

PARECER N.º 37/AMT/2021

SUPERVISÃO – AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E MONITORIZAÇÃO SETORIAL

I – DO OBJETO

1. A Comunidade Intermunicipal da Região de Coimbra (CIMRC) remeteu¹ à Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT) para efeitos de emissão de parecer prévio vinculativo, conforme previsto no Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, que aprova os respetivos Estatutos, o procedimento para a contratualização de serviços de transporte de passageiros flexível para o território do Município da Pampilhosa da Serra pelo período de 12 meses.
2. Foram remetidos, para o efeito, as peças relativas a quatro procedimentos por ajuste direto (convite à apresentação de proposta e caderno de encargos), respetivas informações de abertura, bem como a fundamentação da operação proposta e ainda o contrato interadministrativo de delegação de competências no domínio dos transportes públicos de passageiros municipal celebrado entre o Município e a CIMRC e respetiva adenda².
3. O presente parecer inscreve-se no cumprimento da missão da AMT enquanto regulador económico independente, nos termos do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, que aprova os respetivos Estatutos e de acordo com as exigências que emanam da Lei-Quadro das Entidades Reguladoras Independentes, aprovada pela Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto.
4. A sua emissão fundamenta-se, assim, nas atribuições da AMT, previstas no n.º 1 do artigo 5.º dos Estatutos, designadamente, de zelar pelo cumprimento do enquadramento legal, nacional, internacional e da União Europeia, aplicável à regulação, supervisão, promoção e defesa da concorrência, visando o bem público, a defesa dos interesses dos cidadãos e dos operadores económicos, e de monitorização e acompanhamento das atividades dos mercados da mobilidade e dos transportes terrestres e fluviais, bem

¹ Através de correio eletrónico em 26.02.2021.

² Nos termos do contrato e de adenda ao contrato delegação de competências entre o Município da Pampilhosa da Serra e a CIM RC, celebrado e publicado em 4 de maio de 2017 e 22 de novembro de 2020 a comunidade intermunicipal é a Autoridade de Transportes (AT) competente quanto aos serviços públicos de transporte de passageiros municipais, nos termos do definido ponto 1 do artigo n.º 10 da Lei n.º 52/2015.

como na avaliação das políticas referentes ao Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes.

5. Acrescem, ainda, nas atribuições da AMT:

- Definição das regras e dos princípios gerais aplicáveis às obrigações de serviço público no setor regulado, com respeito do princípio da igualdade, da transparência e da proporcionalidade das compensações financeiras, bem como ao estabelecimento dos níveis de serviço³;
- Fiscalizar e auditar o cumprimento das obrigações legais, regulamentares e contratuais assumidas pelos concessionários e pelos prestadores do serviço público sujeitos à sua jurisdição, propondo, se for o caso, a aplicação de sanções contratuais⁴;
- Proceder ao controlo anual das compensações concedidas às entidades que asseguram os serviços de interesse económico geral nos setores regulados⁵;
- Promover a defesa dos direitos e interesses dos consumidores e utentes em relação aos preços, aos serviços e respetiva qualidade⁶.

6. Por outro lado, o presente parecer inscreve-se também no âmbito da reforma estrutural consubstanciada na Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, que aprovou o Regime Jurídico do Serviço Público de Transportes de Passageiros (RJSPTP), que veio alterar um sistema que vigorava desde 1945/1948, bem como do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007⁷ (Regulamento), relativo aos serviços públicos de transporte ferroviário e rodoviário de passageiros.

7. Nesta análise procurar-se-á aprofundar e avaliar as diversas questões regulatórias subjacentes ao pedido de parecer: (i) em primeiro lugar, o enquadramento e a *compliance* com a legislação citada, bem como com o Código dos Contratos Públicos (CCP) e (ii) em segundo lugar, pretende-se contribuir para o suprimento de falhas de mercado, sem gerar falhas de Estado ou de entidades e/ou atos normativos e construir um paradigma de concorrência não falseada, sem restrições ou distorções, protegendo o bem público da mobilidade eficiente e sustentável, promovendo, ainda, a confluência

³ Alíneas c) e d) do n.º 2 do artigo 34.º e alíneas e) e k) do n.º 1 e a) do n.º 2 do artigo 5.º dos Estatutos.

⁴ Alíneas c) e f) do n.º 2 do artigo 5.º e alínea b) do n.º 3 do artigo 34.º dos Estatutos.

⁵ Alínea c) do n.º 3 do artigo 34.º dos Estatutos.

⁶ Alínea m) do n.º 1 e alíneas j) e k) do n.º 2 do artigo 5.º dos Estatutos.

⁷ Alterado pelo Regulamento (UE) n.º 2016/2338, do Parlamento Europeu e do Conselho de 14 de dezembro de 2016.

de diversas racionalidades, *i)* a dos investidores, *ii)* a dos profissionais/utilizadores/utentes/consumidores e/ou cidadãos e *iii)* a dos contribuintes.

II - DO ENQUADRAMENTO

Relatório de Fundamentação do Procedimento

8. O relatório de fundamentação do procedimento de contratualização dos serviços de transporte flexível (STPF) do Município da Pampilhosa da Serra decorre da experiência piloto implementada entre 28 de fevereiro de 2020 e 06 de fevereiro 2021.
9. O relatório procede ao enquadramento da operação pretendida e sintetiza as características sociodemográficas e oferta de transporte público atual.
10. O mesmo relatório descreve a experiência piloto realizada, a rede de serviços de TPF a contratualizar e características dos serviços, apresenta as estimativas de custos e receitas e conclui pela proposta de modelo contratual e de procedimento pré-contratual a desenvolver.
11. Face à procura dos serviços no decorrer da experiência piloto, pretende-se dar continuidade ao transporte flexível a pedido, através da contratualização com operadores locais de táxi. sendo os circuitos implementados na fase piloto ajustados em função das necessidades locais identificadas pelo Município.
12. Quanto à caracterização sociodemográfica, o relatório refere que de acordo com os Censos 2011, residiam no Município cerca de 4 481 habitantes, verificando-se uma tendência de perda face às décadas anteriores, sendo que na última década, com exceção dos lugares de Dornelas do Zêzere e Pessegueiro, todos os restantes lugares apresentam decréscimos populacionais, os quais têm sido acompanhados pelo envelhecimento populacional, sendo o peso da população residente com 65 e mais anos de 42%, valor acima da média da região centro que se cifra nos 22%.
13. No que respeita à mobilidade da população, predominam as deslocações internas entre freguesias do Município e o modo de transporte mais utilizado pelos residentes em todas as freguesias é o transporte individual, cujo peso varia entre os 46% e 48% nas freguesias de Vidual e Fajão (quotas mínimas) e os 83% e 78% nas freguesias de Machio e Janeiro de Baixo (quotas máximas). Quanto ao transporte público, a respetiva quota de utilização é reduzida em todas as freguesias, nunca excedendo os 19%.

14. De acordo com o relatório, o Município da Pampilhosa da Serra é servido pelo operador do grupo Transdev, sendo um dos Municípios da Região de Coimbra com menor grau de cobertura dado pela rede de paragens existentes.
15. Na Pampilhosa da Serra existem 3 lugares com mais de 40 habitantes que não se encontram cobertos por serviços da rede regular e onde residem 142 pessoas.
16. Incluindo os lugares com menos de 40 habitantes, verifica-se um acréscimo de lugares não servidos pela rede regular para 25, onde residem 443 pessoas, o que representa cerca de 10% da população do concelho.
17. Sobre a experiência piloto, é referido que, para a implementação dos serviços foi elaborado um estudo de dimensionamento do sistema que abrangeu todos os Municípios da região, tendo sido selecionados os Município da Pampilhosa da Serra e de Góis para a implementação dos serviços, tendo a CIM RC adquirido uma plataforma para a gestão dos serviços.
18. Os circuitos implementados na experiência piloto tinham percursos, horários e paragens pré-definidos e só se realizavam caso existissem reservas realizadas até às 15 horas do dia anterior ao da realização da viagem.
19. A oferta disponibilizada ao abrigo desta experiência piloto tinha por objetivo complementar a oferta regular de transporte público regular de passageiros, abrangendo os lugares com oferta deficitária e sem não cumprir os níveis mínimos de serviço definidos no RJSPTP. Por outro lado, considerando que existiam alguns lugares com menos de 40 residentes igualmente sem oferta de transporte público e, tendo em consideração que os serviços de TPF desempenham um importante papel na inclusão social da população mais idosa ou sem outro modo de deslocação para assegurar as suas necessidades básicas, optou-se por incluir estes lugares na oferta de transporte a disponibilizar.
20. Foram assim definidos 10 circuitos, dois quais 5 estabeleciam a ligação dos lugares à sede de concelho e, os restantes 5 circuitos a ligação de diversos lugares a Fajão e à Portela de Unhais onde era realizada a conexão à rede de transporte regular de forma a permitir a ligação à Pampilhosa da Serra,
21. Os circuitos funcionaram às 3^{as} e às 5^a feiras, com um horário de ida de manhã e regresso ao fim do dia e outro à hora de almoço no caso dos circuitos com ligação direta à Pampilhosa da Serra, sendo que no caso do circuito de adução à rede regular em Fajão apenas seria possível o regresso à hora de almoço à 5^a feira, enquanto que no

