

PARECER N.º 40/AMT/2022

I – DO OBJETO

1. Através de mensagem de correio eletrónico de 17 de fevereiro de 2022, a Comunidade Intermunicipal do Médio Tejo (CIM) remeteu à Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT) as peças do procedimento tendentes à aquisição de serviços de transporte flexível (STF) a pedido para a Zona Sul do Concelho de Abrantes (2022/2024), 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, o Caderno de Encargos (CE), com o respetivo Anexo 1, relativo aos circuitos, horários e tarifário praticado e Anexo II, contendo a arquitetura funcional do serviço e procedimentos do condutor e, bem assim, a minuta de convite à apresentação de proposta.
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 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.
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 como na avaliação das políticas referentes ao Ecossistema 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 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.
6. 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).
7. 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.
8. 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 e no Código dos Contratos Públicos (CCP);
 - 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;
 - 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

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.

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.

9. 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

10. A CIM remeteu à AMT as peças do procedimento tendentes à aquisição de STF a pedido para a Zona Sul do Concelho de Abrantes (2022/2024), para efeitos de emissão de parecer prévio vinculativo, conforme referido *supra*, através de *email* de 17 de fevereiro.
11. Tendo em consideração que a CIM não tinha remetido naquele *email* qualquer documento com a fundamentação jurídica e histórico do serviço de transporte flexível em questão e, bem assim, o respetivo racional económico-financeiro do procedimento, a AMT solicitou à CIM o envio dessa informação, o que veio a ocorrer a 10 de março de 2022; tendo o respetivo email da CIM sido acompanhado pelos seguintes anexos: Informação interna com informação relativa aos Antecedentes, a Configuração Geral dos circuitos de transporte a pedido a contratualizar, a Estimativa de encargos, o Cronograma Financeiro, a escolha do tipo de procedimento, as entidades a convidar e a designação do júri; Ofício n.º 5540/2017, de 18/08/2017, com informação sobre o histórico do procedimento; horários do transporte regular; Relatório do documento Interno, com informação relativa à tramitação interna do procedimento junto da CIM, em particular, que as peças do procedimento foram aprovadas por unanimidade na reunião do Conselho Intermunicipal de 24 de fevereiro de 2022 e os respetivos convites a contratar, que foram remetidos a 3 de março de 2022.
12. A 17 de março esta AMT remeteu novo pedido de esclarecimentos à CIM, o qual foi respondido a 04 de abril de 2022.

Informação Interna

13. Na Informação interna relativa ao procedimento de contratualização dos STF pela CIM, para a área geográfica da Zona Sul do Município de Abrantes, remetida a esta AMT através de *email* de 10 de março de 2022, a CIM refere que *“A manutenção do serviço de transporte a pedido para o concelho de Abrantes insere-se no projeto Melhoria da Mobilidade, previsto nas Opções do Plano e Orçamento 2022”*.
14. No âmbito do procedimento CPG/28/2019: Aquisição de serviços de transporte a pedido para a zona sul do concelho de Abrantes (2020/2023), foi celebrado a 15.01.2020 o contrato de prestação de serviços com agrupamento de táxis composto pelos membros Paulo José Luís e Auto Táxis Morgado & Bernardo Lda., pelo valor unitário de € [confidencial]/Km percorrido cheio e com uma compensação fixa mensal de €[confidencial] para disponibilização das viaturas.
15. Foi questionada a CIM sobre se tinha remetido o referido procedimento a Parecer desta Autoridade, tendo a mesma, em resposta, remetido comprovativo de *email* de comunicação do procedimento em questão, mas apenas remetido a 1 de abril de 2020, pelo que, para os devidos efeitos, não submeteu o referido procedimento a parecer prévio vinculativo desta Autoridade.
16. A CIM refere ainda na sua Informação Interna que *“Atendendo a que os valores atualmente faturados pelos operadores contratados no âmbito do procedimento em questão, estão próximos de atingir o valor global do contrato, prevê-se a necessidade de desenvolver um novo procedimento de contratação para a aquisição de serviços de transporte a pedido para a zona sul do concelho de Abrantes, considerando as configurações atuais de oferta do serviço existente no concelho”*.
17. No que respeita à configuração geral dos circuitos de transporte a pedido a contratualizar, a CIM refere que a mesma *“tem subjacente uma função social e observa os princípios de complementaridade à oferta de transportes públicos regulares e o serviço de transporte a pedido a contratualizar refere-se à configuração atualmente em operação na zona sul do concelho de Abrantes que oferece 3 circuitos de ligação às respetivas sedes de freguesia e sede do concelho durante todos os dias úteis”*, a saber:

CIRCUITOS	DIAS	CIRCULAÇÕES			
		Período Escolar		Férias Escolares	
		Ida	Volta	Ida	Volta
Alvega	2ª a 6ª	09:18	13:00	08:38	13:00
Bemposta	2ª a 6ª	07:30	12:30	07:30	12:30
Tramagal	2ª a 6ª	09:00	12:30	09:00	12:30

18. Ainda no que toca à configuração geral do circuito, a CIM, considerando a experiência verificada na realização do serviço nos últimos anos, prevê a necessidade de 3 (três) viaturas com capacidade mínima de 4 (quatro) lugares, tendo em conta a contratualização em lote único.
19. Através da mensagem de correio eletrónico com data de 15 de março de 2022, a CIM foi questionada do seguinte *“No último procedimento os circuitos que fazem parte do procedimento foram adjudicados a duas empresas de táxi distintas, em agrupamento de táxis. Assim, tendo em consideração que o procedimento não se encontra dividido em Lotes, nem foram divididos em mais do que um procedimento por ajuste direto, a CIM está ciente que os concorrentes convidados podem não ter condições de dar resposta, per si, a todos os circuitos do procedimento a adjudicar?”*, tendo a CIM respondido que *“ A contratualização dos serviços em lote único permite a otimização dos trajetos e consequente otimização de meios e redução dos custos operacionais, no sentido em que os horários definidos interligam-se entre si e podem permitir a afetação de menos viaturas para realização dos serviços. Para além disso, será possível operadores com menor disponibilidade de viaturas concorrer através de agrupamento de concorrentes”*.
20. No que respeita à estimativa de despesa para a realização do serviço em apreço, a CIM refere que a mesma foi calculada considerando o valor total faturado, por operador, durante o último ano, no procedimento de contratação em vigor e considerando o valor médio mensal faturado por operador, prevendo, deste modo, o encargo mensal para a realização dos serviços de transporte a pedido na zona sul do concelho de Abrantes ronde os €_[confidencial] os quais já incluem a estimativa do valor do abatimento referente aos proveitos provenientes da venda dos bilhetes.

[confidencial]

21. Assim, propõe que o prazo contratual a considerar seja de 24 meses, pelo que o valor global do contrato não deverá exceder o valor de €_[confidencial].
22. Observando o limite global máximo do preço contratual, e considerando os valores praticados no último contrato celebrado para realização do serviço de transporte em questão, a CIM propõe o estabelecimento como parâmetro base do preço contratual, o valor unitário de €_[confidencial]/km em cheio, com compensação fixa mensal de €_[confidencial] para disponibilização das viaturas.
23. Questionada ainda a CIM sobre se tinha tido em consideração o aumento dos custos de produção (combustível e pessoal) no atual procedimento, a mesma respondeu que *“A definição do preço base para o novo procedimento teve em conta o histórico da operação do serviço de transporte a pedido na zona sul do concelho de Abrantes, atendendo ao histórico do preço adjudicado em contratos anteriores conforme apresentado na tabela a seguir.*

[confidencial]

24. Mais referiu a CIM que *“O preço base definido para o atual procedimento de contratação não inclui nos custos de operação o impacto do recente aumento dos custos de combustíveis, sendo nesta fase difícil de estimar os efeitos e podendo configurar uma situação temporária, sendo que já existem apoios nacionais e específicos para mitigar os efeitos desta escalada de preços e respetivos aumento do défice de exploração dos operadores de transporte público.”*
25. No que respeita ao cronograma financeiro, atendendo ao período de tempo necessário para o desenvolvimento dos procedimentos pré-contratuais, a CIM prevê que o contrato inicie no mês de abril e que a execução do contrato em 2022 tenha um valor global de €_[confidencial], com IVA incluído, conforme apresentado a seguir:

[confidencial]

26. Considerando aquele valor, a CIM propôs que a base de preço contratual fosse fixado até ao limite de €_[confidencial], com IVA incluído.
27. O Preço base (o montante máximo que esta entidade se dispõe a pagar pela execução de todas as prestações que constituem o objeto do contrato, incluindo eventuais renovações do contrato) traduz-se em um elemento essencial a ter em consideração na execução do contrato, pelo que se questionou a CIM a razão de não ter contemplado esse aspeto no CE, tendo a mesma respondido que *“O parâmetro base do preço contratual é fixado em termos do valor unitário por km, conforme disposto no artigo 9.º*

do [CE], sendo o operador remunerado nos termos do disposto no artigo 18.º do [CE], e observando-se o limite do valor global do contrato (€_[confidencial]) aprovado por deliberação do Conselho Intermunicipal da CIMT (conforme IT 689/2022), a constar em minuta de contrato”.

