

PARECER N.º 22/AMT/2022

I – DO OBJETO

1. A 04 de fevereiro de 2022, a Comunidade Intermunicipal da Região de Coimbra (CIM) remeteu à Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT) as peças de sete procedimentos pré-contratuais relativas ao serviço público de transporte de passageiros flexível, a pedido, para o território do Município de Penacova (Município), para efeitos de emissão de parecer prévio vinculativo, conforme previsto na alínea b) do n.º 2 do artigo 34.º do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio.
2. Foram remetidos, para o efeito, as peças relativas a sete procedimentos por ajuste direto (convites à apresentação de proposta e caderno de encargos), respetivas informações de abertura de procedimento, 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 CIM e a respetiva adenda.
3. A 08 de fevereiro de 2022, foram solicitados à CIM os anexos A, B e C relativos ao procedimento referente à Zona 7, que se encontravam em falta, os quais foram remetidos à AMT a 09 de fevereiro de 2022.
4. O presente parecer inscreve-se, assim, 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 estatutos da AMT (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.
5. 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 como na avaliação das políticas referentes aos Mercados da Mobilidade e dos Transportes.
6. 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 serviço¹;
 - 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 contratuais²;
 - Proceder ao controlo anual das compensações concedidas às entidades que asseguram os serviços de interesse económico geral nos setores regulados³;
 - Promover a defesa dos direitos e interesses dos consumidores e utentes em relação aos preços, aos serviços e respetiva qualidade⁴.
7. Por outro lado, o presente parecer inscreve-se também no âmbito da aplicação do Regime Jurídico do Serviço Público de Transportes de Passageiros (RJSPTP), bem como do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007, alterado pelo Regulamento (UE) n.º 2016/2338, do Parlamento Europeu e do Conselho de 14 de dezembro de 2016, relativo aos serviços públicos de transporte ferroviário e rodoviário de passageiros (Regulamento).
8. Nesta análise procurar-se-á aprofundar e avaliar não apenas as diversas questões regulatórias subjacentes ao pedido de parecer, como também o que respeita aos instrumentos contratuais e legais enquadradores.
9. Em primeiro lugar, o enquadramento e a *compliance* com, entre outros:
- O estabelecido no RJSPTP no Regulamento e na demais legislação aplicável à descentralização administrativa e subvenções públicas;
 - O estabelecido no Decreto-Lei n.º 60/2016, de 8 de setembro, que estabelece as regras específicas aplicáveis à prestação de serviço público de transporte de passageiros flexível e regulamenta o artigo 34.º e seguintes do RJSPTP;

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

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

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

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

- A política de descentralização administrativa de competências prevista no RJSPTP e no Regulamento; na Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, na sua redação atual; na Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, na sua redação atual, que estabelecem o regime jurídico e financeiro das autarquias locais, comunidades intermunicipais e áreas metropolitanas.
10. Em segundo lugar, através do modelo de regulação da AMT, pretende-se contribuir para o suprimento de falhas de mercado, sem gerar falhas de Estado ou de entidades e/ou atos normativos que, de algum modo, o representam, 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 dos paradigmas sociais subjacentes às diferentes racionalidades plurais e não aditivas, cada qual na sua autonomia própria e de verificação cumulativa, nomeadamente, 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

11. No relatório de fundamentação do procedimento de contratualização dos serviços de transporte flexível (STPF) no Município, refere a CIM que nos termos do contrato e da adenda ao contrato de delegação de competências celebrado entre o Município e a CIM, celebrado e publicado em 4 de maio de 2017 e 22 de novembro de 2020, aquela CIM é a Autoridade de Transportes (AT) competente quanto aos serviços públicos de transporte de passageiros municipais, nos termos do n.º 1 do artigo 10.º do RJSPTP.
12. A CIM implementou uma experiência piloto de TPF no Município, entre 9 de Agosto de 2021 e 8 de fevereiro 2022, de acordo com o previsto no n.º 5 do artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 60/2016, de 8 de setembro de 2016.
13. Terminado o período da experiência piloto a CIM pretende agora dar continuidade ao projeto, contratualizando os referidos serviços por um período de 12 meses. *“A procura dos serviços justifica dar continuidade ao serviço na modalidade de transporte flexível a pedido, contratualizando com operadores locais de táxi”;*
14. A definição dos circuitos de TPF implementados na experiência piloto resulta de um estudo desenvolvido pela CIM para todos os municípios da região, sendo que no caso específico do Município os circuitos implementados na fase piloto foram ajustados em

função das necessidades locais identificadas pelo Município de forma articulada com a CIM.

15. No que respeita às características Sociodemográficas do Município, de acordo os dados preliminares dos Censos 2021, residiam no Município cerca de 13 113 habitantes, verificando um acentuar da tendência de perda face à década anterior (-14% face a 2011), sendo que o decréscimo populacional do Município tem sido acompanhado pelo envelhecimento populacional (32% da população com 65 ou mais anos).
16. No que concerne à mobilidade da população, predominam as deslocações entre outros concelhos, com 51% das deslocações a serem efetuadas para fora do Município (Lorvão e Figueira do Lorvão são as freguesias que mais se destacam), sendo o transporte individual o modo de transporte mais utilizado pelos residentes em todas as freguesias, pelo que a quota de utilização do transporte coletivo é reduzida em todas as freguesias.
17. O Município é servido pelo operador Rodoviária da Beira Litoral S.A. e existem 13 lugares com mais de 40 habitantes em que os níveis mínimos da cobertura territorial, do RJSPTP, não são cumpridos, aos quais se juntam mais 14 lugares com 40 ou menos habitantes não servidos pela rede de transporte público rodoviário.
18. Para implementação dos serviços a CIM elaborou um estudo de dimensionamento do sistema que abrangeu todos os municípios da região. Após as experiências efetuadas em Góis e na Pampilhosa da Serra, decidiram avançar com o alargamento do serviço aos restantes municípios da CIM (exceto Coimbra).
19. O sistema configura a implementação de TPF a pedido, tendo a CIM adquirido uma plataforma para a gestão dos serviços.
20. Os circuitos implementados na experiência piloto têm percursos, horários e paragens pré-definidos, mas só se realizam caso existam reservas realizadas até às 15 horas do dia anterior ao da realização da viagem.
21. A oferta disponibilizada ao abrigo desta experiência piloto visa complementar a oferta regular de transporte público regular de passageiros, abrangendo os lugares que, de acordo com o estudo realizado, dispõem de oferta deficitária não cumprindo com os níveis mínimos de serviço definidos no RJSPTP.
22. Atendendo a que existiam alguns lugares com menos de 40 residentes igualmente sem oferta de transporte público e, tendo em consideração que os serviços de transporte público flexível desempenham um importante papel na inclusão social da população

mais idosa ou sem outro modo de deslocação para assegurar as suas necessidades básicas, a CIM optou por incluir estes lugares na oferta de transporte a disponibilizar