- circuito de adução à rede regular na Pampilhosa da Serra não existia nenhum serviço a meio do dia.
22. O tarifário praticado durante a experiência piloto era semelhante ao praticado na rede regular de transporte público da região e assentava numa base quilométrica, pelo que a tarifa dependia da distância entre a origem e o destino, calculada com base no trajeto mais curto.⁸
 23. Nos 10 meses de 2020 em que decorreu a experiência piloto, a procura foi de 104 pessoas, sendo ressalvado o fato da mesma ter decorrido num período atípico motivado pela situação pandémica originada pelo SARSCoV2, colidindo com alguns dos meses com o confinamento impostos pela crise sanitária.
 24. Para remuneração dos serviços foi efetuado o pagamento de bandeirada por cada serviço no valor de 3,25€ e por Veiculos.km realizados em cheio e em vazio com o preço de 0.47€/ km.
 25. Os custos associados à implementação dos circuitos foram de 2 579,87 Euros, sendo as receitas totais de 519,85 euros, que representam uma cobertura de custos por receitas de 20,15%, pelo que a CIM da Região de Coimbra suportou um encargo de 2 060,02 Euros, correspondentes à diferença entre os custos operacionais e as receitas de bilhética.
 26. Quanto aos circuitos que se pretendem contratualizar e às características dos serviços, foram realizadas algumas alterações na rede com alteração de traçados de alguns circuitos e alargamento da cobertura dos serviços a alguns lugares não abrangidos, pelo que são propostos 11 circuitos no período escolar (PE) e 10 circuitos no período não escolar (PNE).⁹
 27. Tendo em consideração a evolução da situação epidemiológica à data de contratualização dos serviços, admite-se que até final de setembro de 2021, os níveis de procura a registar se mantenham próximos dos resultantes da experiência piloto.
 28. De modo a otimizar os veículos a afetar, redimensionou-se a frota perspetivando-se a necessidade de apenas 4 operadores de táxis, admitindo-se veículos com uma lotação de 5 lugares, pelo que os circuitos foram agrupados de acordo com a cobertura geográfica proporcionada em 4 zonas, o que permite alocar 1 operador por zona à exploração dos serviços, a saber:

⁸ O tarifário proposta para 2021, é semelhante ao tarifário em vigor em 2020.

⁹ O detalhe dos circuitos propostos pelas 4 zonas encontra-se nas páginas 25 a 30 do relatório.

- Zona Nordeste: circuitos 4 anual, 6, 7 e 8 do PE e 12 e 13 do PNE;
 - Zona Este: Circuitos 9 e 10 que ligam a Portela de Unhais;
 - Zona Sul – circuitos 2 anual e 11;
 - Zona Oeste – circuitos 1, 3 e 5.
29. É proposta a contratualização dos serviços por um período de 12 meses e quanto ao modelo de remuneração¹⁰, a proposta é idêntica à adotada no decurso da experiência piloto e corresponde ao pagamento por serviço de:
- Valor da bandeirada de 3.25€;
 - Valor unitário máximo por veículo.km em cheio e em vazio de 0.47€.
30. Sobre o modelo contratual, é referido que os serviços serão explorados em regime de prestação de serviços, pelo que o preço base corresponderá ao custo máximo estimado dos serviços e ao valor máximo da compensação por OSP a pagar a cada operador, sendo pretendida a contratualização com operadores de táxi locais do Município da Pampilhosa da Serra.
31. Quanto à tipologia do procedimento e considerando as características dos serviços de transporte flexível pretendidos, nomeadamente o facto de servirem lugares de reduzida procura, com viagens esporádicas justifica-se que os mesmos sejam realizados em táxi, alocando diversos operadores locais de acordo com a proximidade geográfica destes aos circuitos definidos, de forma a reduzir os custos associados à operação, pelo que é proposta a subdivisão do território do Município em 4 zonas, sendo a exploração dos serviços de cada zona atribuída a um operador local. Deste modo, é proposta a realização de 4 procedimentos por ajuste direto correspondentes à zona Nordeste, zona Este, Zona Sul e zona Oeste.
32. Sobre os indicadores de monitorização dos serviços e uma vez que a sua atribuição é da iniciativa da CIM RC, ou seja, da entidade concedente, o cumprimento do estipulado no artigo 22.º do RJSPTP, no que concerne ao registo dos serviços de TPF na plataforma nacional de registo dos serviços (STEPP) será da responsabilidade daquela entidade.
33. Deste modo e para monitorização do cumprimento das OSP estipuladas, a CIM RC recorrerá à informação da plataforma de gestão dos serviços, onde regista as reservas

¹⁰ O modelo de remuneração proposto corresponde à aplicação do tarifário dos serviços de Táxi aprovado pela ANTRAM.

dos utilizadores e para efeitos de pagamento da compensação por OSP, as faturas serão confrontadas com os registos dos serviços na plataforma.

34. A informação disponibilizada pela plataforma de gestão dos serviços permitirá calcular os seguintes indicadores para efeitos de monitorização dos contratos:

- Veículos. Km realizados;
- Passageiros transportados por mês;
- Custo semanal e mensal dos serviços;
- Custo médio por passageiro transportado;
- Receita média por passageiro transportado;
- Percurso médio por passageiro transportado.

Peças do procedimento

35. Foram remetidas com o pedido de parecer, o convite à apresentação de proposta e o caderno de encargos referentes aos 4 procedimentos por ajuste direto, nos termos da alínea a) do n.º 1 do artigo 40.º do CCP.

36. Cada procedimento corresponde, conforme já referido, a uma zona geográfica do Município da Pampilhosa da Serra (zona Nordeste, zona Este, Zona Sul e zona Oeste).

37. Deste modo e considerando as especificidades dos circuitos propostos, o preço base proposto para cada ajuste direto é o seguinte:¹¹

- Zona Nordeste: 3.401,38 € (três mil, quatrocentos e um euros e trinta e oito cêntimos), acrescido de IVA à taxa legal em vigor;
- Zona Este: 2.287,67 € (dois mil, duzentos e oitenta e sete euros e sessenta e sete cêntimos), acrescido de IVA à taxa legal em vigor;
- Zona Sul: 2.287,67 € (dois mil, duzentos e oitenta e sete euros e sessenta e sete cêntimos), acrescido de IVA à taxa legal em vigor;
- Zona Oeste: 3.609,47 € (três mil, seiscentos e nove euros e quarenta e sete cêntimos), acrescido de IVA à taxa legal em vigor.

38. Nos cadernos de encargos são definidas as condições que o operador deve observar na exploração do serviço de transporte público de passageiros e estabelecidos os

¹¹ O preço base de cada procedimento encontra-se na clausula 3ª dos respetivos Cadernos de Encargos.

termos do cumprimento das obrigações de serviço público a que os operadores estarão vinculados.

39. Considerando a similitude dos objetos, as cláusulas gerais dos cadernos de encargos dos procedimentos por ajuste direto contêm disposições idênticas e estabelecem que o respetivo objeto consiste em disciplinar as relações contratuais entre a entidade adjudicante e o adjudicatário, mediante a fixação dos termos e condições da exploração do transporte de passageiros flexível em cada uma das zonas referidas anteriormente do Município de Pampilhosa da Serra.
40. A cláusula 4ª dos Cadernos de Encargos estabelecem o prazo de execução em 365 (trezentos e sessenta e cinco) dias ou quando for atingido o limite do valor do preço contratual.
41. A cláusula 7ª estabelece as condições de pagamento pelos serviços de transporte flexível de acordo com os seguintes valores:
 - Valor da bandeirada por cada serviço efetuado (3,25 €);
 - Valor por Km realizado, em cheio e em vazio, entre a origem e o destino das rotas definidas (0,47 €)
42. A compensação financeira a pagar ao prestador de serviços por cada serviço efetuado é obtida da seguinte forma:
 - Valor a pagar por serviço = valor da bandeirada + valor por Km x número de km realizados (em cheio e em vazio de circuito) – receita das tarifas pagas pelos passageiros.
43. A compensação financeira a pagar mensalmente corresponde ao somatório dos valores a pagar por serviço de acordo com o número de serviços efetuados durante o mês em referência.
44. O valor do número de Km realizados será determinado com base nos serviços efetuados sendo o respetivo cálculo efetuado através da matriz pré-configuradas de distância entre paragens, considerando o percurso mais direto entre as paragens ordenadas de acordo com a rota de serviço programado.
45. A cláusula 8ª determina as penalidades contratuais e a possibilidade de resolução do contrato decorrente de incumprimento em matéria de horário ou não realização do serviço por responsabilidade do prestador.