28. No que respeita ao tipo de procedimento e atendendo ao valor máximo do benefício económico que pode ser obtido pelos adjudicatários com a execução do contrato a celebrar, a CIM propõe a adoção de um procedimento de Consulta Prévia, nos termos da alínea c) do número 1 do artigo 20.º do CCP.
29. Já no que respeita às entidades a convidar, foram considerados pela CIM todos os operadores de táxi licenciados no concelho de Abrantes que demonstraram interesse no projeto.

Peças do procedimento

30. Conforme mencionado, foram remetidas com o pedido de parecer, o convite à apresentação de proposta e o CE e respetivos Anexos⁵ referentes ao procedimento por ajuste direto, nos termos da alínea a) do n.º 1 do artigo 40.º do CCP.

Caderno de Encargos (CE)

31. O artigo 3.º do CE vem estabelecer que “Os *serviços de transporte a pedido a contratar no âmbito do presente procedimento incidem sobre o concelho de Abrantes, com o âmbito territorial constante do Anexo I [do CE]*”.
32. O artigo 4.º do CE vem esclarecer que o contrato é composto pelo respetivo clausulado contratual e os seus dois anexos, integrando ainda os elementos elencados no seu n.º 2.
33. No que concerne ao prazo contratual, o artigo 5.º do CE vem definir que “A *prestação de serviços inicia-se com a outorga do contrato, pelo período máximo de 24 meses*”.
34. O artigo 6.º do CE vem estabelecer as principais obrigações do adjudicatário:
 - Obrigação de assegurar o transporte rodoviário dos passageiros no âmbito do serviço de transporte a pedido, nas condições definidas no CE;
 - Obrigação de executar os trabalhos adjudicados, com observância das normas legais e regulamentares aplicáveis e em respeito pelos princípios de ética profissional, isenção, independência, zelo e competência;

⁵ Anexo I do CE é relativo aos circuitos, horários e tarifário praticado e o Anexo II contém a arquitetura funcional do serviço e procedimentos do condutor

- Obrigação de cumprir as disposições para a realização dos trabalhos constantes do CE e Proposta apresentada, e demais elementos integrantes do Contrato a celebrar;
 - Obrigação de realizar os trabalhos nas condições de prazo e preço contratados;
 - Obrigação de prestar as informações que lhe forem solicitadas pela entidade adjudicante, no âmbito da prestação de serviços;
 - Obrigação de participar de forma ativa em reuniões de acompanhamento e proporcionar uma correta articulação dos trabalhos com os objetivos e orientações da entidade adjudicante.
35. O prestador de serviços fica ainda obrigado, designadamente, a recorrer a todos os 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 das tarefas a seu cargo, e, bem assim, fica responsável pelo cumprimento de todas as obrigações relativas à proteção e às condições de trabalho do seu pessoal, nos termos da legislação aplicável.
36. O artigo 9.º do CE vem estabelecer que pelo fornecimento dos serviços objeto de contrato, bem como pelo cumprimento das demais obrigações constantes do CE, a CIM deve proceder à compensação financeira, a pagar ao prestador de serviços nos termos da cláusula 18.ª, que compreende os seguintes valores:
- Compensação fixa mensal de €_[confidencial] para disponibilização de viaturas;
 - Valor por km (em cheio) realizado, de acordo com o preço constante na proposta adjudicada (o número de kms realizados em cada mês são calculados nos termos da cláusula 18.ª), tendo a CIM fixado como parâmetro base do preço contratual, o valor unitário de €_[confidencial] /km.
37. O preço referido no número anterior inclui todos os custos, encargos e despesas cuja responsabilidade não esteja expressamente atribuída ao contraente público.
38. Conforme referido no artigo 11.º do CE, “*Os operadores, motoristas e veículos a afetar aos serviços de transporte a pedido deverão cumprir todos os requisitos legais necessários para o transporte rodoviário flexível de passageiros*”.
39. Nos termos do disposto no artigo 12.º do CE, “*A estrutura geral do serviço de transporte a pedido implementado, nomeadamente no que se refere a circuitos e horários, encontra-se descrita no Anexo I [do CE]*”.

