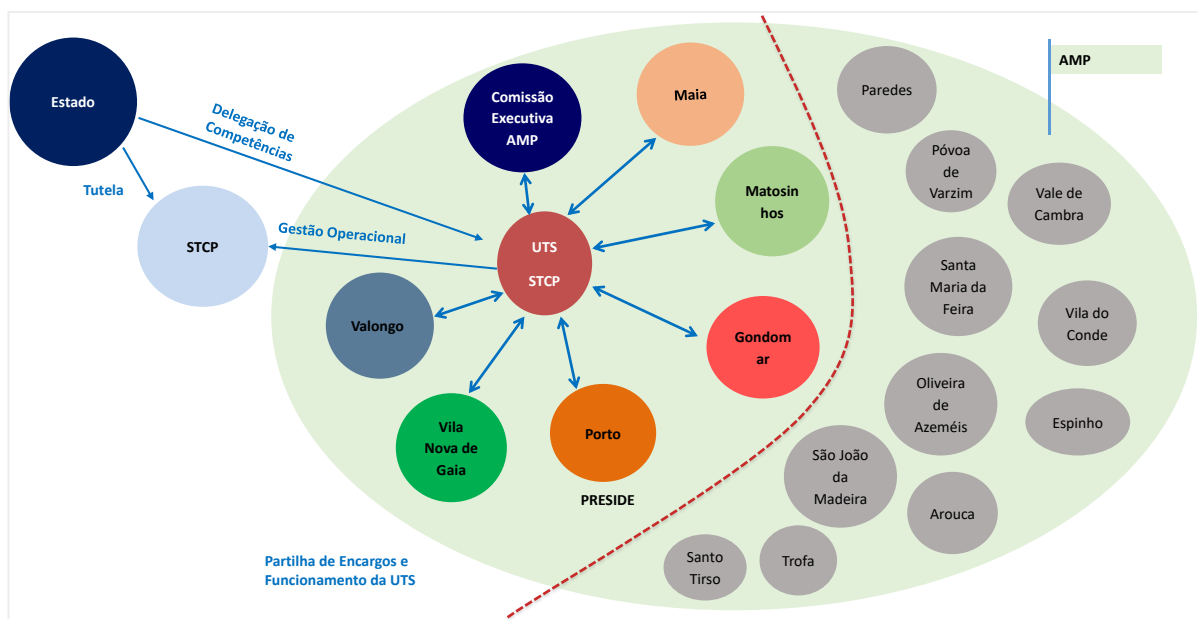
O CSP define as condições de prestação do serviço público de transporte de passageiros em modo rodoviário por parte da STCP, bem como a imposição das OSP e o modo de compensação destas.

O operador STCP passou assim a deter o estatuto de operador interno da AMP, cumprindo os requisitos do Regulamento (CE) n.º 1370/2007, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007, uma vez que a AMP passa, por via dos contratos acima mencionados, a deter um controlo análogo ao que exerce sobre os seus próprios serviços, ficando desta forma sem obrigatoriedade de convocar um procedimento concorrencial para a contratação do serviço público de passageiros operado pela STCP.

Este requisito de controlo análogo tem uma concretização expressa no contrato de gestão operacional, através do qual a AMP propõe quatro dos cinco membros do Conselho de Administração da STCP.

Os esquemas seguintes ilustram a arquitetura do modelo, especialmente no que concerne à operacionalização da gestão da STCP pela AMP e pelos 6 municípios que nela participam por via da UTS, isolando os demais 11 municípios das obrigações que decorrem deste modelo, designadamente as que resultam do pagamento de OSP.