23. Conforme refere a CIM, *“o Município de Penacova, embora seja um dos municípios da CIM RC com maior grau de cobertura de rede regular de TP, ainda é um município com défice de cobertura em determinadas zonas. A implementação do serviço de transporte flexível neste território é então uma prioridade”*.
24. O serviço de transporte foi, pois, concretizado recorrendo a empresas de táxi, tendo-se estabelecido protocolos com 10 operadores, de acordo com as estimativas de procura potencial identificadas no estudo elaborado.
25. No que respeita à oferta:
 - Foram dimensionados 10 circuitos (Cfr. Figura 3.1. do Relatório de Fundamentação) que estabelecem a ligação de diversos lugares ao centro do Município (Câmara Municipal de Penacova, Centro de Saúde) e às extensões de saúde;
 - O serviço ficou disponível à população com uma periodicidade bi-semanal (3.^a e 5.^a-feira);
 - A oferta de horários é a seguinte: Horário de ida: 09h00/09h15 e Horário de regresso: 12h30/12h45;
 - A caracterização da oferta encontra-se no Quadro 3.1 do Relatório de Fundamentação, representando-se os circuitos na Figura 3.1 desse documento.
26. O tarifário praticado na experiência piloto é semelhante ao praticado na rede regular de transporte público da região, o qual assenta numa base quilométrica, em que a tarifa depende da distância entre a origem e o destino, calculada com base no trajeto mais curto (Cfr. Quadro 3.2. do Relatório de Fundamentação).
27. No que concerne à procura do serviço, nos 6 meses de 2021/2022 em que decorreu a experiência piloto, houve 278 reservas efetuadas (Cfr. figuras 3.3. e 3.4. do Relatório de Fundamentação), sendo de relevar que:
 - A experiência piloto decorreu num período atípico motivado pela situação pandémica originada pelo SARSCoV2, colidindo alguns dos meses com os de confinamento impostos pela crise sanitária; e
 - Estes serviços carecem de um período experimental de divulgação dos serviços, pelo que a CIM admite que a procura registada se encontre abaixo da procura

potencial dos serviços.

28. No que se refere à remuneração dos operadores, custos e receitas:

- Para remuneração dos serviços é efetuado o pagamento de: (i) Bandeirada por cada serviço no valor de 3,25€; (ii) Veículos.km realizados em cheio e em vazio com o preço de [confidencial]€/km;
- Os custos associados à implementação dos circuitos de transporte público flexível foram fixados no valor € [confidencial], sendo as receitas totais de € [confidencial], o que representam uma cobertura de custos por receitas de 16%;
- Face a este défice, a CIM teve um encargo de € [confidencial], de forma a garantir este serviço aos operadores:
- Os encargos da CIM reportam-se à diferença entre os custos operacionais e as receitas de bilhética;
- Tendo em consideração os resultados atingidos com a implementação da experiência piloto, a CIM procedeu a algumas alterações na rede de circuitos a contratualizar, alterando e alargando a cobertura dos serviços a alguns lugares não abrangidos, sendo a solução final composta por 7 zonas e 9 circuitos com periodicidade anual e 4 circuitos no período não escolar.

29. No que respeita ao novo procedimento, a CIM pretende contratualizar 9 circuitos, a saber: As rotas 1,2,4,5,7,9,10,11 e 12 que asseguram ligação dos lugares a vários destinos (CM Penacova, centro de saúde e extensões de saúde).

30. No período não escolar a CIM pretende contratualizar 4 circuitos, a saber: as rotas 3,6,8 e 13 que asseguram a ligação de lugares que não tenham cobertura de rede em período não escolar aos destinos definidos.

31. A caracterização da oferta a contratualizar sistematiza-se no Quadro 3.3, do Relatório de Fundamentação remetido pela CIM (que se reproduz *infra*, sendo que a periodicidade e os horários da oferta serão em todo semelhantes aos da experiência piloto)

Zona	Rota	Lugares	Horário estimado Chegada Destino	Horário estimado regresso origem	Periodicidade	Época
Zona 1	Rota 1	Ponte da Mata, Palheiros, Midões, Palmazes, Carvalho Velho, Aveleiro, São Paulo, Mata, Vale da Formiga	09h00 e 13h30	12h30 e 16h30	3ª e 5ª-feira	Anual
Zona 2	Rota 2	Cunhedo, Lagares, Covais, Vale do Barco	09h00 e 13h30	12h30 e 16h30	3ª e 5ª-feira	Anual
	Rota 3	Coíço, Paredes	09h00 e 13h30	12h30 e 16h30	3ª e 5ª-feira	Período não escolar
Zona 3	Rota 4	Casqueira, Monte Redondo, Alagoa, Telhado, Mata Maxial, Agrelo, Golpilhal, Granja, Sernelha, Póvoa, Gavinhos, Agrelo	09h00 e 13h30	12h30 e 16h30	3ª e 5ª-feira	Anual
Zona 4	Rota 5	Besteiro, Vale de Gonçalo, Vale de Azelha, Vale de Intela, Belfeiro, Ferradosa, Riba de Cima, Travasso, Felgar	09h00 e 13h30	12h30 e 16h30	3ª e 5ª-feira	Anual
	Rota 6	Gondelim, Boas Eiras, Chã, Carvalhal de Mansores	09h00 e 13h30	12h30 e 16h30	3ª e 5ª-feira	Período não escolar
Zona 5	Rota 7	Pendurada, Amial, Sto António do Cântaro, Soalhal, Vale das Éguas, Póvoa, Cazelho, Capitarino, Vale da Carvalha, Vale de Ana Justa, Carvalhais	09h00 e 13h30	12h30 e 16h30	3ª e 5ª-feira	Anual
	Rota 8	Cerquedo, Lourinhal	09h00 e 13h30	12h30 e 16h30	3ª e 5ª-feira	Período não escolar
Zona 6	Rota 9	Aveleira, Roxo, Foz do Caneiro, Paradela de Lervão, São Mamede, Rebordosa	09h00 e 13h30	12h30 e 16h30	3ª e 5ª-feira	Anual
	Rota 10	Chelinho	09h00 e 13h30	12h30 e 16h30	3ª e 5ª-feira	Anual
Zona 7	Rota 11	Cortiça, Paradela da Cortiça, Sobreira, Vale do Conde, Zagalho, Outeiro Longo	09h00 e 13h30	12h30 e 16h30	3ª e 5ª-feira	Anual
	Rota 12	Granja do Rio, Chelo	09h00 e 13h30	12h30 e 16h30	3ª e 5ª-feira	Anual
	Rota 13	Carregal, Vale do Tronco, Vale Maior, Miro, Friúmes	09h00 e 13h30	12h30 e 16h30	3ª e 5ª-feira	Período não escolar

Nota: No período não escolar todos os lugares que não tenham cobertura horária de serviço de transporte público regular podem efetuar reservas de SIT FLEXI.