46. A cláusula 9ª estabelece que não podem ser impostas penalidades ao adjudicatário, nem é havida como incumprimento, a não realização pontual das prestações contratuais a cargo de qualquer das partes que resulte de caso de força maior, entendendo-se como tal as circunstâncias que impossibilitem a respetiva realização, alheias à vontade da parte afetada, que ela não pudesse conhecer ou prever à data da celebração do contrato e cujos efeitos não lhe fosse razoavelmente exigível contornar ou evitar.
47. É prevista a resolução sancionatória, ou seja, a entidade adjudicante pode resolver o contrato, a título sancionatório, no caso de o adjudicatário violar de forma grave ou reiterada qualquer das obrigações que lhe incumbem, ao abrigo do disposto nos artigos 333.º e 448.º do CCP.
48. A cláusula 16ª regulamenta as Especificações Técnicas do Caderno de Encargos, as quais se dividem entre disposições gerais (Parte I) e disposições especiais (Parte II).
49. Entre as primeiras, importa destacar as seguintes obrigações principais que decorrem para o prestador de serviços:
 - Executar a prestação dos serviços que lhe for adjudicada, com observância das normas vigentes e que se relacionem com a prestação dos serviços em causa, e com absoluta subordinação aos princípios da ética profissional, isenção, independência, zelo e competência;
 - Cumprir todas as condições fixadas para a prestação dos serviços;
 - Sujeitar-se à ação fiscalizadora da entidade adjudicante;
 - Prestar as informações que forem solicitadas pela entidade adjudicante;
 - Comunicar à entidade adjudicante, no prazo de 10 dias após a respetiva verificação, qualquer circunstância que possa condicionar o regular desenvolvimento da prestação dos serviços contratados;
 - A cobertura, através de contratos de seguro, dos riscos relativos à prestação dos serviços;
 - São da responsabilidade do adjudicatário quaisquer encargos decorrentes da utilização ou fornecimento de marcas registadas, patentes ou licenças.

50. Já no âmbito das disposições especiais, encontra-se definido o âmbito territorial de cada procedimento no Anexo A de cada caderno de encargos, no qual são ainda previstos os circuitos e horários dos serviços.¹²
51. Entre as disposições especiais encontram-se ainda as obrigações principais do prestador de serviços:
- Obrigação de assegurar o transporte rodoviário dos passageiros no âmbito do serviço de transporte flexível a pedido, nas condições definidas no caderno de encargos;
 - Obrigação de executar os serviços, com observância das normas legais e regulamentares aplicáveis e em respeito pelos princípios de ética profissional, isenção, independência, zelo e competência;
 - Obrigação de cumprir as disposições para a realização dos serviços constantes nas especificações técnicas;
 - Obrigação de realizar os serviços nas condições previstas nas especificações técnicas;
 - Obrigação de prestar as informações que lhe foram solicitadas pela CIM RC;
 - Obrigação de participar de forma ativa em reuniões de acompanhamento e proporcionar uma correta articulação com os objetivos e orientações da CIM RC;
 - Obrigação de alocação dos meios materiais e informáticos que sejam necessários e adequados à prestação do serviço, bem como ao estabelecimento do sistema de organização necessário à perfeita e completa execução dos serviços a seu cargo. Fica, ainda, responsável pelo cumprimento de todas as obrigações relativas à proteção e às condições de trabalho do seu pessoal, nos termos da legislação aplicável;
 - Garantia da qualidade no serviço relativamente às condições de conforto, segurança, higiene e aspeto geral;

¹² O Anexo B é referente à Arquitetura Funcional do Serviço – Procedimentos do Condutor e o Anexo C contém a Tabela de Preços.

- Obrigação do cumprimento das medidas excecionais e temporárias relativas à pandemia da doença COVID-19 e no que ao transporte público de passageiros diz respeito.
52. É igualmente previsto que o motorista e veículo a afetar aos serviços deverão cumprir todos os requisitos legais necessários e estarem habilitados para o efeito, sendo tal da responsabilidade do prestador de serviços.
53. São ainda previstas disposições especiais sobre a fiabilidade e cumprimento de horários e sobre a forma de gestão das operações, sendo o respetivo centro da competência da CIM RC e que assegurará o registo das reservas que forem efetuadas.
54. São igualmente previstas as obrigações da CIM RC perante o prestador de serviços quanto à comunicação dos serviços a realizar, emissão de relatórios dos serviços efetuados, material de divulgação e comunicação do serviço ao público.
55. Quanto às obrigações do prestador é prevista a participação em sessão de informação com vista a esclarecer as regras inerentes à especificidade do serviço de transporte a pedido, obrigação de comunicação à CIM RC de quaisquer ocorrências que ponham em causa o cumprimento dos horários dos serviços previstos, confirmação da receção dos pedidos dos serviços, emissão do respetivo título de transporte / recibo comprovativo do pagamento de acordo com o modelo esse entregue pela CIM RC ao prestador de serviços.
56. Sobre as tarifas a cobrar ao passageiro associadas ao serviço de transporte a pedido serão fixadas pela CIM RC, de acordo com a tabela de preços por escalão quilométrico prevista no Anexo C do Caderno de Encargos, independente do percurso real efetuado.
57. Quanto ao convite à apresentação de propostas dos ajustes diretos, o mesmo estabelece as regras dos procedimentos pré-contratuais¹³.
58. De acordo com o convite, as peças serão enviadas via correio eletrónico (art.5.º) e as propostas devem ser constituída por:
- Documento referido na alínea a) do n.º 1 do artigo 57.º do CCP, em conformidade com o Anexo I do convite e que constitui a declaração do concorrente de aceitação do conteúdo do caderno de encargos, assinada pelo concorrente ou por representante com poderes para o obrigar;

¹³ Considerando que se trata de ajustes diretos em que apenas será convidada uma entidade a apresentar proposta, não existe critério de adjudicação.

- Comprovativo do início de atividade junto da Autoridade Tributária com a indicação do competente Classificação Portuguesa das Atividades Económicas (CAE).

59. As propostas serão enviadas por correio eletrónico e o prazo para a respetiva apresentação será de 3 dias (art.s 9.º e 10.º).

60. É ainda previsto o prazo de 5 dias para a apresentação dos documentos de habilitação (16.º).

61. Não será exigida a prestação de caução ao adjudicatário, nos termos do n.º 2 do artigo 88.º do CCP, mas é referida a exigência de celebração de contrato escrito (art. 17.º e 18.º).

III – DA ANÁLISE

62. A entrada em vigor da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, que aprovou o RJSPTP, bem como do Regulamento, conformou uma profunda reforma no modelo jurídico da organização dos serviços de transporte público^{14 15}:

- Todos os operadores do mercado de transporte sujeitos a obrigações de serviço público, com compensação financeira em razão daquelas obrigações, e/ou

¹⁴ http://www.amt-autoridade.pt/media/2227/alteracaoregiurtransitorio_l52_2015_9jun.pdf

¹⁵ A AMT efetuou um intenso trabalho de monitorização sistemática da implementação deste regime que representa uma relevante reforma de nível nacional e europeu, tendo emitido, desde 2016, diversas orientações às autoridades de transportes sobre a preparação da contratualização de serviços de transporte, além de ter realizado diversas ações informativas em todo o país, e emitido diversos Pareceres Prévios Vinculativos sobre as peças de procedimentos de formação de contratos de concessão ou de prestação de serviços públicos. Entre eles: (i) Esclarecimento para fundamentação do processo de parecer prévio vinculativo sobre peças de procedimento de formação dos contratos de concessão ou de prestação de serviços públicos, ou sobre alterações promovidas aos contratos em vigor, previstas no Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, e que está disponível em http://www.amt-autoridade.pt/media/1505/site_informacao_stakeholders.pdf correspondendo, na generalidade, às necessidades de fundamentação de um processo de contratualização de serviços públicos de transporte de passageiros. Naturalmente, será de adaptar aos casos concretos. (ii) *Road-Map* para a contratualização de serviços públicos de transportes: <https://gtatransportes.files.wordpress.com/2018/11/c2abroadmapc2bb-para-a-contratualizac3a7c3a3o-de-servic3a7os-pc3babolicos-de-transportes.pdf>; (iii) Guião de suporte ao Período Transitório de aplicação da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho: https://gtatransportes.files.wordpress.com/2017/12/guiaorjsptp_01-04-20161.pdf (iv) Guião de preparação de procedimentos concursais, incluindo formulário tipo de caderno de encargos: <https://gtatransportes.files.wordpress.com/2018/11/guic3a3o-de-apoio-c3a0-preparac3a7c3a3o-e-conduc3a7c3a3o-de-procedimentos-de-contratac3a7c3a3o-versc3a3o-previa.pdf> (v) Apresentação pública da AMT sobre o parecer prévio vinculativo: <https://gtatransportes.files.wordpress.com/2017/12/amt-conferencia-nacional-at1.pdf> (vi) esclarecimento prestado pela AMT, com sugestões de indicadores relevantes para monitorização contratual que poderão ser inseridos nos futuros contratos de serviço público: https://gtatransportes.files.wordpress.com/2018/10/csite_indicadores_monitorizacao_supervisao_at-2.pdf; (vii) Informação sobre Auxílios de Estado e compensações: https://www.amt-autoridade.pt/media/1955/auxilios_estado_osp_transportes.pdf (viii) Orientações para o Planeamento de serviços públicos de Transportes: <https://gtat.pt/planeamento-e-avaliacao-de-servicos-de-transporte/>; (ix) Versões públicas de pareceres prévios vinculativos emitidos pela AMT <https://www.amt-autoridade.pt/pronuncias-e-pareceres/#tab-2> (apenas disponíveis os pareceres relativos a processos já findos – após visto do Tribunal de Contas). (x) Apresentação da AMT em conferência organizada em parceria com a Associação Nacional dos Municípios Portugueses – ANMP – <http://www.amt-autoridade.pt/media/1220/workshop-11-10-versao-10-10.pdf>; (xi) Orientação para definição de serviços mínimos de acordo com a Lei n.º 52/2015, de 9 de junho: <https://gtatransportes.files.wordpress.com/2018/12/Guia-para-a-definicao-de-«servicos-minimos»-PUB.pdf>; (xii) Apresentações relativas a procedimentos de contratação e avaliação de propostas: <https://gtat.pt/seminarios-conferencias/> (xiii) Experiências de contratação internacionais; <https://gtat.pt/estudos/> (xiv) Normas de qualidade nos transportes públicos: <https://gtat.pt/estudos-e-guioes/>

atribuição de direito exclusivo passam a estar abrangidos pela obrigação de celebração de contrato de serviço público com as autoridades de transportes competentes, nomeadamente as autoridades de nível local;

