

Processo C-390/22**Resumo do pedido de decisão prejudicial em aplicação do artigo 98.º, n.º 1, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça****Data de entrada:**

14 de junho de 2022

Órgão jurisdicional de reenvio:

Okrazhen sad Burgas (Tribunal Regional de Burgas, Bulgária)

Data da decisão de reenvio:

7 de junho de 2022

Recorrente:

Obshtina Pomorie

Recorrida:

«Anhialo auto» OOD

Objeto do processo principal

Recurso da Sentença n.º 260207 do Rayonen sad Pomorie (Tribunal de Comarca de Pomorie, Bulgária), de 8 de novembro de 2021, que condenou o Obshtina Pomorie (Município de Pomorie) a pagar à empresa «Anhialo auto» OOD o montante de 24 931,60 levs búlgaros (BGN), que representa parte do montante devido ao abrigo de um contrato celebrado em 1 de novembro de 2013 pelo qual o município adjudicou à empresa a execução do serviço público de transporte de passageiros.

Objeto e fundamento jurídico do pedido de decisão prejudicial

Interpretação do direito da União; artigo 267.º TFUE

Questões prejudiciais

1. As disposições do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 permitem a um Estado-Membro introduzir, através da legislação nacional ou de regulamentação interna, requisitos e restrições adicionais em relação ao pagamento de

compensações a uma empresa de transportes pelo cumprimento de uma obrigação de serviço público que não estejam previstos neste regulamento?

2. O artigo 4.º, n.º 1, alínea b), i), do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 permite o pagamento de uma compensação à empresa de transportes pelo cumprimento de uma obrigação de serviço público quando os parâmetros com base nos quais é calculada a compensação não foram previamente estabelecidos num contrato de serviço público mas em disposições gerais e o efeito financeiro líquido ou o montante da compensação devida foi determinado em conformidade com o procedimento previsto no Regulamento (CE) n.º 1370/2007?

Disposições e jurisprudência da União invocadas

Regulamento (CE) n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007, relativo aos serviços públicos de transporte ferroviário e rodoviário de passageiros e que revoga os Regulamentos (CEE) n.º 1191/69 e (CEE) n.º 1107/70 do Conselho (JO 2007, L 315, p. 1): considerandos 5, 9, 27 e 28 e artigos 1.º, 2.º, 4.º e 6.º

Disposições de direito nacional invocadas

Zakon za avtomobilnite prevozi (Lei Relativa à Circulação Rodoviária): § 4 das disposições finais

Naredba za usloviata i reda za predostavyane na sredstva za kompensirane na namalenite prihodi ot prilaganeto na tseni za obshtestveni patnicheski prevozi po avtomobilnia transport, predvideni v normativnite aktove za opredeleni kategorii patnitsi, za subsidirane na obshtestveni patnicheski prevozi po nerentabilni avtobusni linii vav vatreshnogradskia transport i transporta v planinski i drugi rayoni i za izdavane na prevoznii dokumenti za izvarshvane na prevozite [Regulamento relativo às condições e ao procedimento de concessão de fundos para compensar a perda de receitas devida à aplicação de tarifas para o transporte público rodoviário de passageiros, previstas em atos legislativos para determinadas categorias de passageiros, para a subvenção do transporte público de passageiros em linhas de autocarro não rentáveis nos transportes urbanos e nos transportes em montanha e outras zonas e para a emissão de documentos de transporte para a prestação de serviços de transporte (adotado pelo Decreto n.º 163 do Ministerski savet (Conselho de Ministros) de 29 de março de 2015, Darzhaven vestnik (Jornal Oficial, a seguir «DP») n.º 51 de 7 de julho de 2015, com a última redação que lhe foi dada pelo DV n.º 18 de 4 de março de 2022, a seguir «Naredba»)]]: artigos 1.º, 2.º, 3.º, 55.º e 56.º

Naredba n.º 3 ot 4. april 2005 za usloviata i reda za predostavyane na sredstva za subsidirane na prevoza na patnitsite po nerentabilni avtobusni linii vav vatreshnogradskia transport i transporta v planinski i drugi rayoni [Regulamento n.º 3, de 4 de abril de 2005, sobre as condições e procedimento de concessão de

fundos para a subvenção do transporte de passageiros em linhas de autocarros não rentáveis nos transportes urbanos e de montanha e outras zonas (DV n.º 33 de 15 de abril de 2005, revogado DV n.º 57 de 28 de julho de 2015): artigos 1.º e 3.º]