32. Tendo em consideração a evolução da situação epidemiológica do país à data de contratualização dos serviços, a CIM admite que os níveis de procura a registar se deverão manter próximos dos apurados na experiência piloto.
33. Face ao exposto e por forma a otimizar os veículos a afetar à realização dos serviços, a CIM redimensionou a frota perspetivando-se a necessidade de apenas 7 operadores de táxis, admitindo-se veículos com uma lotação de 5, 7 e 9 lugares.
34. A estimativa de custos foi efetuada com base na média de custos do histórico verificado nos projetos piloto realizados, tendo-se apurado um custo unitário por lugar servido pelos serviços.
35. Para tal, dividiu-se a área territorial em zonas – Zona 1 a Zona 7 - por forma a alocar 1 operador por zona à exploração dos serviços, com a seguinte projeção de despesa e receita por zona:

[confidencial]

36. No âmbito do presente procedimento a CIM pretende manter o modelo de remuneração dos operadores adotado no decurso da experiência piloto e que incide no pagamento de por serviço de: [confidencial];

37. O modelo de remuneração proposto corresponde à aplicação do tarifário dos serviços de Táxi divulgado pela ANTRAL.
38. Tendo em consideração a tipologia de serviços a prestar, o risco de procura inerente à exploração dos serviços e os operadores a alocar à sua realização, a CIM considerou a prestação de serviços a modalidade mais adequada para a sua contratualização, recorrendo aos operadores de táxi locais do Município.
39. No que respeita ao procedimento e tendo em consideração o valor base do contrato, a CIM optou por um procedimento de ajuste direto com envio de convites aos operadores de Táxi do Concelho.
40. Por outro lado, refere o Município que *“As características dos serviços de TPF a contratualizar, nomeadamente o facto de servirem lugares de reduzida procura, com viagens esporádicas justifica que os serviços sejam realizados em táxi, alocando diversos operadores locais de acordo com a proximidade geográfica destes aos circuitos definidos, o que permite reduzir os custos associados à operação dos serviços”*.
41. Atendendo a que a atribuição dos serviços é da iniciativa da CIM, 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 desta entidade.
42. À semelhança do que acontece com a experiência piloto, os serviços de transporte público a contratualizar neste procedimento serão divulgados no *site* da internet da CIM, disponível em <https://www.cim-regiaodecoimbra.pt/cim-rc/projeto-sitflex/> e no sítio da internet do Município.
43. Para efeitos de monitorização do cumprimento das obrigações de serviço público estipuladas, a CIM recorrerá:
 - À informação da plataforma de gestão dos serviços, onde regista as reservas dos utilizadores, sendo que a cada reserva é automaticamente atribuído um custo do valor a cobrar aos utilizadores;
 - Para efeitos de pagamento da compensação por obrigações de serviço público serão confrontadas as faturas com os registos dos serviços na plataforma;
 - À informação da plataforma de gestão dos serviços para calcular os seguintes indicadores para efeitos de monitorização dos contratos: (i) Veículos. Km realizados; (ii) Passageiros transportados por mês; (iii) Custo semanal e mensal

dos serviços; (iv) Custo médio por passageiro transportado; (v) Receita média por passageiro transportado; (vi) Percurso médio por passageiro transportado.

Peças do procedimento

44. Foram remetidas com o pedido de parecer, o convite à apresentação de proposta e o caderno de encargos e respetivos Anexos⁵ referentes aos 7 procedimentos por ajuste direto, nos termos da alínea a) do n.º 1 do artigo 40.º do CCP.

45. Cada procedimento corresponde a uma zona geográfica do Município a saber:

- Zona 1: Ponte da Mata, Palheiros, Midões, Palmazes, Carvalho, Velho, Aveledo, São Paulo, Mata e Vale da Formiga, com os seguintes destinos: 1.º Câmara Municipal e 2.º Centro de Saúde de Penacova;
- Zona 2: 1.º circuito Cunhedeiro Lagares, Covais, Vale de Barco e o 2.º circuito Coiço e Paredes, tendo ambos os circuitos os seguintes destinos: 1.º Câmara Municipal, 2.º Centro de Saúde de Penacova e 3.º Ext. Saúde Pedro Alva;
- Zona 3: Casqueira, Monte Redondo, Alagoa, Mata Maxial, Agrelo, Golpilhal, Granja, Sernelha, Póvoa, Gavinhos e Agrelo, com os seguintes destinos: 1.º Câmara Municipal e 2.º Centro de Saúde de Penacova e 3.º Ext. Saúde Figueira de Lorvão;
- Zona 4: 1.º circuito Besteiro, Vale de Gonçalo, Vale de Azelha, Vale de Intela, Belfeiro, Ferradosa, Riba de Cima, Travasso, Felgar e o 2.º circuito Gondelim, Boas Bras, Chã, Carvalhal de Mansores, tendo ambos os circuitos os seguintes destinos: 1.º Câmara Municipal e 2.º Centro de Saúde de Penacova;
- Zona 5: 1.º circuito Pendurada, Arrial, Santo António do Cântaro, Soalhal, Vale das Éguas, Póvoa, Cazelho, Capitorno, Vale da Carvalha, Vale de Ana Justa e Carvalhais e o 2.º circuito Cerquedo e Lourinham, tendo ambos os circuitos os seguintes destinos: 1.º Câmara Municipal e 2.º Centro de Saúde de Penacova;
- Zona 6: 1.º circuito Aveleira, Roxo, Foz do Carneiro, Paradela de Lorvão, São Mamede, Rebordosa, com destino a Ext. Saúde de Lorvão e 2.º circuito Chelinho, com destino a 1.º Câmara Municipal Penacova, 2.º Centro de Saúde Penacova e 3.º Ext. Saúde Lorvão.

⁵ Anexo A do CE é relativo aos Lugares servidos e respetivos horários, Anexo B do CE é referente à Arquitetura funcional do serviço” e o Anexo C ao CE vem estabelecer a Tabela de preços a praticar pelo operador.