- Os referidos contratos de serviço público devem ser precedidos de procedimento de contratação pública, por procedimento concursal, aberto, imparcial, transparente e não discriminatório, nos termos do artigo 18.º do RJSPTP, conjugado com o artigo 5.º do Regulamento, bem como com o CCP.

63. No entanto, o legislador havia pré-determinado, no artigo 9.º e 10.º do regime transitório da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, um prazo de caducidade *ope legis* dos títulos de concessão para a exploração do serviço público de transporte de passageiros por modo rodoviário (autorizações provisórias), atribuídos ao abrigo do anterior Regulamento de Transportes em Automóveis (RTA), revogado por aquele diploma, e que sustentam uma parte substancial do mercado dos serviços públicos de transporte de passageiros por modo rodoviário.

64. Nesse sentido, foi aprovado o Decreto-Lei n.º 169-A/2019, de 29 de novembro, que procede à alteração do regime transitório constante da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, permitindo que as Autoridades de Transportes pudessem prorrogar, de forma condicionada, os títulos habilitantes do transporte rodoviário de passageiros:

- Assegurando que não se verificariam distorções/disrupções graves no mercado do transporte público de passageiros por via daquela “caducidade automática”;
- Por estarem causa serviços de interesse económico geral e qualificados de serviço público essencial, como garantia da acessibilidade e inclusão de todos os cidadãos no sistema de transporte público.;
- Desde que, previamente a tal prorrogação, fosse iniciado o procedimento concorrencial¹⁶ para seleção de novo operador de transporte de passageiros, através do RJSPTP, Regulamento e CCP - procedimento esse que se inicia com a submissão das peças procedimentais a parecer prévio vinculativo por parte da AMT.

65. Como referiu a AMT¹⁷, o Decreto-Lei n.º 169-A/2019, de 29 de novembro, não determina a prorrogação automática de contratos ou autorizações provisórias, sendo que todos

¹⁶ Regulamento (CE) n.º 1370/2007, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007 – Obrigatoriedade de Submissão à Concorrência - Disponível em: <https://www.amt-autoridade.pt/media/1739/informação-regulamento-ajustes-diretos.pdf>

¹⁷ http://www.amt-autoridade.pt/media/2227/alteracaoregiurtransitorio_l52_2015_9jun.pdf

os atos de prorrogação do prazo de vigência de referidas autorizações ou contratos devem notificados a esta Autoridade, sendo que à prorrogação de contratos que incluam compensações/remunerações não deixam de se aplicar as competentes regras previstas no Código dos Contratos Públicos, articuladas com o RJSPTP e o Regulamento, bem como as relacionadas com autorização de despesa.

66. Por outro lado, e também nos termos do Acórdão do Tribunal de Contas (acrescentamos nós, de acordo com as recomendações da AMT¹⁸), o procedimento pré-contratual deve incluir, uma fase instrutória quem que se cumprirão, para efeitos dos artigos 23.º e 24.ª do RJSPTP, as seguintes obrigações:

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

67. De recordar que o artigo 23.º do RJSPTP estabelece, por seu turno, que *“as autoridades de transportes competentes podem impor obrigações de serviço público¹⁹ ao operador de serviço público, as quais devem ser formuladas de forma expressa e detalhada, por referência a elementos específicos, objetivos e quantificáveis”.*

68. Noutra vertente, o artigo 24.º do RJSPTP estabelece que *“o cumprimento de obrigações de serviço público pode conferir o direito a uma compensação por obrigação de serviço público, a atribuir pela autoridade de transportes competente ao operador de serviço*

¹⁸ Informação sobre Auxílios de Estado e compensações: https://www.amt-autoridade.pt/media/1955/auxilios_estado_osp_transportes.pdf

¹⁹ Tal como refere Comunicação da Comissão - Orientações para a interpretação do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 relativo aos serviços públicos de transporte ferroviário e rodoviário de passageiros, publicada no Jornal Oficial da União Europeia C/92 de 29 de março de 2014. *“Conforme dispõe o artigo 14.º do TFUE, «a União e os seus Estados-Membros, dentro do limite das respetivas competências e no âmbito de aplicação dos Tratados, zelarão por que esses serviços [de interesse económico geral] funcionem com base em condições, nomeadamente económicas e financeiras, que lhes permitam cumprir as suas missões»”.* De acordo com o Protocolo n.º 26, *as autoridades nacionais, regionais e locais têm um papel essencial e gozam de um amplo poder de apreciação na prestação, execução e organização de serviços de interesse económico geral de uma forma que atenda tanto quanto possível às necessidades dos utilizadores (...). Assim, no quadro definido pelo regulamento (CE) n.º 1370/2007, os Estados-Membros beneficiam de uma ampla margem de discricionariedade na definição das obrigações de serviço público em sintonia com as necessidades dos utentes.*

público respetivo”, nos termos do anexo ao Regulamento e do Decreto-Lei n.º 167/2008, de 26 de agosto, na sua redação atual.

69. De referir que, de acordo com a Comissão, *“a presunção de compatibilidade e a exoneração a que faz referência o parágrafo anterior, não excluem a possibilidade de as compensações pela prestação de serviços de transporte público constituírem auxílio estatal. Para o não serem, as compensações terão de satisfazer as quatro condições estabelecidas pelo Tribunal de Justiça no acórdão Altmark”^{20,21}*
70. Por outro lado, referem os n.ºs 3 e 4 do artigo 24.º do RSPTP que *“a compensação por obrigação de serviço público não pode exceder um montante que corresponda ao efeito financeiro líquido decorrente da soma das incidências, positivas ou negativas, da execução da obrigação de serviço público sobre os custos e as receitas do operador de serviço público”, sendo que as incidências “(...) são calculadas comparando a totalidade de custos e receitas do operador de serviço público num cenário de existência de obrigação de serviço público, com os decorrentes de um cenário sem existência de obrigação de serviço público e em que os serviços abrangidos são explorados em condições de mercado”²²*
71. O Regulamento estabelece ainda que devem ser definidas *“claramente as obrigações de serviço público que os operadores de serviço público devem cumprir e as zonas geográficas abrangidas”, estabelecendo “antecipadamente e de modo objetivo e transparente: i) os parâmetros com base nos quais deve ser calculada a compensação, se for caso disso, e ii) a natureza e a extensão dos direitos exclusivos eventualmente*

²⁰ Processo C-280/00, Altmark Trans GmbH e Regierungspräsidium Magdeburg contra Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH (Coletânea 2003, p. I-7747). Ver também a secção 3 da comunicação da Comissão relativa à aplicação das regras em matéria de auxílios estatais da União Europeia à compensação concedida pela prestação de serviços de interesse económico geral (JO C 8 de 11.1.2012, p. 4).

²¹ O Tribunal entende que: (i) Existe a necessidade de definir e atribuir de modo claro e transparente as obrigações de serviço público desde o início para que se possa deduzir com exatidão quais as obrigações de serviço público impostas às empresas (ii) Os parâmetros com base nos quais o montante exato de compensação é calculado, devem ser previamente estabelecidos, de forma objetiva e transparente, a fim de evitar que inclua uma vantagem económica suscetível de favorecer a empresa beneficiária em relação às empresas concorrentes; (iii) E necessário efetuar um juízo de proporcionalidade entre o montante da compensação atribuída e o custo suplementar suportado com o cumprimento das obrigações de serviço público com o intuito de evitar casos de compensação excessiva. Assim, a compensação não pode ultrapassar o que é necessário para cobrir total ou parcialmente os custos ocasionados pelo cumprimento das obrigações de serviço público, tendo em conta as receitas obtidas, assim como um lucro razoável pela execução destas obrigações. (iv) Como critério de eficiência deve existir um procedimento de contratação pública que possibilite selecionar o candidato que apresente as melhores condições para proceder ao fornecimento do serviço de interesse económico geral ao menor custo possível para a coletividade e, alternativamente, quando não seja empregue o procedimento de concurso público, o nível da compensação deve basear-se na análise dos custos que uma empresa média, bem gerida e adequadamente equipada em meios de transporte para poder satisfazer as exigências de serviço público requeridas teria suportado para cumprir estas obrigações, tendo em conta as respetivas receitas assim como um lucro razoável relativo à execução destas obrigações.