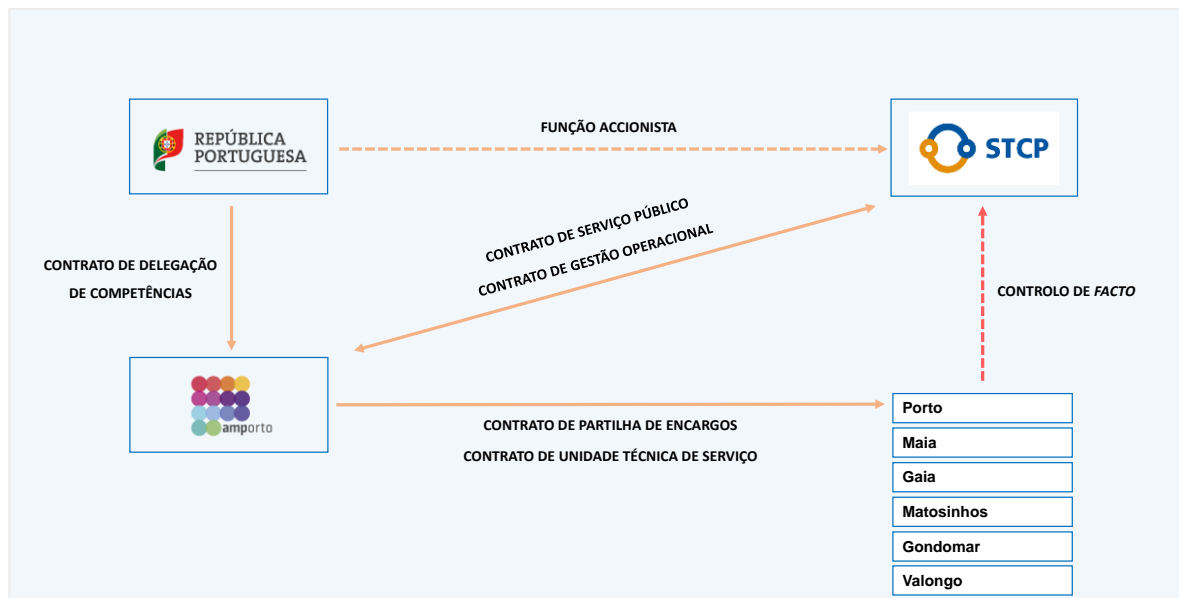
Figura 19 - Operacionalização da gestão dos STCP



Este modelo assume particular relevância no contexto da contratualização dos serviços públicos de transporte de passageiros, na medida em que aponta uma solução para os casos em que se verifica necessário segregar as responsabilidades pelo pagamento de OSP em determinado(s) município(s).

Assumindo o princípio de que por razões de eficiência se deve preferencialmente promover uma abordagem supramunicipal na gestão da mobilidade que permita uma articulação em rede dos serviços públicos de transporte de passageiros e promova a intermodalidade, deveriam ser as entidades intermunicipais (CIM/AM) a planear as redes que serão alvo de procedimento concorrencial. Porém, afigura-se como natural a possibilidade de determinado município, ou municípios, pretender implementar no seu território serviços específicos que obriguem ao pagamento de OSP ao operador contratado. Nestes casos, e uma vez que a contratação é realizada pela autoridade intermunicipal, havendo uma imposição de OSP no especial interesse de determinado(s) município(s), deverá ser estabelecido um contrato entre a autoridade de transportes intermunicipal e o(s) município(s) envolvidos(s) que defina as regras de repartição dos encargos com as OSP, e eventualmente defina as regras do exercício partilhado das competências delegadas, isolando para este efeito os restantes municípios que tenham delegado as suas competências nessa autoridade de transportes intermunicipal.

Figura 20 – Intervenção do Regulador e do Tribunal de Contas



Em 22 de dezembro de 2016, a Autoridade da Mobilidade e dos Transportes emitiu parecer prévio vinculativo favorável sobre a alteração ao contrato de serviço público celebrado entre o Estado Português e a Sociedade de Transportes Coletivos do Porto, S.A., decorrente das alterações legais e administrativas supramencionadas.

O Tribunal de Contas emitiu visto favorável à referida alteração contratual em 21 de agosto de 2017.