- Zona 7: 1.º circuito Cortiça, Paradela, Sobreira, Vale do Conde, Zagalho, Outeiro Longo, com destino a 1.º Câmara Municipal Penacova, 2.º Centro de Saúde Penacova e 3.º Ext. Saúde S. Pedro Alva; 2.º circuito Granja do Rio, Cheio, com destino a 1.º Ext. Saúde de Lorvão; e 3.º circuito Carregal, Vale do Tronco, Vale Maior, Miro, e Friúmes, com destino a 1.º Câmara Municipal Penacova, 2.º Centro de Saúde Penacova e 3.º Ext. Saúde S. Pedro Alva.
46. A CIM estabeleceu no Anexo A ao CE que pode solicitar, a título excepcional, a realização de serviços não previstos em outros lugares de Penacova, tendo em vista dar resposta a necessidades imprevistas relacionadas com a área da saúde, zonas sem serviço de transporte no período não escolar ou outras (consultas médicas, apoio médico, fisioterapia, etc.).
47. Deste modo e considerando as especificidades dos circuitos propostos, o preço base proposto para cada ajuste direto é o seguinte:⁶
- Zona 1: [confidencial];
 - Zona 2: [confidencial];
 - Zona 3: [confidencial];
 - Zona 4: [confidencial];
 - Zona 5: [confidencial];
 - Zona 6: [confidencial];
 - Zona 7: [confidencial];
48. Nos CE são definidas as condições que o operador deve observar na exploração do serviço de transporte público de passageiros e estabelecidos os termos do cumprimento das obrigações de serviço público a que os operadores estarão vinculados.
49. Considerando a similitude dos objetos, as cláusulas gerais dos CE 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.
50. A cláusula 4.ª de cada um dos CE estabelece o prazo de execução em 365 (trezentos e sessenta e cinco) dias ou quando for atingido o limite do valor do do preço base do

⁶ O preço base de cada procedimento encontra-se na cláusula 3ª dos respetivos Cadernos de Encargos.

contrato, sendo que “O contrato poderá ser prorrogado nos termos do artigo 440.º do CCP, conjugado com o artigo 97.º do mesmo diploma”.

51. Quanto ao preço contratual, previsto na Cláusula 9.ª de cada um dos CE, encontra-se estabelecido que “Pela prestação dos serviços objeto do contrato, bem como pelo cumprimento das demais obrigações constantes do presente Caderno de Encargos, a [CIM] deve pagar ao prestador de serviços o preço constante da proposta adjudicada, se este for legalmente devido, o qual não pode, em qualquer caso, ser superior ao preço definido no convite do procedimento”, sendo que o preço “inclui todos os custos, encargos e despesas associadas à integral execução de todos os serviços a desenvolver no âmbito do projeto”.
52. No que respeita às Condições de Pagamento, a Cláusula 10.ª de cada um dos CE determina que o preço contratual devido pela CIM será pago da seguinte forma: pelo fornecimento dos serviços de TPF, a CIM deve proceder à compensação por obrigação de serviço público, a pagar ao prestador de serviços, compreendendo os seguintes valores:
- Valor da bandeirada por cada serviço efetuado (€3.25);
 - Valor por km realizado, em cheio e em vazio, [confidencial];
53. A Cláusula 10.ª estabelece ainda que 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;
 - A compensação financeira a pagar mensalmente ao operador é igual ao somatório dos valores a pagar por serviço, correspondente ao número de serviços efetuados durante o mês em apreço;
 - O valor do número de Km realizados será determinado com base nos serviços efetuados sendo o respetivo cálculo efetuado através da matriz de distância entre paragens, considerando o percurso mais direto entre as paragens ordenadas de acordo com a rota de serviço programado (não são contabilizados os Km em vazio efetuados ao início e final do serviço, entre as paragens do transporte a pedido e o local de estacionamento habitual das viaturas), exceto nos casos previstos na alínea c., do n.º 1 da Cláusula 10.ª de cada um dos CE.

54. A cláusula 11.^a 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.
55. A cláusula 12.^a estabelece que não podem ser impostas penalidades ao adjudicatário, nem é havido 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.
56. É prevista a resolução sancionatória na cláusula 13.^o, 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.
57. A cláusula 19.^o vem estabelecer as regras aplicáveis em matéria de proteção de dados.
58. A – segunda- cláusula 19.^a (número de cláusula repetida, que deverá ser renumerada) regulamenta as Especificações Técnicas do CE, as quais se dividem entre disposições gerais (Parte I) e disposições especiais (Parte II).
59. 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;
 - Comparecer em reuniões de coordenação com os representantes da entidade adjudicante, sempre que tal se mostrar necessário;

- 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.

60. Já no âmbito das disposições especiais, encontra-se definido o âmbito territorial de cada procedimento no Anexo A de cada CE, no qual são ainda previstos os circuitos e horários dos serviços.⁷

61. 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;
- Obrigação de participar de forma ativa em reuniões de acompanhamento e proporcionar uma correta articulação com os objetivos e orientações da CIM;
- Obrigação de alocação dos meios humanos, 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;

⁷ O Anexo B é referente à Arquitetura Funcional do Serviço – Procedimentos do Condutor e o Anexo C contém a Tabela de Preços.

- Garantia da qualidade no serviço relativamente às condições de conforto, segurança, higiene e aspeto geral;
 - 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;
 - Disponibilizar aos passageiros livro de reclamações, bem como disponibilizar endereço eletrónico para o qual os passageiros possam enviar reclamações por meio de plataforma eletrónica;
 - Disponibilizar folheto elaborado pela CIM de divulgação dos serviços de transporte flexível no Município, no qual constam também os meios de acesso para registo de reclamações por via eletrónica e endereço eletrónico da entidade reguladora;
 - Colaborar com a concedente na transmissão de informação de reporte à AMT sobre remunerações ou compensações recebidas ao abrigo dos instrumentos contratuais em vigor.
62. 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.
63. São ainda previstas disposições especiais sobre os circuitos, horários e veículos afetos ao serviço (*Cfr.* ainda Anexo A do CE), bem como sobre a fiabilidade e cumprimento de horários e , bem assim, sobre a forma de gestão das operações, sendo o respetivo centro da competência da CIM que assegurará o registo das reservas que forem efetuadas.
64. São ainda previstas as obrigações da CIM 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.
65. 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 de quaisquer ocorrências que ponham em causa o cumprimento dos horários dos serviços previstos; confirmação da receção dos pedidos dos serviços; manter a comunicação com os motoristas/veículos aberta e responder às eventuais reservas de última hora; cumprir os princípios e metodologias previstas para a gestão de operações, conforme arquitetura funcional definida,

constante do Anexo B; emissão do respetivo título de transporte / recibo comprovativo do pagamento de acordo com o modelo esse entregue pela CIM ao prestador de serviços; e participar no acerto de contas inerente à compensação financeira pelos serviços prestados, reportando as recolhidas e os serviços devidos.