Apresentação sucinta dos factos e do processo principal

- 1 Por Decisão do Oblasten upravitel na Oblast Burgas (Governador da Região de Burgas) de 14 de agosto de 2013, o Presidente do Município de Pomorie foi autorizado a adjudicar diretamente, por um período máximo de seis meses, a prestação de serviços de autocarro nas rotas especificadas na decisão, em conformidade com o artigo 5.º, n.º 5, do Regulamento n.º 1370/2007.
- 2 Com base nesta decisão, em 1 de novembro de 2013 foi celebrado um contrato entre o Município de Pomorie e a empresa «Anhialo auto» para a exploração de serviços de transporte público nas linhas de autocarros indicadas. O contrato foi celebrado por adjudicação por ajuste direto, em conformidade com o artigo 5.º, n.º 5, do Regulamento n.º 1370/2007, como medida de emergência para ultrapassar o problema da interrupção dos serviços de transporte público de passageiros nas linhas acima mencionadas, pelo facto de os contratos existentes com os contratantes terem expirado e devido à conclusão simultânea de um procedimento de concurso para a nova adjudicação dos serviços de transporte público.
- 3 O artigo 2.º do contrato estipula que este tem uma duração determinada até à conclusão do procedimento previsto na Zakon za obshtestvenite porachki (Lei dos Contratos Públicos).
- 4 O artigo 5.º do contrato prevê que a entidade adjudicante se compromete a transferir fundos para o contratante se tais fundos se destinarem a subvencionar, em conformidade com o direito nacional aplicável, e a compensar as tarifas gratuitas e reduzidas de que beneficiam determinados grupos de cidadãos ao abrigo do direito nacional aplicável.
- 5 O contrato expirou em 15 de janeiro de 2019, na sequência da conclusão do procedimento realizado em conformidade com a Lei dos Contratos Públicos.
- 6 A empresa considera que o Município de Pomorie não lhe pagou um montante de 86 497 levs (BGN), o que corresponde às subvenções que lhe são devidas por força do contrato celebrado em 1 de novembro de 2013 e das disposições aplicáveis aos serviços de transporte urbano para o período de 1 de janeiro de 2016 a 31 de dezembro de 2018. Intentou uma ação no Rayonen sad Pomorie (Tribunal de Comarca de Pomorie), com vista ao pagamento de parte do montante, nomeadamente 24 931,60 leva (BGN).
- 7 Neste órgão jurisdicional, a empresa alegou que estava prevista uma compensação ao abrigo do Regulamento n.º 1370/2007 pelo cumprimento de uma obrigação de serviço público. Durante toda a duração do contrato, a empresa forneceu as

informações exigidas por lei para a determinação do montante da compensação devida. O efeito financeiro líquido e o montante da compensação foram determinados em conformidade com o procedimento previsto no Regulamento n.º 1370/2007.

- 8 O demandado, o Município de Pomorie, contestou a ação. Alegou que, em conformidade com o artigo 56.º, n.º 1, do Naredba, «só serão concedidas subvenções [...] às empresas de transporte com as quais o município em causa tenha celebrado contratos que cumpram os requisitos do Regulamento n.º 1370/2007». No entanto, em sua opinião, o contrato com a demandante não cumpria estes requisitos. Além disso, o Ministerstvo na finansite (Ministério das Finanças) tinha concedido uma subvenção no montante de 3 690 levs (BGN) para o período controvertido, que foi transferido na íntegra para a empresa demandante. Como não houve mais subvenções do orçamento central a favor do Município de Pomorie, este não pagou nenhuma subvenção às empresas de transporte e não foi responsável por elas.
- 9 No processo, é pacífico que a empresa demandante prestou os serviços contratualmente acordados.
- 10 Com base na peritagem contabilística obtida no decurso do processo, o efeito financeiro líquido para o demandante na aceção do Regulamento n.º 1370/2007 foi fixado em conformidade com as regras estabelecidas no anexo do regulamento («Regras aplicáveis à compensação nos casos referidos no n.º 1 do artigo 6.º») e com as regras previstas no artigo 55.º do Naredba. Concluiu-se que o efeito financeiro líquido da empresa ascende em 2016 a 25 469 leva (BGN), em 2017 a 36 624 leva (BGN) e em 2018 a 23 290 leva (BGN). Resulta igualmente da peritagem que a organização contabilística da empresa permite uma repartição precisa dos custos e das receitas das atividades subvencionadas e não subvencionadas, em conformidade com as exigências do anexo do regulamento.
- 11 O Rayonen sad (Tribunal de Comarca) verificou ainda que, durante o período controvertido para o qual a demandante pede o pagamento de uma compensação, o Município de Pomorie pagou à empresa um montante de 3 690 leva (BGN), o que corresponde ao montante total de fundos atribuídos e pagos ao Município de Pomorie a partir do orçamento central da República da Bulgária para subvenções de serviços de transporte urbano e interurbano.
- 12 O Rayonen sad Pomorie (Tribunal de Comarca de Pomorie) indicou que o Regulamento n.º 1370/2007 regula o modo como as autoridades competentes podem intervir no domínio do transporte público de passageiros para assegurar a prestação de serviços de interesse geral e, ao fazê-lo, define também as condições em que as autoridades competentes, ao imporem obrigações de serviço público ou ao celebrarem contratos relativos a obrigações de serviço público, compensam os operadores de serviços públicos pelos custos incorridos e/ou concedem direitos exclusivos em contrapartida da execução de obrigações de serviço público.