Tabela 7 - Síntese das principais especificações do contrato (STCP)

<i>Autoridades responsáveis pelo procedimento</i>	Estado e AMP
<i>Procedimentos de seleção adotado</i>	CSP celebrado entre o Estado a AMP e a STCP
<i>Modos de transporte</i>	Rodoviário
<i>Duração dos contratos</i>	Delegação de competências entre o Estado e a AMP – 7 anos CSP entre Estado, AMP e STCP até 31.12.2031
<i>Termo dos contratos</i>	O CSP tem uma duração superior de modo a manter a estabilidade contratual. Em 2023, no final da vigência do contrato de delegação de competências entre o Estado e a AMP, poderão ser adotadas as seguintes soluções: <ul style="list-style-type: none"> ○ Renovação do contrato de delegação de competências por mais 7 anos ○ Passagem definitiva da STCP para a esfera autárquica ○ Reversão das competências para o Estado
<i>Tipo de contrato</i>	«Net Cost» - O risco da receita tarifária cabe ao operador
<i>Atribuídos direitos exclusivos</i>	Sim, na cidade do Porto.
<i>Previsão de incentivos penalizações</i>	Sim em função do desempenho do serviço Sim em função do desempenho do serviço
<i>Previsão de compensações financeiras</i>	Sim. Compensação fixada no CSP para compensação das OSP
<i>Dimensão dos contratos</i>	Definição exaustiva da oferta em termos de linhas e horários a cumprir
<i>Operadores</i>	STCP - Operador interno da AMP

4. CONCLUSÕES FINAIS

4.1. Principais destaques

Os casos de estudo apresentados permitem rapidamente concluir que os modelos de organização dos sistemas de transportes na Europa eram muito diversificados antes da entrada em vigor do Regulamento 1370/2007 e que essa diversificação se mantém atualmente, não obstante ser possível constatar que os acordos de contratação são na generalidade compatíveis com o Regulamento.

Tendo em conta a diversificada gama de pontos de partida, é provável que decorra um lapso tempo considerável para que a generalidade das autoridades de transporte dos estados membros se reorganize e consigam atender eficazmente às orientações do Regulamento. A capacitação das autoridades de transporte em matérias de informação e aptidões para definir com clareza as obrigações de serviço público e os regimes de compensação e partilha de riscos, constituirão no imediato as principais prioridades.

Autoridades de Transportes

O número de autoridades de transportes varia muito nos diferentes países.⁷⁰ Nos países dos casos de estudo analisados varia de apenas uma autoridade de transportes na Irlanda até 430 na Alemanha. Noutros países europeus, para além da amostra estudada, verifica-se igualmente grande diferenciação. Na Bélgica e Dinamarca existem 3 e 7 autoridades de transportes respetivamente e no Reino Unido, Espanha e França 60, 139 e 288 autoridades de transportes respetivamente.

Portugal com, à partida, 332 autoridades de transportes no Continente, entre Estado (1) câmaras municipais (278 no continente e 308 incluindo Regiões Autónomas), comunidades intermunicipais (21) e áreas metropolitanas (2), tem o maior número de autoridades em termos relativos de toda a UE, tendo em conta quer o território quer a população, dada a organização política e administrativa do país, muito dispersa desde a grande reforma do século XIX.

Número de Autoridades de Transportes

Estado Membro	Área (10 ³ km ²)	População (10 ³ Hab.)	Densidade (Hab./km ²)	Nº Autoridades de Transportes
– Alemanha	357,1	82,2	230,1	430
– Bélgica	30,5	10,7	350,8	3
– Bulgária	111,0	7,2	64,5	265
– Dinamarca	43,1	5,6	130,6	7
– Espanha	504	46,5	92,3	139
– França	633,1	66,8	105,5	288
– Hungria	93,0	9,8	105,7	116
– Irlanda	70,3	4,7	67,2	1
– Itália	301,3	60,7	201,4	25
– Portugal (Cte)	89,0	10,1	113,5	301
– Reino Unido	244,8	63,2	258,1	60
– Total UE	4470,6	510,3	114,1	≈ 5800

No entanto, os mecanismos de delegação e partilha de competências entre autoridades de transportes (contratos interadministrativos) irão, na prática reduzir aqueles valores, pois tem-se verificado que muitos municípios delegam a totalidade destas competências (incluindo quanto a

⁷⁰ Pessoas coletivas públicas organizadoras dos sistemas de transportes urbanos e locais com competências e funções de planeamento, organização, operação, financiamento, fiscalização, divulgação e desenvolvimento do transporte público de passageiros.

serviços municipais) para um nível supramunicipal, sendo esta, de facto a autoridade de transportes. estando o processo em curso ainda não é possível chegar a este valor final.