66. Sobre as tarifas a cobrar ao passageiro associadas ao serviço de transporte a pedido, as mesmas serão cobradas viagem a viagem, aquando do embarque, e serão fixadas pela CIM, de acordo com a tabela de preços por escalão quilométrico prevista no Anexo C do CE , independente do percurso real efetuado.
67. Quanto ao convite à apresentação de propostas dos ajustes diretos, o mesmo estabelece as regras dos procedimentos pré-contratuais⁸.
68. Conforme referido pela CIM no artigo 4.º de cada um dos Convites, *“foi efetuada consulta preliminar ao mercado à totalidade das licenças de táxis existentes no município dos quais os serviços da CIM dispunham de informação (total de 17), sendo que apenas 10 operadores pretenderam proceder à celebração de protocolo para implementação do projeto piloto. Dos 10 operadores, apenas 7 pretendem executar serviços no âmbito da prestação de serviços em apreço”*.
69. De acordo com o convite, as peças serão enviadas via correio eletrónico (art.5.º) e as propostas devem ser constituídas 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 CE, assinada pelo concorrente;
 - Declaração contendo o valor do preço contratual proposto, elaborado de acordo com o Anexo III do convite;
 - Cópia da certidão do registo comercial ou código de acesso à “Certidão Permanente”, ou cópia da ata de tomada de posse dos titulares dos órgãos e respetivos estatutos, no caso de se tratar de pessoa coletiva sem carácter comercial ou industrial, ou comprovativo de início de atividade junto da Autoridade Tributária com a indicação da competente Classificação Portuguesa das Atividades Económicas (CAE).

⁸ Considerando que se trata de ajustes diretos em que apenas será convidada uma entidade a apresentar proposta, não existe critério de adjudicação.

70. As propostas serão enviadas por correio eletrónico e o prazo para a respetiva apresentação será de 6 dias após envio do convite (art.s 9.º e 10.º).
71. É ainda previsto o prazo de 5 dias para a apresentação dos documentos de habilitação (art.16.º).
72. Não será exigida a prestação de caução ao adjudicatário, nos termos do n.º 2 do artigo 88.º do CCP, nem o contrato será reduzido a escrito por se tratar de uma aquisição de serviços cujo preço contratual não excede 10.000,00 €, nos termos do disposto no artigo 95.º, n.º 1, alínea a), do CCP (art.s 17.º e 18.º).
73. O procedimento escolhido pela CIM é o de ajuste direto, nos termos da alínea d) do número 1 do artigo 20.º do CCP, considerando o valor global do benefício económico que pode ser obtido pelo adjudicatário com a execução do contrato a celebrar, que não irá ultrapassar os €20.000, sendo que os operadores de transporte a convidar serão os operadores de táxi com licença para operação no Município e que manifestaram interesse em realizar o serviço de transporte a pedido.
74. De acordo com o transmitido pela CIM, os valores base apresentados foram obtidos *“através do apuramento do histórico de gastos médios que se verificaram durante os projetos piloto realizados. Apurou-se um custo unitário mensal por lugar servido (pelo serviço de transporte flexível a pedido) durante os projetos piloto e multiplicou-se esse custo unitário pelo número de lugares a servir no âmbito de cada prestação de serviços, considerando no cálculo os 12 meses do prazo da prestação”*.

III – DA ANÁLISE

Enquadramento

75. 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 público⁹ ¹⁰. Nos termos daquele regime, todos os operadores do mercado de transporte sujeitos a obrigações de serviço público, com

⁹ http://www.amt-autoridade.pt/media/2227/alteracaoregjurtransitorio_l52_2015_9jun.pdf

¹⁰ 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: Acompanhamento da implementação do Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros - Ponto de situação 2016-2020 - https://www.amt-autoridade.pt/media/2908/acompanhamento_implementacao_rjsptp_2016-2020.pdf

compensação financeira em razão daquelas obrigações, e/ou 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. Por outro lado, 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.

76. Na pendência de tais procedimentos concursais, mantêm-se os títulos habilitantes em vigor, nos termos esclarecimentos publicamente pela AMT¹¹.
77. De qualquer modo, a qualquer instrumento administrativo, contratual ou regulamentar que implique o pagamento de compensações/remunerações não deixa de se aplicar as competentes regras previstas no CCP, articuladas com o RJSPTP e o Regulamento, bem como as relacionadas com autorização de despesa. Por outro lado, e também nos termos do Acórdão do Tribunal de Contas¹² (acrescentamos nós, de acordo com as recomendações da AMT ¹³¹⁴), 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”.*

¹¹ Quadro Regulatório aplicável aos serviços de transporte público de passageiros - https://amt-autoridade.pt/media/3215/informacao_amt_regime_regulatorio_servicostransportepublico.pdf.

¹² <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/acordaos/1sss/Documents/2019/ac004-2019-1sss.pdf>.

¹³ Acompanhamento da implementação do Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros - Ponto de situação 2016-2020 - https://www.amt-autoridade.pt/media/2908/acompanhamento_implementacao_rjsptp_2016-2020.pdf

¹⁴ Informação sobre Auxílios de Estado e compensações: https://www.amt-autoridade.pt/media/1955/auxilios_estado_osp_transportes.pdf

78. De recordar que o artigo 23.º do RJSPTP estabelece, por seu turno, que *"as autoridades de transportes competentes podem impor obrigações de serviço público¹⁵ ao operador de serviço público, as quais devem ser formuladas de forma expressa e detalhada, por referência a elementos específicos, objetivos e quantificáveis"*.
79. Noutra vertente, o artigo 24.º do RJSPTP estabelece que *"o cumprimento de obrigações de serviço público pode conferir o direito a uma compensação por obrigação de serviço público, a atribuir pela autoridade de transportes competente ao operador de serviço público respetivo"*, nos termos do anexo ao Regulamento e do Decreto-Lei n.º 167/2008, de 26 de agosto, na sua redação atual.
80. 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"^{16, 17}*
81. 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*

¹⁵ 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.*

¹⁶ 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).