- 13 Aquele órgão jurisdicional considerou que o objetivo da compensação era equilibrar o efeito financeiro líquido negativo (perda) através do reembolso à empresa de transportes públicos do custo da prestação do serviço público. Como o contrato foi celebrado em 2013, o Rayonen sad (Tribunal de Comarca) considerou incorreta a objeção do demandado de que não devia ser concedida nenhuma subvenção à demandante porque o contrato não continha as condições obrigatórias referidas no artigo 56.º, n.º 2, do Naredba. Com efeito, o Naredba tinha sido adotado por Decreto do Ministerski savet (Conselho de Ministros), de 29 de março de 2015, de modo que os requisitos aí estabelecidos para os contratos, incluindo o requisito de que contenham as regras de compensação, não podiam ser aplicáveis ao contrato controvertido.
- 14 Segundo o Rayonen sad (Tribunal de Comarca), a demandante tem direito a uma subvenção ao abrigo do Regulamento n.º 1370/2007, uma vez que tinha efetivamente prestado o serviço público que foi objeto do contrato celebrado.
- 15 Pelas razões expostas e com base no parecer judicial [contabilístico] junto ao processo, o referido órgão jurisdicional julgou procedente a ação da empresa contra o Município de Pomorie.
- 16 O Município interpôs recurso desta sentença para o Okrazhen sad Burgas (Tribunal Regional de Burgas), o órgão jurisdicional de reenvio.

Argumentos essenciais das partes no processo principal

- 17 O recorrente, o Município de Pomorie, alega que as conclusões do órgão jurisdicional de primeira instância relativamente às disposições substantivas aplicáveis não estão corretas.
- 18 O Município alega que os requisitos estabelecidos no Naredba também são regulados pelo Regulamento n.º 1370/2007. O regulamento, por sua vez, tem efeito direto desde a sua adoção (23 de outubro de 2007), de modo que os requisitos previstos no seu artigo 4.º, n.º 1, já foram introduzidos em 2007. O facto de não figurarem no contrato controvertido indica que não há direito a subvenção e, conseqüentemente, o recurso não tem fundamento.
- 19 O Município invoca também o artigo 5.º do contrato celebrado, do qual conclui que a sua obrigação de transferir as subvenções não é incondicional, como foi declarado na sentença recorrida, mas depende do cumprimento dos requisitos legais.
- 20 Alega igualmente que, devido ao facto de o seu orçamento não ter sido subvencionado com fundos do orçamento central, não foram pagas subvenções às empresas de transportes, embora esta circunstância não lhe possa ser imputada. O município adjudicante não tem autoridade legal para determinar ele próprio o montante da compensação e das subvenções, limitando-se a distribuir os fundos correspondentes que lhe são atribuídos para um fim específico.