Na Região Autónoma da Madeira, na ausência de comunidades intermunicipais, o Governo regional assumiu as competências correspondentes, nos termos Decreto Legislativo Regional n.º 37/2016/M de 17 de agosto de 2016, que adapta à RAM a Lei n.º 52/2015, de 9 de junho.

Regime concorrencial

A análise do regime concorrencial do mercado de transportes nos mesmos países também evidencia estruturas bem diferenciadas e tendências contraditórias.

A Dinamarca será porventura o país com a mais longa experiência de ambiente competitivo no setor, com processos bem estabelecidos e sem necessidade de interferência política na decisão das autoridades de transporte.

Na Alemanha, com o maior mercado europeu de transportes e com empresas muito poderosas economicamente, a grande maioria dos transportes urbanos são concedidos diretamente e há uma grande parte que é subcontratada.

Em França, 2º maior mercado europeu, cuja organização sempre despertou grande interesse em Portugal, a grande maioria dos operadores é privada, mas 68% das redes são operados pelas duas maiores empresas (Transdev e Keolis) que asseguram 78% das deslocações.

Em Itália, nas maiores cidades as empresas estatais tendem a ser contratadas diretamente e em algumas regiões, como é o caso de Emilia-Romagna, os contratos estão a ser concedidos na sequência de procedimentos competitivos.

Em Espanha, a Avanza é o principal operador de transporte público rodoviário urbano com 20% do mercado. Cerca de 60% dos serviços de transporte público são enquadrados em contratos de concessão.

Na Irlanda e na Hungria parece ganhar dimensão o aprofundamento da concorrência, mas, aparentemente, na Bulgária e na Bélgica mantém-se uma prática de recurso a ajustes diretos.

No Reino Unido há uma longa experiência de mercado desregulado e de práticas competitivas, especialmente em Londres.

Organização e planeamento

O número de níveis de governação envolvidos na especificação dos serviços - e também no financiamento - varia de três níveis na Itália e na Alemanha (nacional, regional e local) a uma única autoridade para todo o território na Irlanda.

Nos casos de estudo constata-se que as competências de planeamento e a especificação dos serviços, em alguns casos são autoridade de transportes e noutros são do operador interno. Por exemplo, em Burgas a autoridade de transportes local parece estar fortemente dependente do operador “Burgasbus”, tanto no planeamento da rede como no cálculo das compensações financeiras anuais.

No caso da Irlanda decorre um processo gradual de redução da intervenção da “Bus Éireann” no planeamento e da transferência da propriedade das paragens para a NTA, visando eliminar “assimetrias” ou vantagens deste operador interno face a outros operadores potenciais concorrentes em próximos contratos a partir de 2019. A “Bus Éireann” mantém, ainda, infraestruturas e a propriedade da generalidade dos veículos.

Nos diferentes casos de estudo, os responsáveis locais consideraram que o seu modelo de transição organizacional era o mais apropriado ao contexto circunstâncias locais.

Direitos exclusivos, repartição de responsabilidades e de riscos

Nos contratos “Net Cost”⁷¹ o planeamento e as especificações gerais dos serviços são da responsabilidade da autoridade de transportes.

Já no que respeita à propriedade de estações e paragens é exclusivamente do operador no caso de Ulm, é exclusivamente das autoridades regionais, provinciais ou municipais, no caso de Emilia-Romagna e é repartida entre a autoridade e operador no caso da Irlanda. No caso irlandês a propriedade dos veículos é também repartida entre autoridade e operador.