¹⁷ O Tribunal entende que: (i) Existe a necessidade de definir e atribuir de modo claro e transparente as obrigações de serviço público desde o início para que se possa deduzir com exatidão quais as obrigações de serviço público impostas às empresas (ii) Os parâmetros com base nos quais o montante exato de compensação é calculado, devem ser previamente estabelecidos, de forma objetiva e transparente, a fim de evitar que inclua uma vantagem económica suscetível de favorecer a empresa beneficiária em relação às empresas concorrentes; (iii) É necessário efetuar um juízo de proporcionalidade entre o montante da compensação atribuída e o custo suplementar suportado com o cumprimento das obrigações de serviço público com o intuito de evitar casos de compensação excessiva. Assim, a compensação não pode ultrapassar o que é necessário para cobrir total ou parcialmente os custos ocasionados pelo cumprimento das obrigações de serviço público, tendo em conta as receitas obtidas, assim como um lucro razoável pela execução destas obrigações. (iv) Como critério de eficiência deve existir um procedimento de contratação pública que possibilite selecionar o candidato que apresente as melhores condições para proceder ao fornecimento do serviço de interesse económico geral ao menor custo possível para a coletividade e, alternativamente, quando não seja empregue o procedimento de concurso público, o nível da compensação deve basear-se na análise dos custos que uma empresa média, bem gerida e adequadamente equipada em meios de transporte para poder satisfazer as exigências de serviço público requeridas teria suportado para cumprir estas obrigações, tendo em conta as respetivas receitas assim como um lucro razoável relativo à execução destas obrigações.

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”.¹⁸

82. O Regulamento estabelece ainda que devem ser definidas *“claramente as obrigações de serviço público que os operadores de serviço público devem cumprir e as zonas geográficas abrangidas”,* estabelecendo *“antecipadamente e de modo objetivo e transparente: i) os parâmetros com base nos quais deve ser calculada a compensação, se for caso disso, e ii) a natureza e a extensão dos direitos exclusivos eventualmente concedidos, por forma a evitar sobrecompensações (...)”* devendo aqueles parâmetros ser determinados *“(...) de modo a que cada compensação não possa, em caso algum, exceder o montante necessário para a cobertura do efeito financeiro líquido sobre os custos e as receitas decorrentes da execução das obrigações de serviço público, tendo em conta as respetivas receitas, conservadas pelo operador de serviço público, e um lucro razoável”.*
83. 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 razoável¹⁹, igual ao efeito financeiro líquido”.*
84. 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*

¹⁸ 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”.*

¹⁹ 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”.*

conta, ao proceder ao cálculo da incidência financeira líquida, os efeitos financeiros quantificáveis sobre as redes do operador”.

85. 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”.*
86. 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 TPF.
87. 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 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.*
88. O mesmo diploma 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.
89. O diploma estabelece ainda, entre outras, as regras de acesso, modalidades de TPF, 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.

Contrato de serviço público

90. No caso concreto, a CIM pretende manter o modelo de remuneração dos operadores adotado no decurso da experiência.
91. Neste sentido, foi fixado um preço base para cada 1 dos 7 ajustes diretos a celebrar pela CIM, relativos à execução dos serviços de transporte flexível a pedido [confidencial]; em todos os casos acrescido de IVA à taxa legal em vigor, a pagar ao operador.

92. O prazo contratual a considerar para a execução do contrato é de 365 dias ou quando for atingido o limite do valor do preço contratual, sendo que o contrato poderá ser prorrogado nos termos do artigo 440.º do CCP, conjugado com o artigo 97.º do mesmo diploma.
93. Os valores base, apresentados foram obtidos através do apuramento do histórico de gastos médios que se verificaram durante os projetos piloto realizados e têm em conta os tarifários em vigor para o setor dos táxis:
- Valor da bandeirada de €3.25;
 - Valor por km realizado, em cheio e em vazio, entre a origem e o destino definido (€0.47/km para viaturas com capacidade de 5 lugares e €0,61/km para viaturas com capacidade de 7 a 9 lugares);
 - Valor por km realizado em vazio sempre que o operador tenha de efetuar uma deslocação superior a 6 km da praça até ao lugar de origem (onde está o passageiro).
94. Face ao exposto o valor apurado/preço base encontra-se justificado pela CIM, 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.²⁰
95. 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 acertos aos pagamentos, em função daquelas mesmas receitas e em função dos quilómetros efetivamente percorridos.
96. Considera-se que o valor da remuneração é adequado tendo em conta procedimentos semelhantes e porque 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.
97. 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

²⁰ Valor da bandeirada + valor por Km x número de km realizados (em cheio e em vazio de circuito).

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

98. 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 táxis²¹ como universo potencial de prestadores de serviços.
99. De recordar que, nos termos do Decreto-Lei n.º 60/2016, quando se trata da contratação de serviços intermunicipais por uma CIM ou por municípios associados, é admissível recurso ao conjunto dos táxis previstos nos diversos contingentes intermunicipais.
100. 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 deverá promover, junto dos operadores, a transmissão à AMT de informação sobre todas as compensações/ remunerações/ financiamentos recebidas por aqueles neste período.

Obrigações de serviço público

101. Da análise do CE 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.
102. Tendo em consideração que no relatório de fundamentação a CIM refere que *“Atendendo a que a atribuição dos serviços é da iniciativa da Autoridade de Transportes CIM RC, ou seja, da entidade concedente, o cumprimento do estipulado no artigo 22.º do RJSTP, no que concerne ao registo dos serviços de TPF na plataforma nacional de*

²¹ 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>

registo dos serviços (STEPP) será da responsabilidade desta entidade”, assim, a CIM deverá garantir o efetivo cumprimento do disposto naquele artigo.

103. Contudo, importa garantir que qualquer incumprimento das obrigações contratuais seja passível de sancionamento, 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.²²

104. Por outro lado, tal como defendido pela AMT²³:

- 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/remunerações 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 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.

105. Considera-se que deverá existir uma monitorização contratual rigorosa, sistemática e periódica (acompanhando os pagamentos previstos), com base nos elementos

²² https://www.amt-autoridade.pt/media/2273/obrigacoes_legais_reporte_informacao_operadores_transporte.pdf

²³ 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

transmitidos pelo operador²⁴, que garanta que, a todo o tempo e/ou quando se justifique, se possa proceder aos ajustamentos que sejam necessários.