²² Estatui também o amplamente citado Regulamento que *“as compensações ligadas a contratos de serviço público adjudicados por ajuste direto ao abrigo dos n.os 2, 4, 5 ou 6 do artigo 5.º ou ligadas a uma regra geral devem ser calculadas de acordo com as regras estabelecidas” no respetivo anexo, sendo que “a compensação não pode exceder um montante que corresponda ao efeito financeiro líquido decorrente da soma das incidências, positivas ou negativas, da execução da obrigação de serviço público sobre os custos e as receitas do operador de serviço público. As incidências devem ser avaliadas comparando a situação em que é executada a obrigação de serviço público com a situação que teria existido se a obrigação não tivesse sido executada”.*

concedidos, por forma a evitar sobrecompensações (...)” devendo aqueles parâmetros ser determinados “(...) *de modo a que cada compensação não possa, em caso algum, exceder o montante necessário para a cobertura do efeito financeiro líquido sobre os custos e as receitas decorrentes da execução das obrigações de serviço público, tendo em conta as respetivas receitas, conservadas pelo operador de serviço público, e um lucro razoável*”.

72. Dita o Anexo ao Regulamento que *“para calcular as incidências financeiras líquidas, a autoridade competente deve tomar como referencial as seguintes regras: custos incorridos em relação a uma obrigação de serviço público ou a um conjunto de obrigações de serviço público impostas pela autoridade ou autoridades competentes, incluídas num contrato de serviço público e/ou numa regra geral, menos as incidências financeiras positivas geradas na rede explorada ao abrigo da obrigação ou obrigações de serviço público em causa, menos as receitas decorrentes da aplicação do tarifário ou quaisquer outras receitas decorrentes do cumprimento da obrigação ou obrigações de serviço público em causa, mais um lucro razoável²³, igual ao efeito financeiro líquido*”.
73. O n.º 3 do referido anexo releva ainda que *“a execução da obrigação de serviço público pode ter um impacto sobre as eventuais atividades de transporte de um operador para além da obrigação ou obrigações de serviço público em causa”,* pelo que, *“para evitar a sobrecompensação ou a falta de compensação, devem, por conseguinte, ser tidos em conta, ao proceder ao cálculo da incidência financeira líquida, os efeitos financeiros quantificáveis sobre as redes do operador*”.
74. Finalmente, o ponto 7 do anexo refere que *“o método de compensação deve incentivar a manutenção ou o desenvolvimento de uma gestão eficaz por parte do operador de serviço público, que possa ser apreciada objetivamente, e uma prestação de serviços de transporte de passageiros com um nível de qualidade suficientemente elevado*”.
75. No processo em análise importa ainda atender ao enquadramento preconizado pelo Decreto-Lei n.º 60/2016, de 8 de setembro, o qual estabelece as regras específicas aplicáveis à prestação de serviço público de transporte de passageiros flexível (TPF).
76. Conforme decorre do preâmbulo do diploma e do respetivo artigo 2.º, *o TPF aplica-se a situações em que exista uma baixa procura na utilização do transporte público regular ou quando o transporte público regular ou em táxi não dê uma resposta ajustada às*

²³ Segundo o Regulamento, *“Por «lucro razoável» entende-se uma taxa de remuneração do capital que seja habitual no setor num determinado Estado-Membro, e que deve ter em conta o risco, ou a inexistência de risco, incorrido pelo operador de serviço público devido à intervenção da autoridade pública*”.

necessidades dos cidadãos, designadamente em regiões de baixa densidade populacional, com incidência de casos de exclusão social por via económica, ou em períodos noturnos e aos fins de semana.

77. O mesmo decreto prevê a possibilidade de realização de transporte coletivo em táxi para efeitos de prestação de serviço de TPF, sendo nestes casos efetuado mediante contrato celebrado entre o operador e a autoridade de transportes competente, aplicando-se nestes casos as disposições fixadas no contrato, quanto a tarifário e outras condições de exploração.
78. O decreto estabelece ainda, entre outras, as regras de acesso, modalidades de transporte de passageiros flexível, formas de solicitação de serviços ou reservas e os títulos de transporte e tarifas, sendo estes últimos fixados de acordo com a regulamentação especial relativa a regras gerais tarifárias ou nos termos do contrato celebrado com a autoridade de transportes competente.
79. No caso concreto, face ao exposto o valor apurado/preço base encontra-se justificado pela CIM RC, considerando o preço praticado na experiência piloto desenvolvida para os mesmos serviços e a referência à tarifa a aplicar aos serviços de táxi, considerando as especificidades dos mesmos, nomeadamente regras tarifárias próprias.²⁴
80. Quanto a este aspeto, à partida, os tarifários em causa são estipulados com o pressuposto de cobrir os custos associados à exploração, sendo que o contrato possui mecanismos que asseguram, a remuneração adequada dos operadores – através do recebimento das receitas – mas também evita a sobrecompensação, uma vez que se estipulam acordos aos pagamentos, em função daquelas mesmas receitas e em função dos quilómetros efetivamente percorridos.
81. Considera-se que o valor da remuneração é adequado tendo em conta que se trata da aquisição de transporte de passageiros em veículo ligeiro, cujos preços de base são regulados e o universo dos potenciais prestadores está condicionado pelas licenças atribuídas de acordo com o regime legal aplicável ao transporte de passageiros em táxi.
82. Por outro lado, no que se refere à repartição do risco/partilha de responsabilidade, atento o facto de se tratar de uma região de baixa densidade populacional, afigura-se que a previsão de todas as obrigações, incluindo a ligação a uma rede de reservas, apenas seria possível com o investimento efetuado pelas entidades públicas e com o pagamento da compensação pela prestação do serviço. Ou seja, num cenário de não

²⁴ Valor da bandeirada + valor por Km x número de km realizados (em cheio e em vazio de circuito).

introdução destas obrigações contratuais, o serviço não seria disponibilizado por mera iniciativa comercial dos agentes económicos, como aliás se constata pela realidade atual.

83. Da análise do Caderno de Encargos resultam igualmente de forma clara obrigações para os prestadores de serviços a contratar, nomeadamente obrigações de transmissão de informação que permitirão a devida monitorização da execução dos serviços e a validação dos futuros pagamentos no âmbito dos contratos a celebrar
84. De qualquer modo, haverá que sublinhar que importa garantir que qualquer incumprimento das obrigações contratuais seja passível de sancionamento.
85. Para este efeito, e apesar de existir normal legal sancionatória, deve a CIM RC apurar e comunicar à AMT, de forma especificada, o não cumprimento de obrigações de comunicação previstos no artigo 22.º do RJSPTP²⁵, uma vez que o incumprimento daquelas obrigações bem como de obrigações de serviço público, consubstanciam contraordenações puníveis nos termos das alíneas b) e e) do n.º 1 do artigo 46.º do RJSPTP.²⁶
86. De sublinhar que, tal como publicitado pela AMT²⁷:
 - A fundamentação do preço contratual seja uma competência da entidade adjudicante, está subjacente ao enquadramento legal, nacional e europeu, e às orientações da AMT nesta matéria, que apenas através do cumprimento da obrigação de transmissão de informação por parte de operadores económicos, beneficiários de financiamento público, é possível assegurar uma adequada gestão dos dinheiros públicos;
 - A atribuição de tais compensações depende da adequada contratualização das mesmas, o que significa que as autoridades de transportes/entidades adjudicantes devem poder aceder a dados objetivos e fiáveis que lhes permitam exercer as competências que legalmente lhes estão atribuídas.
 - Todas as medidas que configurem uma transferência de recursos públicos que não estejam devidamente enquadradas na legislação e jurisprudência nacional e europeia quanto à definição e imposição de obrigações de serviço público e

²⁵ Ação de Supervisão - Cumprimento das Obrigações Legais de Transmissão de Informação por Parte de Operadores de Transportes - http://www.amt-autoridade.pt/media/2273/obrigacoes_legais_reporte_informacao_operadores_transporte.pdf

²⁶ https://www.amt-autoridade.pt/media/2273/obrigacoes_legais_reporte_informacao_operadores_transporte.pdf

²⁷ Obrigações Legais de Transmissão de Informação por Parte de Operadores de Transportes 2020 - https://www.amt-autoridade.pt/media/2710/obrigacoes_transmissao_inf_operadores_transportes.pdf

respetiva compensação são, em princípio, proibidas, pois são incompatíveis com o mercado interno, cominadas com a sanção de nulidade;

- Se os operadores de transportes não transmitirem a informação a que estão legalmente obrigados, não será, em princípio, aceitável que sejam beneficiários daquele esforço financeiro público.