40. O artigo 12.º do CE dispõe ainda que *“Os veículos a afetar ao serviço deverão ser em número suficiente para assegurar os circuitos e horários programados [...], designadamente respeitando o seguinte n.º mínimo de 3 viaturas com no mínimo de 4 lugares”*, dando-se preferência a que o veículo seja facilmente acessível a pessoas com mobilidade reduzida, não sendo esta, todavia, uma cláusula de exclusão.
41. Mais se refere ainda que o veículo deverá oferecer boas condições de conforto, segurança, limpeza e aspeto geral.
42. A CIM prevê ainda, neste artigo 12.º do CE, que caso se verifique, em função dos níveis de procura do serviço, a necessidade de rever a frota afeta ao serviço, que poderá vir a ser acordada alterações à frota, por outro lado, estabelece ainda que, em caso de avaria de viatura afeta ao serviço, o adjudicatário deve proceder à substituição imediata da viatura em condições semelhantes de modo a assegurar o serviço de transporte.
43. No que respeita à Fiabilidade e Cumprimento de horários, o artigo 13.º do CE estabelece que *“O cumprimento dos horários programados não é rígido, admitindo-se tolerância na antecipação das horas de passagem nas paragens e de chegada, desde que todos os passageiros com reservas de viagem tenham embarcado. Caso o(s) cliente(s) a transportar a partir de uma paragem já se encontrem no local antes da hora programada, o veículo poderá seguir viagem sem esperar até à hora prevista de passagem. Caso contrário, deverá aguardar na paragem até à chegada de todos os clientes com reserva de viagem ou até 1 minuto depois da hora estipulada nos horários, consoante a situação que ocorra primeiro”*, não sendo permitido *“o embarque de passageiros que não tenham efetuado uma reserva prévia, salvo os passageiros que se enquadrem nas regras admitidas para embarque de passageiros de ultima hora, de modo a assegurar, por um lado, que o principio inerente ao transporte a pedido não é desvirtuado e, por outro lado, que as contas de passageiros transportados convergem com as das reservas efetuadas”*.
44. No que concerne à gestão das operações, o centro de controle das operações é da competência da CIM, que assegurará o registo das reservas que forem efetuadas e fornecerá ao operador o plano de serviços de transporte a efetuar no dia seguinte, discriminando as paragens a servir e os passageiros a recolher em cada paragem. As reservas de última hora só serão aceites se se enquadrarem nos serviços programados.
45. O artigo 15.º do CE vem determinar as obrigações da CIM, no âmbito do STF em apreço, a saber:

- Comunicar até à hora acordada do dia anterior ao serviço os passageiros a transportar a partir de cada paragem e por horário previsto;
 - Comunicar e confirmar reservas de última hora que sejam possíveis de encaixar nos serviços programados;
 - Emitir os relatórios de serviços efetuados e proceder ao acerto de contas, compensando o operador pelos serviços prestados no valor não coberto pelas receitas de bilhetes cobradas;
 - Desenvolver o material de divulgação e comunicação do serviço ao público e fornecer os dísticos de identificação dos veículos associados ao projeto;
 - Promover e negociar eventuais alterações de serviço que vão ao encontro das necessidades da procura.
46. Já no que respeita às obrigações do Adjudicatário no âmbito do STF em apreço, o artigo 16.º do CE estabelece as seguintes:
- Utilizar os dísticos indicados no CE nos veículos afetos ao transporte a pedido aquando da realização do serviço, mantendo-os em boas condições de conservação;
 - Disponibilizar o formato físico e eletrónico do livro de reclamações;
 - Aceitar a presença dos motoristas afetos ao serviço em sessão de informação a promover pela CIM;
 - Comunicar para o centro de controle quaisquer ocorrências que ponham em causa o cumprimento dos horários dos serviços previstos, de modo a este poder tomar as medidas necessárias à minimização dos problemas;
 - Confirmar a receção dos serviços a efetuar;
 - Manter a comunicação com os motoristas/veículos aberta e responder às eventuais reservas de última hora;
 - Zelar para que a fiabilidade do serviço se mantenha elevada e cumprir os procedimentos de recolha de passageiros nas paragens e de não transporte de passageiros sem reserva prévia;
 - Cumprir os princípios e metodologias previstas para a gestão de operações, conforme arquitetura funcional definida, constante do Anexo II do CE;