106. Por isso, sempre que necessário, recomenda-se que se certifique, valide ou audite, 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 (nos termos do Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro)
107. 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 obrigações de informação, além das estritamente indispensáveis, sob pena de os custos administrativos superarem os benefícios ou a remuneração decorrente da contratação.
108. 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.
109. De qualquer forma nos termos do artigo 45.º do RJSPTP, ao incumprimento de todas as obrigações contratuais, incluindo obrigações de informações, 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.
110. Por outro lado, tendo por base o n.º 1 do artigo 329.º do CCP, e de acordo com jurisprudência recente²⁵ as *“sanções contratuais têm de ser tipificadas nas peças concursais que integram já o próprio contrato a celebrar ou na lei, assim se garantindo “condições mínimas de determinabilidade dos comportamentos proibidos”, de modo a permitir-se a “determinabilidade objetiva, de forma clara e precisa” dos possíveis incumprimentos contratuais sancionáveis pelo contraente público”*.
111. É certo que o artigo 29.º, n.º 1, da Constituição da República Portuguesa (CRP) não se opõe a que as normas que preveem disposições administrativas sancionatórias não

²⁴ 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

²⁵ Acórdão do Tribunal Central Administrativo Norte de 03-12-2021 – processo 1973/20.2BEPRT: <http://www.dgsi.pt/jtcn.nsf/89d1c0288c2dd49c802575c8003279c7/bddd898f950f89de802587ad003a22e6?OpenDocument>

obedeçam ao grau de tipicidade que prescreve para as normas penais e os artigos 266.º, n.º 2, da CRP e 329.º, n.º 1, do CCP não impõem essa densificação.

112. Mas a entidade adjudicante não detém uma liberdade ilimitada para decidir a futura tipificação dos comportamentos que podem ser adstritos à aplicação de sanções contratuais quando violados pelo cocontratante, sem que, à partida, se saiba quais das condutas adotadas serão relevantes para esse efeito.

113. Para evitar a indefinição e a imprevisibilidade é que o legislador previu a necessidade de as sanções contratuais serem tipificadas e que os comportamentos que possam originar a aplicação de multas contratuais tenham de estar discriminados, pois só assim os seus destinatários saberão de antemão quais as condutas que uma vez adotadas podem determinar a sujeição a multas contratuais durante a execução do contrato.

114. Ora, no caso em concreto, afigura-se:

- Existirem apenas multas contratuais concretas, mas não para todas as obrigações;
- Aplicar-se uma norma geral de resolução contratual para todas as outras obrigações, sejam elas principais ou acessórias;
- Não existe a definição de penalidades mínimas e máximas;

pelo que a CIM deve proceder a uma melhor objetivação do texto contratual, no sentido de obter maior clareza quanto à sua execução, no que se refere a obrigações e penalidades.

Direitos dos utilizadores

115. 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 legais²⁶, designadamente na disponibilização de informação clara e acessível sobre todos os aspetos da exploração, incluindo a disponibilização de livro de reclamações²⁷.

116. Por outro lado, conforme previsto já na Cláusula 2.ª, n.º 10, do CE, deve a autoridade de transportes garantir a promoção (por si e/ou pelo operador) da disponibilização de

²⁶ 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

²⁷ Disponibilização do Livro de Reclamações Eletrónico - Informação aos Operadores Económicos - <http://www.amt-autoridade.pt/media/2162/disponibilizacaoole.pdf>

Livro de Reclamações (físico e eletrónico)²⁸ nos termos Decreto-Lei n.º 156/2005, de 15 de setembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 74/2017, de 21 de junho.

117. Mais se refere que, de acordo com o artigo 3.º daquele diploma, 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.
118. 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.
119. 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 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.
120. 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.
121. É entendimento da AMT que as entidades gestoras de sistemas de bilhética e de suporte à mobilidade ou quaisquer outras que intermedeiem ou permitam o acesso a serviços de transportes de passageiros por via digital, detidas ou não pelo prestador de serviços em concreto, estão incluídas nos Mercados 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.

²⁸ <http://www.amt-autoridade.pt/media/2162/disponibilizacaolre.pdf>

122. 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.
123. O artigo 13.º do mesmo diploma estabelece que a formulação da reclamação, nos termos previstos naquele diploma 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.
124. 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.
125. 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, pretendendo 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.²⁹[1].
126. 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 nos Mercados da Mobilidade e dos Transportes se inscrever no Livro de reclamações Eletrónico³⁰, 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,

²⁹ 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>

³⁰ <https://registo.livroreclamacoes.pt/>

esteja, ou não, a aceder através de sítio da internet ou plataforma específica desse operador.³¹

127. Neste âmbito, a CIM estabeleceu nas disposições especiais do CE que o operador deve disponibilizar aos passageiros livro de reclamações, bem como disponibilizar endereço eletrónico para o qual os passageiros possam enviar reclamações por meio de plataforma eletrónica, bem como deve disponibilizar folheto elaborado pela CIM de divulgação dos serviços de transporte flexível no Município, no qual constam também os meios de acesso para registo de reclamações por via eletrónica e endereço eletrónico da entidade reguladora (reclamacoes@amt-autoridade.pt).
128. 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.

Racionalidades societais relevantes

129. 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.

³¹Disponibilização 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>

130. 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.
131. 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.
132. 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.
133. 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.
134. 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.
135. Ademais, o exercício dos poderes regulatórios da AMT em articulação com os poderes organizacionais da CIM, 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.
136. 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.

Conclusões

137. Em suma, é de concluir e sublinhar:

- Nos termos do n.º 1 do artigo 23.º do RJSPTP, as obrigações de serviço público são descritas por referência a elementos específicos, objetivos e quantificáveis;
- São impostas obrigações, como sejam obrigações de informação e reporte, de elementos operacionais e económicos ;
- 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, sendo estabelecidas sanções em caso de incumprimento, sem prejuízo da necessidade da sua melhoria dos mecanismos referentes a penalidades

138. 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

139. De sublinhar que não cumpre à AMT, enquanto regulador económico independente, impor a opção por quaisquer cenários e/ou modelos, competindo-lhe, antes, refletir sobre os Modelos propostos e escolhidos pelas Autoridades de Transportes, tendo em conta a sua *compliance* com o enquadramento jurídico e jurisprudencial em vigor, bem como as suas conseqüências no mercado, tendo em conta as racionalidades *supra* referidas e eventuais impactos jus concorrenciais, diretos e indiretos

140. 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.