87. Nesse sentido, ao incumprimento de todas as obrigações contratuais devem ser associadas penalizações contratuais, com valores mínimos e máximos (dissuasores do incumprimento) bem como sanções acessórias associadas ao pagamento de compensações/remunerações, em caso de não cumprimento de obrigações contratuais. Ousa seja, se o operador não transmitir dados relevantes relativos à execução contratual, incluindo dados de gastos e rendimentos, essenciais ao cálculo da compensação, não deverá ser beneficiário da mesma até que tal incumprimento seja sanado.
88. Considera-se que deverá existir uma monitorização contratual rigorosa, sistemática e periódica, (acompanhando os pagamentos previstos) com base nos elementos contabilísticos e transmitidos pelo operador²⁸, que garanta que, a todo o tempo e/ou quando se justifique, se possa proceder aos ajustamentos que sejam necessários ao montante de compensações.
89. Estas apenas se justificam na medida em que se comprove que, efetivamente, a prossecução de obrigações de serviço público gera um défice operacional que não existiria caso o operador considerasse apenas o seu interesse comercial.
90. Mais se recomenda que se certifique, valide ou audite, sempre que necessário a informação transmitida pelos operadores, seja para os efeitos contratuais, seja também para efeitos de pagamento de outras compensações que influenciam a sustentabilidade da exploração, como sejam a prática de descontos tarifários (4.18, sub23, ao abrigo do PART) ou passes escolares.
91. Naturalmente o volume de informação a prestar pelos operadores será inferior ao que seria exigível a um operador de transporte rodoviário de passageiros com uma produção e uma capacidade técnica e administrativa superior. Nesse sentido, será recomendável não sobrecarregar o operador, no caso concreto, com demasiadas ou recorrentes

²⁸ Obrigações Legais de Transmissão de Informação por Parte de Operadores de Transportes - https://www.amt-autoridade.pt/media/2710/obrigacoes_transmissao_inf_operadores_transportes.pdf

- obrigações de informação, além das estritamente indispensáveis, sob pena de os custos administrativos superarem os benefícios ou a remuneração decorrente da contratação.
92. Nesse sentido, e atento o referido anteriormente, a autoridade de transportes deverá colaborar e auxiliar os operadores no cumprimento do reporte da informação mínima, prevista legalmente, adaptando tais obrigações ao caso concreto e em função do volume de produção contratado.
93. No que se refere ao Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro, recomenda-se especial atenção da CIM na monitorização do cumprimento daquelas obrigações legais²⁹, designadamente na disponibilização de informação clara e acessível sobre todos os aspetos da exploração, incluindo a disponibilização de livro de reclamações³⁰, recomendando-se a sua referência expressa no texto contratual.
94. Por outro lado, deve a autoridade de transportes garantir a promoção (por si e/ou pelo operador) da disponibilização de Livro de Reclamações (físico e eletrónico)³¹ nos termos Decreto-Lei n.º 156/2005, de 15 de setembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 74/2017, de 21 de junho.
95. De acordo com o artigo 3.º são abrangidos pela obrigação de disponibilização do formato físico do livro de reclamações todos os fornecedores de bens e prestadores de serviços, que se encontrem instalados com carácter fixo ou permanente, e neles seja exercida, exclusiva ou principalmente, de modo habitual e profissional, a atividade e tenham contacto com o público, designadamente através de serviços de atendimento ao público destinado à oferta de produtos e serviços ou de manutenção das relações de clientela.
96. São também abrangidos pela obrigação de disponibilização do formato eletrónico do livro de reclamações todos os fornecedores de bens e prestadores de serviços quer desenvolvam a atividade em estabelecimento que cumpra os requisitos suprarreferidos ou através de meios digitais.
97. Acresce ainda que os fornecedores de bens e prestadores de serviços devem divulgar nos respetivos sítios na Internet, em local visível e de forma destacada, o acesso à plataforma do livro de reclamações e os fornecedores de bens e prestadores de serviços

²⁹ Relatório de Ação de Diagnóstico quanto à Divulgação de Condições Gerais de Prestação e utilização de Serviços de Transporte Público de Passageiros - http://www.amt-autoridade.pt/media/1615/relatorio_acao_diagnostico_-_condicoesgerais_transportepublicopassageiros.pdf

³⁰ Disponibilização do Livro de Reclamações Eletrónico - Informação aos Operadores Económicos - <http://www.amt-autoridade.pt/media/2162/disponibilizacaolre.pdf>

³¹ <http://www.amt-autoridade.pt/media/2162/disponibilizacaolre.pdf>

que não disponham de sítios na Internet devem ser titulares de endereço de correio eletrónico para efeitos de receção das reclamações submetidas através da plataforma.

98. Naquele diploma é expresso que a fiscalização do cumprimento do ali disposto, bem como a instrução dos respetivos processos e a aplicação das coimas e sanções acessórias compete à AMT quando praticadas nas seguintes atividades económicas: Aluguer de velocípedes, de motociclos e de veículos automóveis; Centros de inspeção automóvel, escolas de condução e centros de exames de condução. Prestadores de serviços de transporte Rodoviário, Ferroviário, Marítimo e Fluvial.
99. É entendimento da AMT que as entidades gestoras de sistemas de bilhética e de suporte à mobilidade ou quaisquer outras que intermediem ou permitam o acesso a serviços de transportes de passageiros por via digital, detidas ou não pelo prestador de serviços em concreto, estão incluídas no *Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes* e portanto estão sujeitas aos poderes da AMT, nos termos do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, ou seja todas as empresas e outras entidades que exercem atividades económicas no âmbito da mobilidade, dos transportes terrestres, fluviais, marítimos, ferroviários e respetivas infraestruturas.
100. Com a digitalização da economia, as formas de relacionamento entre o consumidor e um prestador de serviços evoluíram, sendo que a utilização de plataformas ou aplicações digitais são, na maior parte das vezes, o único ou o preferencial contacto do passageiro com o prestador de serviços e influenciam ou condicionam as condições de acesso ao transporte de passageiros e, muitas vezes, a resolução dos problemas associados é mais complexa do que quando existe um estabelecimento aberto ao público.
101. O artigo 13.º do mesmo diploma estabelece que a formulação da reclamação, nos termos previstos naquele Decreto-Lei, não exclui a possibilidade de o consumidor ou utente apresentar reclamações por quaisquer outros meios e não limita o exercício de quaisquer direitos constitucional ou legalmente consagrados.
102. Nem sempre existe um estabelecimento físico de atendimento ao público, o que obriga à disponibilização do livro de reclamações em formato físico, uma vez que o relacionamento entre o prestador de serviços e o consumidor/utilizador se efetua, por vezes, por meios digitais.
103. Por outro lado, independentemente da existência de meios de reclamação próprios, o acesso a estes e ao Livro de reclamações Eletrónico devem ser claramente

identificáveis e acessíveis, devendo ser evitáveis procedimentos que visem a sua não utilização ou que tornem difícil a mesma, pretendo desmotivar os consumidores de apresentar reclamações. De esclarecer que a fácil e clara acessibilidade ao livro de reclamações eletrónico ou a meios de reclamações próprios, por via digital, se afere pelos passos necessários a efetuar pelo consumidor para poder utilizar tal ligação, que não devem ser excessivos, mas sim imediatos. ^[1].

104. De sublinhar que a obrigatoriedade de acesso claro e perfeitamente identificado ao livro de reclamações eletrónico, em plataforma digital, não exclui a necessidade de qualquer agente económico no Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes se inscrever no Livro de reclamações Eletrónico^[2], onde deve inserir todos os seus dados. A Plataforma do Livro de reclamações Eletrónico foi implementada no sentido de permitir que qualquer consumidor possa efetuar uma reclamação quanto a qualquer agente económico, esteja, ou não, a aceder através de sítio da internet ou plataforma específica desse operador.^[3]
105. Finalmente, sendo um dos objetivos deste diploma assegurar aos consumidores e utentes vulneráveis o pleno exercício do direito de queixa, e decorrendo da Lei n.º 24/96, de 31 de Julho, que o consumidor tem direito a informação clara e acessível, não só sobre o produto ou o serviço mas sobre as formas de exercer os seus direitos, considera-se ser boa prática que qualquer prestador de serviços de transportes, possa disponibilizar informação ao utilizador (nos veículos, estabelecimentos ou meios digitais do prestador e/ou de associações representativas onde se integre) quanto a meios de reclamação, designadamente a indicação do endereço eletrónico da entidade reguladora, neste caso da AMT.
106. Quanto aos impactos da atual Pandemia Covid19, os mesmos terão sido equacionados ao nível da procura expetável dos serviços, conforme decorre da documentação analisada, considerando que é pretendida a contratualização por um período curto (12 meses).

^[1] Mais se informa que a Direção-Geral do Consumidor divulgou regras de utilização do logotipo do Livro de reclamações Eletrónico <https://www.consumidor.gov.pt/pagina-de-entrada/livro-de-reclamacoes-regras-de-utilizacao-do-logotipo-do-lre.aspx>.