- 21 A empresa demandante (recorrente no processo de recurso no órgão jurisdicional de reenvio) considera que o recurso não tem fundamento.
- 22 Alega que é ilegal ter em conta a falta de conformidade de um contrato celebrado em 2013 com um Naredba adotado dois anos mais tarde, em 29 de junho de 2015. O artigo 56.º, n.º 2, do Naredba é de natureza substantiva e, portanto, não tem efeito retroativo. Uma vez que o contrato controvertido foi celebrado antes da entrada em vigor do Naredba, os requisitos que nele figuram não podem ser aplicados ao conteúdo do contrato. Considera que o direito às subvenções depende da prestação dos serviços de transporte público de passageiros em causa, ou seja, da prestação efetiva do serviço em questão, e não da existência de certos elementos no contrato.
- 23 A empresa alega ainda que o Regulamento n.º 1370/2007 regula um direito irrevogável da empresa de transportes públicos, ou seja, o direito à compensação, e que é inadmissível limitar ou eliminar totalmente esse direito. Embora o referido regulamento preveja requisitos para os contratos de adjudicação de serviços de transporte público de passageiros, não contém uma proibição expressa de pagamento de compensações no caso de os contratos não cumprirem formalmente os requisitos. O objetivo do regulamento é assegurar a transparência do procedimento de cálculo da compensação e evitar a sobrecompensação, mas em caso algum privar os transportadores da compensação a que têm direito.
- 24 Além disso, a empresa apresenta argumentos através dos quais pretende demonstrar que a objeção segundo a qual é o Estado e não o Município que é responsável pelo pagamento das subvenções não tem fundamento. Com efeito, de acordo com o artigo 3.º, n.º 3, do Naredba, os municípios são exclusivamente responsáveis por assegurar que os contratos para a adjudicação de serviços de transporte público de passageiros cumprem o Regulamento n.º 1370/2007. A concessão de subvenções do orçamento central depende apenas do município em causa, ou seja, da questão de saber se tinha cumprido os requisitos legais para a adjudicação dos serviços de transporte público. Por conseguinte, o Município é sempre devedor da totalidade da compensação à empresa de transportes em causa, independentemente de o Estado lhe conceder ou não uma subvenção.

Apresentação sucinta da fundamentação do pedido de decisão prejudicial

- 25 No processo em apreço, não foi contestada a celebração de um contrato para a exploração de serviços de transporte público de passageiros entre a empresa demandante e o Município de Pomorie e que a empresa de transporte executou devidamente o contrato. Este último foi celebrado como «medidas de emergência» em conformidade com o artigo 5.º, n.º 5, do Regulamento n.º 1370/2007.
- 26 O direito nacional, nomeadamente o § 4, n.º 1, das Disposições finais da Zakon za avtomobilnite prevozi (Lei Relativa à Circulação Rodoviária), estabelece que o Orçamento de Estado da República da Bulgária deve prever anualmente as seguintes notações: 1. subvenção do transporte de passageiros em percursos não

rentáveis de autocarros nos transportes urbanos, bem como de montanha e noutras zonas, sob proposta do Ministar na transporta, informatsionnitate tehnologii i saobshteniata (Ministro dos Transportes, Tecnologias da Informação e Comunicações); 2. compensação por perda de receitas provenientes da aplicação das tarifas de transporte previstas em atos legislativos para determinados grupos de passageiros.

- 27 Foi com base nesta lei que o Naredba foi adotado. Por força do artigo 2.º, n.º 1, do Naredba, são disponibilizados fundos até ao montante fixado pela Zakon za darzhavnia byudzhnet (Lei do Orçamento de Estado) para o ano em causa. Ao mesmo tempo, o artigo 56.º, n.º 1, prevê que só serão concedidas subvenções às empresas de transporte com as quais o município em causa tenha celebrado contratos que preencham os requisitos do Regulamento n.º 1370/2007. Os números seguintes estabelecem requisitos adicionais relativamente ao conteúdo dos contratos celebrados com as empresas de transportes.
- 28 Uma interpretação das disposições de direito nacional introduzidas pela Lei Relativa à Circulação Rodoviária e pelo referido Naredba leva a concluir que as autoridades competentes devem conceder compensações às empresas de transportes até ao montante atribuído e colocado à sua disposição pelo orçamento do Estado para o ano em questão. Além disso, foram impostos requisitos adicionais de responsabilização das empresas de transporte perante as autoridades competentes.
- 29 Por outro lado, o direito da União, e em particular o Regulamento n.º 1370/2007, não prevê tais requisitos e limitações em relação ao pagamento de compensações aos operadores de serviço público.
- 30 Nos termos do artigo 6.º, n.º 1, do regulamento, qualquer compensação ligada a uma disposição geral ou a um contrato de serviço público deve cumprir o disposto no artigo 4.º, independentemente das modalidades de adjudicação do contrato. Qualquer compensação, seja qual for a sua origem, no âmbito de um contrato de serviço público adjudicado diretamente em conformidade com o artigo 5.º, n.ºs 2, 4, 5, ou 6, ou no âmbito de uma disposição geral, deve cumprir, além disso, as disposições do anexo.
- 31 Uma comparação entre as disposições nacionais e as disposições da União leva à conclusão de que o direito nacional prevê um requisito adicional para o pagamento de compensações, nomeadamente que estas últimas tenham sido estabelecidas na Lei do Orçamento de Estado para o ano em questão e postas à disposição da autoridade competente. Caso contrário, a autoridade não as poderia pagar legalmente à empresa de transportes, mesmo que o contrato de serviço público fosse efetivamente cumprido.
- 32 Pelas razões acima expostas, é necessário responder à questão de saber se as disposições do Regulamento n.º 1370/2007 permitem a um Estado-Membro introduzir, através da legislação nacional ou de regulamentação interna, requisitos