A responsabilidade pela conservação e pela manutenção operacional dos veículos pertence ao operador em todos os casos, bem como nos sistemas de bilhética e tarifário e rede de vendas, incluindo máquinas de venda automática.

Quanto aos riscos de receita:

- Em Emilia-Romagna, Ulm e Irlanda as autoridades não suportam os riscos de receita;
- Em Grenoble o risco de receita é partilhado entre autoridade e operador, mas cabe em primeiro lugar ao operador privado.
- Em Budapeste e Burgas a autoridade suporta riscos de receita.

Quanto à concessão de direitos exclusivos:

- Em Emilia-Romagna o operador tem o direito exclusivo de explorar todos os modos de transportes na área de concessão.
- Em Grenoble e Burgas foram, também, concedidos direitos exclusivos aos respetivos operadores internos.
- Em Ulm, Grenoble e Irlanda não foram concedidos direitos exclusivos aos operadores para a globalidade das áreas geográficas de operação.

⁷¹ Ulm, Emilia-Romagna e Irlanda

4.2. Conformidade com o Regulamento (CE) 1370/2007

Influência do Regulamento na conceção do contrato

Nem todos os estudos anteriormente referidos foram realizados tendo em conta o Regulamento 1370/2007. Em alguns países, a introdução do Regulamento provocou alterações significativas, caso da Bulgária, o que explica o motivo pelo qual foi explicitamente exigido pelas autoridades de Burgas a conformidade do contrato com o disposto no Regulamento.

Noutros países, como França e Itália, a legislação nacional já estabelecida para contratos de serviço público não foi particularmente afetada pelas disposições do Regulamento, pelo que não houve uma grande influência do Regulamento no procedimento e disposições do contrato.

Caso	Enquadramento no Regulamento	Observações
Emilia-Romagna	Parcial	Sem influência, mas os contratos são coerentes com o Regulamento.
Budapest	Parcial	Não há evidência. Os procedimentos parecem coerentes com o Regulamento.
Burgasbus	Sim	Influenciou. Dadas orientações expressas para que o contrato de ajuste direto fosse coerente com o Regulamento.
Grenoble	Sim	Sem influência. A abordagem para financiar e fixar as OSP não terá sido influenciada pelo Regulamento.
Stadtwerke Ulm	Não	Influenciou. O contrato foi redigido com o objetivo de cumprir com o disposto no Regulamento.
Bus Éireann	Sim	Influenciou. A “Bus Éireann” é um operador interno, no entanto, foi adotado um contrato comercial e a prestação de serviços foi atribuída numa base concorrencial a partir de 30 de junho 2016.

Definição das Obrigações de Serviço Público (N.º 1, alínea a, do artigo 4º do Regulamento)

A prerrogativa de fixação das Obrigações de Serviço Público ou dos requisitos de serviço é lógica e, aparentemente, simples. No entanto, esta tarefa pode tornar-se bastante complexa devido a ocorrências não previstas, designadamente:

- Condições meteorológicas adversas, interrupções e encerramentos, grandes eventos culturais ou desportivos, situações onde é esperado ou exigido que o operador forneça serviços específicos para atender a um padrão específico de procura ou à alteração das condições de acesso.
- Alterações significativas do sistema de transportes, com entrada ao serviço de novas infraestruturas ou consequência dos desenvolvimentos tecnológicos;
- Modificações sociais ou comportamentais com reflexo na procura de transporte público;

Artigo 4.º do Regulamento

Conteúdo obrigatório dos contratos de serviço público e das regras gerais

1. Os contratos de serviço público e as regras gerais devem:
 - a) definir claramente as obrigações de serviço público que os operadores de serviço público devem cumprir e as zonas geográficas abrangidas;
 - b) estabelecer, antecipadamente e de modo objetivo e transparente:
 - i) os parâmetros com base nos quais deve ser calculada a compensação, se for caso disso.

As autoridades de transportes podem concluir que não é possível, ou não é prudente, estabelecer especificações pormenorizadas das Obrigações de Serviço Público para todo o período contratual, dada a ampla gama de razões pelas quais pode ser necessária alguma flexibilidade.