^[2] <https://registo.livroreclamacoes.pt/>

^[3] Disponibilização do Livro de Reclamações Eletrónico - Informação aos Operadores Económicos: <http://www.amt-autoridade.pt/media/2162/disponibilizacaoalre.pdf>, Livro de Reclamações Eletrónico - Informação aos Operadores Económicos - http://www.amt-autoridade.pt/media/2056/lre_operadores_economicos.pdf, Livro de Reclamações Eletrónico - Informação aos Consumidores / Utilizadores - http://www.amt-autoridade.pt/media/2057/lre_consumidores.pdf, Regras de utilização do Logotipo do Livro de Reclamações no Formato Eletrónico - <https://www.consumidor.gov.pt/pagina-de-entrada/livro-de-reclamacoes-regras-de-utilizacao-do-logotipo-do-lre.aspx> e Instruções sobre como efetuar o registo do Operador Económico na Plataforma - <https://www.consumidor.gov.pt/pagina-de-entrada/livro-de-reclamacoes-empresas-operadores-economicos.aspx>

107. De referir, a este propósito que nos termos do Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril, e da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, as autoridades de transportes estão habilitadas a proceder à definição de procedimentos e/ou ajustamentos aos procedimentos atuais, na medida do necessário e de acordo com os circunstancialismos locais no que se refere a compensações tarifárias³². Nesse sentido, aplicando-se o referido diploma, também os valores estimados de compensação poderão ser ajustados.
108. Sublinha-se que nos termos do n.º 4 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril, a CIM RC deverá promover, junto dos operadores, a transmissão à AMT de informação sobre todas as compensações/ remunerações/ financiamentos recebidas por aqueles neste período, ao abrigo de qualquer instrumento legal, regulamentar, contratual ou administrativo, bem como a informação disponível sobre os impactos na operação de transportes na região, em resultado das medidas impostas no Estado de Emergência, por razões de saúde pública. Tal informação assume relevância para a avaliação a ser efetuada por esta Autoridade, nos termos dos n.ºs 2 e 3 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril, que terá em conta todo o financiamento público dirigido aos operadores de transportes e não apenas o resultante dos mecanismos previstos no diploma referido (PART, Social+, 4_18, Sub23 e PROTransP), para confirmação da não existência de sobrecompensação e/ou de vantagens não justificadas aos beneficiários que não se verificariam caso as atuais restrições não tivessem sido impostas.
109. De referir que, não obstante a escolha do procedimento para a formação do presente contrato se basear em critérios de valor, nomeadamente em função do valor base estimado, de forma a garantir que não estamos perante a atribuição de vantagem económica suscetível de favorecer as empresas beneficiárias em relação a empresas concorrentes em igualdade de circunstâncias – compensação e direito de exploração – será de garantir que o convite abrange todos os operadores que disponibilizam serviços na região, ou seja, todo o contingente municipal de táxis³³ como universo potencial de prestadores de serviços.

³² Implementação de Serviços Mínimos de Transporte de Passageiros/transporte escolar https://www.amt-autoridade.pt/media/2492/covid-19_servicosminimotransportepassageiros.pdf e Financiamento e Compensações aos Operadores de Transportes Essenciais, no âmbito da Pandemia COVID-19 - Decreto-Lei N.º 14-C/2020, de 7 de abril https://www.amt-autoridade.pt/media/2437/fag_compensacoestarifarias.pdf

³³ Ver dados AMT: [Síntese sobre o Mercado Táxi em Portugal](https://www.amt-autoridade.pt/media/2558/sintese-mercado-taxi-portugal-junho2020.pdf) - <https://www.amt-autoridade.pt/media/2558/sintese-mercado-taxi-portugal-junho2020.pdf>; Táxis - Competências dos Municípios - <https://www.amt-autoridade.pt/media/1569/amt-taxis-concursos-e-compet%C3%A2ncias.pdf> ; Táxis - A Realidade Atual e a Evolução - <https://www.amt-autoridade.pt/media/1568/amt-servico-transporte-taxis.pdf> ; Táxis em Portugal (2006-2016) - <https://www.amt-autoridade.pt/media/1365/t%C3%A1xis-em-portugal-2006-2016.pdf>

110. De recordar que, nos termos do Decreto-Lei n.º 60/2016, quando se trata da contratação de serviços intermunicipais por uma Comunidade Intermunicipal ou por municípios associados, é admissível recurso ao conjunto dos táxis previstos nos diversos contingentes intermunicipais.
111. Tendo em conta o vertido nos pontos precedentes, considera-se que a operação em causa apresenta diversas vantagens e dá resposta favorável a cada uma das racionalidades basilares e estruturantes da metodologia de regulação económica independente da AMT (a dos investidores; a dos profissionais/ utilizadores/ utentes/ consumidores e/ou cidadãos; e a dos contribuintes), sem prejuízo do reforço deste quadro através do cumprimento das recomendações feitas pela AMT e da verificação da manutenção destes benefícios através do necessário acompanhamento da execução contratual.
112. Tendo em conta os elementos disponibilizados, afigura-se que esta operação cria adequadas condições para o desenvolvimento sustentável da prestação de serviço de transporte rodoviário de passageiros no município e contribuirá para a inclusão social da população mais idosa ou sem outro modo de deslocação.
113. Por outro lado, o facto de se especificarem condições de exploração de um operador de transportes bem como as suas relações com a respetiva autoridade de transportes confere um quadro de transparência, estabilidade e previsibilidade, e viabilizando um exercício de regulação, supervisão e organização de sistema atento a eventuais distorções concorrenciais.
114. Quanto aos contribuintes, no que concerne à resiliência da sociedade e da economia face à carga fiscal e, não obstante existirem encargos financeiros diretos, os mesmos têm como contrapartida a manutenção do serviço público essencial. Ou seja, as contrapartidas públicas viabilizam a concretização do interesse público de assegurar a satisfação permanente nas necessidades da população.
115. O reforço e aplicação rigorosos de mecanismos de monitorização e fiscalização devem servir para dissuadir o incumprimento de obrigações contratuais, e evitar que se traduzam numa eventual deterioração da qualidade do serviço prestado aos consumidores, pelo que, em conclusão, a aplicação da racionalidade ancorada nos contribuintes conduz à perceção de que os balanços finais, em termos dos benefícios líquidos globais para os contribuintes, são positivos.

116. No que tange a utilizadores/ utentes/ consumidores e/ou cidadãos, o facto de o sistema ser gerido por uma entidade (CIM) com maior proximidade e com melhor conhecimento das reais necessidades dos utilizadores, poderá potenciar a oferta de um melhor serviço, adequando de forma mais profícua a oferta à procura, de uma forma dinâmica e eficaz.
117. Ademais, o exercício dos poderes regulatórios da AMT em articulação com os poderes organizacionais da CIM RC, poderá promover, potencialmente, uma melhor promoção dos direitos e interesses dos consumidores, utilizadores do transporte público, mas também, indiretamente, daqueles que possam beneficiar, direta ou indiretamente, da existência de uma rede de transportes públicos eficiente na sua região.
118. Também no interesse daqueles, como dos contribuintes, a prestação do serviço público de transporte de passageiros, com base numa definição transparente e objetiva de obrigações contratuais, poderá potenciar uma melhor gestão dos dinheiros públicos e, conseqüentemente, assegurar a sustentabilidade da oferta de transportes à população.
119. Em suma, é de concluir e sublinhar:
- Nos termos do n.º 1, do artigo 23.º do RJSPT, as obrigações de serviço público são descritas por referência a elementos específicos, objetivos e quantificáveis;
 - São impostas obrigações que não existiam anteriormente, como sejam obrigações de informação e reporte, de elementos operacionais, económicos e financeiros;
 - A formação do contrato teve em conta os tarifários regulados da atividade, formados e definidos com o objetivo de assegurar a sustentabilidade da atividade;
 - São estabelecidas obrigações de relacionamento com os passageiros;
 - As obrigações impostas são objetivas e vinculativas, desde logo porque são estabelecidas sanções, em caso de incumprimento.
120. Ou seja, considerando os dados disponibilizados, à partida, estamos perante o permitido pelo Direito e pela Jurisprudência Europeia, existindo obrigações contratuais clara e objetivamente definidas e perante compensações que se afigura não ultrapassar o necessário para cobrir os custos ocasionados com o serviço público incentivando o

operador a procurar a eficiência na prestação de serviços, diminuindo os custos, potenciando receitas e evitando o pagamento de penalizações.