e restrições adicionais em relação ao pagamento de compensações a uma empresa de transportes pelo cumprimento de uma obrigação de serviço público.

- 33 O contrato celebrado entre as partes não define os parâmetros com base nos quais a subvenção é calculada. Por esta razão, o Município de Pomorie considera que o contrato controvertido não cumpre os requisitos do direito nacional (o Naredba; o Naredba n.º 3, de 4 de abril de 2005, em vigor à data da celebração do contrato controvertido, continha uma disposição semelhante) ou do Regulamento n.º 1370/2007.
- 34 A empresa contesta estes argumentos e alega que a compensação é um direito irrevogável da empresa de transportes que prestou devidamente os serviços. Além disso, a compensação tinha sido determinada *a posteriori*, em conformidade com as disposições do regulamento. A empresa invoca os objetivos estabelecidos no regulamento, bem como o facto de este não prever uma proibição expressa do pagamento de compensações no caso de os contratos não cumprirem formalmente os requisitos legais.
- 35 O artigo 4.º do Regulamento n.º 1370/2007 regula o conteúdo obrigatório dos contratos de serviço público e as disposições gerais. O contrato entre as partes no processo principal constitui um contrato de serviço público, tendo igualmente em conta a interpretação desse conceito no artigo 2.º, alínea i), do Regulamento n.º 1370/2007.
- 36 Por conseguinte, pode concluir-se do artigo 4.º, n.º 1, alínea b), i), do Regulamento n.º 1370/2007 que o contrato entre as partes deve especificar os parâmetros com base nos quais a subvenção é calculada. É evidente que, tendo em conta a necessidade de evitar a sobrecompensação da empresa de transportes, a conjunção «e» é utilizada no artigo 4.º, n.º 1, em relação à necessária regulamentação destes parâmetros: – [dispõe] «Os contratos de serviço público e as regras gerais devem:». Esta disposição poderia ser interpretada no sentido de que basta que os parâmetros com base nos quais é calculada a compensação sejam estabelecidos em disposições gerais. Tais disposições gerais são, segundo a formação de julgamento chamada a pronunciar-se, as disposições do Naredba, bem como do anterior Naredba n.º 3 de 2005.
- 37 Outra interpretação possível é que os parâmetros devem ser estabelecidos não só em disposições gerais mas também no contrato celebrado entre as partes (como um contrato de serviço público no sentido do regulamento).
- 38 Pelas razões acima expostas, o órgão jurisdicional considera que a interpretação da referida disposição do Regulamento n.º 1370/2007 é necessária para que o direito da União possa ser corretamente aplicado na resolução do litígio entre as partes. Em particular, é necessária uma interpretação da questão de saber se o artigo 4.º, n.º 1, alínea b), i), do Regulamento n.º 1370/2007 permite o pagamento de uma compensação à empresa de transportes pelo cumprimento de uma obrigação de serviço público quando os parâmetros com base nos quais é

calculada a subvenção não foram estabelecidos num contrato de serviço público mas em disposições gerais e o efeito financeiro líquido ou o montante da compensação devida foi determinado em conformidade com o procedimento previsto no Regulamento n.º 1370/2007.

DOCUMENTO DE TRABALHO