Parâmetros base da compensação (N.º 1, alínea b (i), do artigo 4.º do Regulamento)

A generalidade dos contratos prevêem o cálculo das compensação financeiras com base nos veículos*quilómetro, ou veículos*hora, ou com base noutros indicadores do mesmo tipo. Esta forma de compensação é coerente com o disposto no n.º 1, alínea b, do artigo 4.º do Regulamento, sendo aceite pelos operadores.

No entanto, há referências ao facto de não haver compensações específicas para algumas atividades, por vezes dispendiosas, como de preparação sistemática de novos horários, fazer face às interrupções de circulação, manutenção, renovação e expansão das infraestruturas, eventos culturais ou desportivos, etc.

Caso	Tipo de contrato	Observações
Emilia-Romagna	Net cost	A indemnização é calculada com base na compensação contratualmente prevista deduzida das sanções aplicadas.
Budapest	Gross cost	A compensação é baseada em dados de volume de serviço carregados no sistema de gerenciamento de tráfego.
Burgasbus	Net cost	Anualmente, a Burgasbus apresenta um projeto de quadro de referência de OSP que inclui um preço unitário proposto por veículos-quilómetro, sobre o qual a autoridade decide. Mensalmente, a Burgasbus relata os serviços produzidos e é pago nessa base. Se o montante pago for superior aos custos de operação o excesso é devolvido ao município.
Grenoble	Net cost	Pagamento anual fixo para o nível de serviço especificado. O pagamento de pequenas variações inclui taxas acordadas por veículo-quilómetro e horas de condução.
Stadtwerke Ulm	Net cost	O contrato é estruturado de modo a que seja amplamente rentável à Stadtwerke Ulm, dadas suas responsabilidades.
Bus Éireann	Net cost	Calculado como compensação contratual beneficiando de um regime de incentivos.

BIBLIOGRAFIA

Study on economic and financial effects of the implementation of Regulation 1370/2007 on public passenger transport services | Steer Davies Gleave | European Commission | 2016.

Contracting in urban public transport | inno-V, KCW, RebelGroup, NEA, TØI, SDG e TIS | European Commission – DGTREN | 2008.

Financial Aspects of Recent Trends in the Global Economy | Rajmund MIRDALA e outros | 2013.

Public Service Contracts, Incentives and Monitoring | SPuTNIC - STRATEGIES FOR PUBLIC TRANSPORT IN CITIES | 2013

Guidelines for Regional public transport authorities | CONCEPTS AND METHODS FOR THE ANNUAL REPORT | Sveriges Kommuner och Landsting | 2013.

Public Transport Public Trends | UITP | 2017.

Sustainable Urban Transport Indicators | Megha Kumar | 2014.

Mass Rapid Transit for Perth & Peel | Corinne Mulley | University of Sydney - Institute of Transport and Logistics Studies | 2015

Loi sur la transition énergétique pour la croissance verte | MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT, DE L'ÉNERGIE ET DE LA MER de France | 2015

Indicators of urban form and sustainable urban transport | Chris Jacobs-Crisioni, Mert Kompil, Claudia Baranzelli, Carlo Lavallo | 2015.

European Practices in Organizing Public Transport | Eric Trel | 2016.

PROCUREMENT PROCEDURE FOR TRANSPORT SERVICES BY PUBLIC PASSENGER TRANSPORT IN THE SLOVAK REPUBLIC | Stefania Semanova, Milos Poliak | 2017.

A Trade Union Guide to the PSO Regulation | ETF - European Transport Workers' Federation | 2010.

A closer look at urban transport | European Environment Agency | 2013.

DECENTRALIZATION OF GOVERNANCE IN TRANSPORT SYSTEMS | Rosário Macário | OECD seminar – Ukraine | 2017.

A INFLUÊNCIA DAS INTERACÇÕES TRANSPORTES-USO DO SOLO NOS PADRÕES DE MOBILIDADE URBANA: PROBLEMAS E MEDIDAS* João FERMISSON, Rosário MACÁRIO e Daniela CARVALHO.