IV – DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES

121. De sublinhar que não cumpre à AMT, enquanto regulador económico independente, impor a opção por quaisquer cenários e/ou modelos, competindo-lhe, antes, refletir sobre os Modelos propostos e escolhidos pelas Autoridades de Transportes, tendo em conta a sua *compliance* com o enquadramento jurídico e jurisprudencial em vigor, bem como as suas consequências no mercado, tendo em conta as racionalidades supra referidas e eventuais impactos jus concorrenciais, diretos e indiretos
122. Os contratos de serviço público celebrados no âmbito do RJSPTP, estão condicionados pelo circunstancialismos locais relativos aos múltiplos sistemas de transportes públicos de passageiros, são muito diversos ou com uma grande amplitude/ cambiantes, sendo necessário ter em conta a maturidade do mercado e os modelos contratuais adotados por cada autoridade de transportes nos diversos casos concretos, incluindo, nomeadamente, uma análise ponderada sobre a alocação e partilha de risco operacional.
123. Os dados utilizados para a definição de obrigações de serviço público baseiam-se em levantamento dos indicadores relevantes do sistema de transportes e do território em causa – ainda que não totalmente abrangentes ou especificados³⁴ -, o que permite concluir, com alguma razoabilidade, por uma adequada aderência à realidade – sem prejuízo do atual clima de incerteza causado pela Pandemia Covid19, de contornos ainda imprevisíveis - tendo não apenas em conta indicadores financeiros, mas também económicos e todos os referentes às diversas externalidades associadas ao Ecosistema.
124. De qualquer forma, uma vez que a fundamentação de compensações financeiras e a execução contratual deve propugnar por alcançar pressupostos de transparência e objetividade, de forma a que se possa, ao longo da execução contratual garantir o cumprimento de um serviço de qualidade e a maximização da recursos públicos^{35 36} (por via de uma não sobrecompensação do operador), determina-se que:

³⁴ https://www.amt-autoridade.pt/media/2273/obrigacoes_legais_reporte_informacao_operadores_transporte.pdf

³⁵ Referem ainda as Orientações da Comissão que "(...) se a empresa de transportes celebrou vários contratos de serviço público, as contas publicadas da empresa devem especificar a compensação pública correspondente a cada contrato. De acordo com o artigo 6.º, n.º 2, do regulamento, a pedido por escrito da Comissão, essas contas devem ser-lhe fornecidas."

³⁶ Também desta forma se dá cumprimento ao n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento e ao ponto 2.5.1. das Orientações da Comissão: "o artigo 7.º, n.º 1, do regulamento prevê que cada autoridade competente publique um relatório anual circunstanciado sobre as obrigações de serviço público que são da sua competência, os operadores de serviços públicos selecionados e as compensações e os direitos exclusivos concedidos a estes como contrapartida. O relatório deve estabelecer a distinção entre

- Prever, para efeitos de formação de preço contratual ou valor de compensações, a adequada, a apresentação e validação de dados operacionais e económico-financeiros, de forma segmentada e comprovada, nos termos expostos no presente parecer;
- Que o convite abrange todos os operadores que disponibilizam serviços na região, ou seja, todo o contingente de táxis;
- Deve ser aferido se o operador cumpriu todas as obrigações de informação previstas no artigo 22.º do RJSPTP³⁷ e, em caso de incumprimento, deverá ser dado conhecimento circunstanciado à AMT;
- Deve ser elaborado um relatório de execução³⁸ contratual, mas também de confirmação de que os pressupostos tidos para o cálculo de compensações têm aderência aos dados reais de exploração³⁹ e que cumprem os princípios para o efeito previstos no RJSPTP e no Regulamento (e eventualmente justificar ajustes ao modelo contratual) tendo em conta, designadamente os indicadores de monitorização e supervisão que constam da Informação às Autoridades de Transportes de 27 de setembro de 2018⁴⁰;
- Garantir a obrigação de transmitir os dados operacionais previstos no Regulamento n.º 430/2019, publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 94, de 16 de maio de 2019 em ordem a garantir uma adequada monitorização de todos os pressupostos e variáveis necessários ao cálculo de indicadores de performance;

transporte por autocarro e por comboio, permitir o controlo e a avaliação dos desempenhos, da qualidade e do financiamento da rede de transportes públicos e, se for caso disso, prestar informações sobre a natureza e a extensão dos direitos exclusivos eventualmente concedidos. No entender da Comissão, um «relatório circunstanciado» será um relatório global relativo a todos os contratos de serviço público que a autoridade competente adjudicou, os quais devem ser todos identificados individualmente. Além dos valores totais, as informações fornecidas deverão, pois, referir-se a cada contrato, acautelando a proteção dos interesses comerciais legítimos dos operadores. Os operadores de transportes públicos estão obrigados a prestar às autoridades competentes todos os dados e informações que lhes permitam cumprir as obrigações de publicação. Para se conseguir o objetivo desta disposição, que é a monitorização e avaliação úteis da rede de transportes públicos com vista a possibilitar a comparação com outras redes de transportes públicos num quadro transparente e estruturado, a Comissão incentiva os Estados-Membros e as suas autoridades a assegurarem, voluntariamente, o acesso fácil a esta informação e possibilitarem comparações úteis. (...)”.

³⁷ Obrigações Legais de Transmissão de Informação por Parte de Operadores de Transportes 2020- https://www.amt-autoridade.pt/media/2710/obrigacoes_transmissao_inf_operadores_transportes.pdf

³⁸ De referir ser recomendável que a avaliação do desempenho prevista no contrato possa ter em conta os indicadores e os reportes supramencionados, bem como os dados que obrigatoriamente devem ser transmitidos nos termos do artigo 22.º do RJSPTP.

³⁹ Utilizando sistema de contabilidade analítica que permita a contabilização dos gastos, rendimentos e resultados da empresa e por áreas de atividade.

⁴⁰ Disponível em: https://www.amt-autoridade.pt/media/1777/csite_indicadores_monitorizacao_supervisao_at.pdf

- Garantir a obrigação de elaboração de relatórios públicos sobre o serviço público de transporte de passageiros, previstos no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento;
- Garantir que os operadores transmitem os dados necessários ao cumprimento das suas próprias obrigações, consubstanciadas na elaboração dos dois relatórios supramencionados⁴¹ e para efeitos do relatório de execução contratual, sob pena de aplicação de multas contratuais⁴².

125. Recomenda-se que no relatório de execução contratual, se comprove:

- Nos termos da Lei n.º 64/2013, de 27 de agosto, se procedeu às adequadas informações e notificações, designadamente à Inspeção Geral de Finanças;
- Que se cumpriram os competentes requisitos de autorização de despesa e garantia da sua comportabilidade, bem como a competente fundamentação, designadamente nos termos da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro e Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, do CCP e do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho;
- Que se cumpriram as obrigações decorrentes do Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro, bem como do regime previsto no Regulamento (UE) n.º 181/2011, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro de 2011;
- Que se deu cumprimento das obrigações relativas ao livro de reclamações, no formato físico e eletrónico, nos termos do Decreto-Lei n.º 156/2005, de 15 de setembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 74/2017, de 21 de junho;

126. Nos termos do n.º 4 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril, a CIM RC deverá promover, junto dos operadores, a transmissão à AMT de informação sobre todas as compensações/ remunerações/ financiamentos recebidas por aqueles neste período, ao abrigo de qualquer instrumento legal, regulamentar, contratual ou administrativo, bem como a informação disponível sobre os impactos na operação de transportes na região.⁴³

⁴¹ Orientações - Obrigações de Reporte e Publicitação - Regulamento n.º 430/2019 e Regulamento (CE) n.º 1370/2007 - http://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes_amt_obrigacoes_reporte_relatorios_publicos.pdf

⁴² Orientações - Obrigações de Reporte e Publicitação de Obrigações de Serviço Público – Prorrogação de Prazo - COVID-19 - http://www.amt-autoridade.pt/media/2452/covid-19_obrigacoes_reporte_publicitacao_osp.pdf

⁴³ Compensação pela disponibilização do passe 4_18@escola.tp, do passe sub23@superior.tp e do passe Social + http://www.amt-autoridade.pt/media/2501/compensacoes_passes.pdf, Implementação de Serviços Mínimos de Transporte de Passageiros/transporte escolar http://www.amt-autoridade.pt/media/2492/covid-19_servicosminimostransportepassageiros.pdf, Financiamento e Compensações aos Operadores de Transportes Essenciais, no âmbito da Pandemia COVID-19 - Decreto-Lei N.º 14-C/2020, de 7 de abril http://www.amt-autoridade.pt/media/2437/faq_compensacoestarifarias.pdf e Programa de Apoio à Densificação e Reforço da Oferta de Transporte Público - COVID-19 - http://www.amt-autoridade.pt/media/2514/apoio_reforco_oferta_transporte_publico_covid-19.pdf

127. Naturalmente que a ponderação e introdução das ações deve ser balanceada e justificada em função da gestão dinâmica e flexível do serviço público, da exequibilidade de uma monitorização eficaz não indutora de custos administrativos incomportáveis para a economia do contrato ou limitadora, para além do aceitável, do normal grau de discricionariedade da CIM RC na defesa do interesse público e no cumprimento estrito da legalidade.
128. Sendo o transporte público de passageiros um serviço público essencial, importa assegurar a manutenção da sua exploração, sobretudo numa região de baixa densidade e de poucas alternativas à deslocação da população.

V – DAS CONCLUSÕES

129. Assim, e em conclusão, o parecer da AMT é positivo por se considerar que os procedimentos contratuais apresentados e respetiva fundamentação, cumprem os requisitos mínimos determinados pela Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, bem como com o Regulamento (CE) n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho de 23 de outubro de 2007 e demais legislação e jurisprudência nacional e europeia referenciada.
130. O parecer positivo está condicionado ao cumprimento das determinações efetuadas, no sentido de assegurar, a todo o tempo, a conformidade com as normas legais nacionais e europeias, bem como das disposições contratuais.
131. Posteriormente, seguir-se-á um acompanhamento contratual sistemático, no sentido de aferir, a todo o tempo, a conformidade com as normas legais nacionais e europeias, bem como das disposições contratuais;

Lisboa, 12 de março de 2021.

O Presidente do Conselho de Administração

João Carvalho