141. Os dados utilizados para a definição de obrigações de serviço público baseiam-se no levantamento dos indicadores relevantes do sistema de transportes e do território em causa, o que permite concluir, com alguma razoabilidade, por uma adequada aderência à realidade, tendo não apenas em conta indicadores financeiros, mas também económicos e todos os referentes às diversas externalidades associadas ao Ecosistema.
142. De qualquer forma, uma vez que a fundamentação e a execução contratual deve propugnar por alcançar pressupostos de transparência e objetividade³², de forma a que se possa garantir, a todo o tempo, o cumprimento de um serviço de qualidade e a maximização da recursos públicos³³ (por via de uma não sobrecompensação do operador), determina-se que:
- O convite à apresentação de propostas deve abranger todos os operadores que disponibilizam serviços na região, ou seja, todo o contingente de táxis existente³⁴;
 - Seja garantida a complementaridade dos TPF com os restantes serviços de transporte público na região, de forma a manter relacionamentos de sã concorrência entre operadores e manter a sustentabilidade de todos os serviços de transporte de passageiros;

³² Também desta forma se dá cumprimento ao n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento e ao ponto 2.5.1. das Orientações da Comissão: *“o artigo 7.º, n.º 1, do regulamento prevê que cada autoridade competente publique um relatório anual circunstanciado sobre as obrigações de serviço público que são da sua competência, os operadores de serviços públicos selecionados e as compensações e os direitos exclusivos concedidos a estes como contrapartida. O relatório deve estabelecer a distinção entre transporte por autocarro e por comboio, permitir o controlo e a avaliação dos desempenhos, da qualidade e do financiamento da rede de transportes públicos e, se for caso disso, prestar informações sobre a natureza e a extensão dos direitos exclusivos eventualmente concedidos. No entender da Comissão, um «relatório circunstanciado» será um relatório global relativo a todos os contratos de serviço público que a autoridade competente adjudicou, os quais devem ser todos identificados individualmente. Além dos valores totais, as informações fornecidas deverão, pois, referir-se a cada contrato, acautelando a proteção dos interesses comerciais legítimos dos operadores. Os operadores de transportes públicos estão obrigados a prestar às autoridades competentes todos os dados e informações que lhes permitam cumprir as obrigações de publicação. Para se conseguir o objetivo desta disposição, que é a monitorização e avaliação úteis da rede de transportes públicos com vista a possibilitar a comparação com outras redes de transportes públicos num quadro transparente e estruturado, a Comissão incentiva os Estados-Membros e as suas autoridades a assegurarem, voluntariamente, o acesso fácil a esta informação e possibilitarem comparações úteis. (...)”*.

³³ 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.”*

³⁴ Para o efeito podem ser consultados os relatórios da AMT sobre o mercado do transporte em Táxi: <https://www.amt-autoridade.pt/media/1568/amt-servico-transporte-taxis.pdf>; <https://www.amt-autoridade.pt/media/1365/t%C3%A1xis-em-portugal-2006-2016.pdf> e <https://www.amt-autoridade.pt/media/2558/sintese-mercado-taxi-portugal-junho2020.pdf>

- Seja garantido que todas as obrigações, além das obrigações meramente operacionais, são objeto de sanção, e que as mesmas são graduadas de acordo com a sua gravidade, nos termos e para os efeitos do previsto no artigo 45.º do RJSPTP³⁵;
- Garantir a transmissão de informação dos dados previstos no artigo 22.º do RJSPTP;
- Garantir a obrigação de transmitir os dados operacionais, a título de execução contratual, previstos no Regulamento n.º 430/2019, 16 de maio de 2019³⁶, alterado pelo Regulamento n.º 273/2021, de 23 de março, em ordem a garantir uma adequada monitorização de todos os pressupostos e variáveis necessários ao cálculo de indicadores de performance tendo em conta os indicadores de monitorização e supervisão que constam da Informação às Autoridades de Transportes de 27 de setembro de 2018³⁷;
- Garantir que os operadores transmitem os dados necessários ao cumprimento das suas próprias obrigações, consubstanciadas na elaboração dos relatórios supramencionados³⁸ sob pena de aplicação de multas contratuais³⁹;
- Garantir que, nos termos do n.º 5 do artigo 36.º do CCP, as peças do procedimento identifiquem, expressamente, todos os pareceres prévios que possam condicionar o procedimento e a execução do contrato, o que inclui o presente parecer.

143. Recomenda-se que, quanto à 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,

³⁵ Tal como decorre de jurisprudência recente: Acórdão do Tribunal Central Administrativo Norte de 03-12-2021 – processo 1973/20.2BEPRT: <http://www.dgsi.pt/jtcn.nsf/89d1c0288c2dd49c802575c8003279c7/bddd898f950f89de802587ad003a22e6?OpenDocument>

³⁶ Alterado pelo Regulamento n.º 273/2021, de 23 de março e para os efeitos previstos no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento (CE) 1370/2007.

³⁷ Disponível em: https://www.amt-autoridade.pt/media/1777/csite_indicadores_monitorizacao_supervisao_at.pdf

³⁸ 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

³⁹ 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

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.

144. Nos termos do n.º 4 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril, a CIM deverá promover, se aplicável, 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.⁴⁰

145. 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 na defesa do interesse público e no cumprimento estrito da legalidade.

146. 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

147. Assim, e em conclusão, o parecer da AMT é favorável por estar assegurada a *compliance* com a 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

⁴⁰ 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

demais legislação e jurisprudência nacional e europeia referenciada, incluindo o Decreto-Lei n.º 60/2016, de 8 de setembro.

148. No caso concreto, foi aduzida informação relevante que permite considerar fundamentado o preço base fixado para cada 1 dos 7 ajustes diretos a celebrar pela CIM, relativos à execução dos serviços de transporte flexível a pedido [confidencial], em todos os casos acrescido de IVA à taxa legal em vigor, a pagar ao operador, à luz do enquadramento legal e jurisdicional citado, isto é, aqueles montantes refletem os tarifários em vigor para o sector dos táxis.
149. O prazo contratual a considerar para a execução do contrato é de 365 dias ou quando for atingido o limite do valor do preço contratual, sendo que o contrato poderá ser prorrogado nos termos do artigo 440.º do CCP, conjugado com o artigo 97.º do mesmo diploma.
150. 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.
151. Neste contexto, sublinha-se que o sentido favorável do parecer está condicionado ao cumprimento das determinações efetuadas bem como à efetiva implementação de todos os mecanismos contratuais previstos, para evitar situações de sobrecompensação.
152. Quanto à análise das diferentes racionalidades plurais: a dos investidores; a dos profissionais/utilizadores/utentes/consumidores e/ou cidadãos; e a dos contribuintes, a mesma assume parecer favorável porquanto, e entre outros argumentos, pode contribuir para a sustentabilidade económica e de funcionamento do mercado da mobilidade, assegurando uma mobilidade eficiente e sustentável e permite o reforço da cobertura da oferta de transportes público em região de baixa densidade ou alta dispersão populacional.

Lisboa, 24 de fevereiro de 2022.

A Presidente do Conselho de Administração



Ana Paula Vitorino