- Proceder, nos termos legais, à cobrança dos serviços aos passageiros, através de sistema de bilhética a fornecer pela CIM, com emissão do respetivo título de transporte/ recibo comprovativo do pagamento do serviço de transporte a pedido realizado;
 - Comunicar eventuais problemas no(s) equipamento(s) de bilhética fornecido pela CIM, reportando no próprio dia sobre os inconvenientes causados;
 - Reportar as receitas recolhidas e os serviços devidos;
 - Sugerir melhorias que tornem mais atrativo e eficiente o serviço a prestar e emitir parecer sobre os relatórios de revisão das condições de serviço.
47. Questionada a CIM sobre de que forma acautelava no CE a obrigação de o operador dar cumprimento ao artigo 22.º RJSPTP e de que forma era sancionado o seu não cumprimento, a CIM respondeu o seguinte: «*O artigo 21.º do [CE] determina as penalizações inerentes à prestação de serviços, onde refere expressamente as “contraordenações previstas no artigo 46.º do Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros”, nas quais se insere o incumprimento do dever de informação e comunicação referido no artigo 22.º RJSPTP*». Mais refere que «*No n.º 4 do artigo 21.º do [CE], é determinado que “... por incumprimento de outras obrigações contratuais, poderá ser considerada a aplicação de penalidade contratual a determinar nos termos do CCP e em função da gravidade do incumprimento, podendo ainda originar a resolução do contrato celebrado*».
48. No que respeita às obrigações de informação/comunicação, a AMT questionou a CIM sobre qual o motivo de nem todas possuírem prazos (Cfr. artigos 6.º, 16.º e 20.º do CE), tendo o mesmo defendido que «*Algumas obrigações de informação/comunicação inerentes à prestação de serviços, de impraticável tipificação em [CE] (como por exemplo, “O adjudicatário fica ainda obrigado a prestar as demais informações que se revelem pertinentes sobre o decorrer da prestação de serviços bem como a colaborar nas decisões de adaptação dos circuitos e horários em função da procura”) serão geridas e acordadas em fase de execução do contrato, em função das necessidades em concreto que efetivamente se vierem a verificar*».
49. Questionada a CIM no que respeita à contemplação no CE da obrigação de transmissão dos dados constantes do Regulamento n.º 430/2019, de 16 de maio, alterado pelo Regulamento n.º 273/2021, de 23 de março, que permita à Autoridade de Transportes elaborar os relatórios públicos ali previstos, a CIM esclareceu esta AMT que essa

obrigação de colaboração do adjudicatário na prestação de informação para elaboração do relatório de desempenho do serviço se contra abrangida pela alínea e) do artigo 6.º do CE.

50. No que respeita às tarifas a praticar, o artigo 17.º do CE estabelece que “*As tarifas associadas ao serviço de transporte a pedido estão identificadas no Anexo I ao [CE], cuja tarifa varia de acordo com uma matriz fixa em função da origem e destino de viagem, independente do percurso real efetuado*”, sendo que “*Os serviços de transporte serão cobrados viagem a viagem, aquando do embarque no veículo*”, sendo o bilhete pago diretamente ao motorista, o qual passará ao cliente um comprovativo de pagamento.
51. O artigo 18.º do CE vem, por seu turno, estabelecer as regras atinentes ao método de cálculo da compensação financeira devida ao operador, a qual será calculada com base na oferta real de transporte produzida (custo/km), sendo que a referida compensação é obtida pela seguinte fórmula: $\text{valor a pagar} = \text{compensação fixa} + \text{valor adjudicado por km} \times \text{n.º km em cheio realizados} - \text{proveitos obtidos com as tarifas de transporte a pedido}$.
52. No que respeita ao valor do n.º km realizados será determinado com base nos serviços efetuados sendo o respetivo cálculo efetuado através de matriz pré-configurada de distâncias entre paragens, considerando o percurso mais direto entre as paragens ordenadas de acordo com a rota de serviço programada (não são contabilizados os km em vazio efetuados no percurso e ao início e final do serviço entre as paragens do transporte a pedido e o local de estacionamento habitual das viaturas).
53. O artigo 19.º do CE estabelece a possibilidade de serem revistas e alteradas as condições de serviço, nos termos ali expostos.
54. O artigo 21.º do CE vem definir o regime de penalizações inerentes à prestação do serviço de STF da seguinte forma:
 - Caso por algum motivo, existam falhas de serviço imputáveis ao operador, existirão penalizações associadas à gravidade da falha, de acordo com o estabelecido nos números seguintes e no disposto do artigo 45.º do Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros.
 - Para além das contraordenações previstas no artigo 46.º RJSPTP, o operador poderá ser penalizado por incumprimento das obrigações gerais do contrato, nos seguintes moldes:

- Falha de realização do serviço prestado: caso seja despoletado um serviço de forma atempada ao operador e o mesmo não se venha a realizar, o operador fica obrigado a pagar à CIM o valor equivalente ao que esta pagaria ao operador pela realização do serviço (custos/km), se a CIM for avisada até uma hora antes do encerramento do centro de reservas no dia da véspera do serviço, ou a pagar à CIM duas vezes o valor equivalente da realização do serviço, caso não exista o aviso mencionado.
 - Atraso na hora programada de passagem nas paragens, de acordo com as tolerâncias e termos previstos no CE;
 - Falha no reporte de informação referente aos proveitos obtidos com as tarifas de transporte a pedido, nos termos densificados no CE.
- Na determinação da gravidade do incumprimento, a entidade adjudicante tem em conta, nomeadamente, a duração da infração, a sua eventual reiteração, o grau de culpa do adjudicatário e as consequências do incumprimento.
 - Em caso de recorrência sistemática de falhas de serviço, ou por incumprimento de outras obrigações contratuais, poderá ser considerada a aplicação de penalidade contratual a determinar nos termos do CCP e em função da gravidade do incumprimento, podendo ainda originar a resolução do contrato celebrado.
55. Questionada a CIM sobre se todas as obrigações são objeto de sanção, respondeu a mesma que *“além das contraordenações dispostas no artigo 44.º do RJSPTP, as principais falhas de serviço se encontram identificadas na alínea 2 do artigo 21.º do [CE], sendo que para resolução do incumprimento das restantes obrigações dispostas no [CE] é aplicado o disposto na alínea 4 do artigo 21.º do [CE]”*.
56. Além disso, sem prejuízo das sanções aplicáveis às infrações constantes das alíneas a), b) e c) do n.º 2 do artigo 21.º do CE, a AMT questionou a CIM de que forma conseguia apurar, de forma objetiva, qual a gravidade da infração/“falhas de serviço” e o respetivo valor de sanção aplicável, tendo a CIM respondido que *“As falhas no serviço serão avaliadas em função dos impactos nos custos de operação e na qualidade do serviço, podendo vir a ser avaliado em função das reclamações recebidas por parte dos passageiros e consequências do respetivo incumprimento. No que se refere ao valor da sanção a aplicar, a mesma poderá ser definida em função de valores usualmente*

praticados em serviços semelhantes e nos termos do CCP, sendo que caso seja necessário, poderá originar a resolução do contrato celebrado”.

57. O artigo 23.º do CE vem estabelecer as condições aplicáveis à Resolução por parte do adjudicatário e o artigo 25.º do CE vem dispor que a *“subcontratação pelo adjudicatário e a cessão da posição contratual por qualquer uma das partes depende da autorização da outra, nos termos do [CCP]”*.
58. No Anexo I ao CE, que aqui se dá por reproduzido, encontram-se delimitados os circuitos, os horários e o tarifário a praticar.
59. Em Nota Final ao Anexo I do CE, a CIM estabelece que *“Durante o prazo de contratualização dos serviços de transporte a pedido, os circuitos [...] definidos poderão sofrer alterações com vista a melhorar a adequação da oferta à procura”,* as quais *“serão discutidas e negociadas entre as partes envolvidas, podendo traduzir-se na alteração, redução ou ampliação dos horários programados, bem como na alteração pontual de zonas a servir (supressão de paragens ou incorporação de novas paragens) e, conseqüentemente, dos trajetos a efetuar, nos termos da legislação em vigor”*.
60. No Anexo II do CE, que se dá por reproduzido, encontra-se definida, de forma mais pormenorizada, a arquitetura funcional do serviço e os procedimentos a adotar pelo condutor na execução do serviço de transporte flexível a pedido.
61. Quanto ao convite à apresentação de propostas, o mesmo estabelece as regras do respetivo procedimento.
62. A CIM pretende recorrer ao procedimento de ajuste direto, por “Consulta Prévia”, ao abrigo da alínea c) do n.º 1 do artigo 20.º do CCP para aquisição de serviços de transporte a pedido para a zona sul do concelho de Abrantes.
63. No que respeita ao objeto, o Convite estabelece que o *“Contrato consiste, [de] acordo com o artigo 1.ª do [CE], na aquisição de serviços para a realização de serviço de transporte de passageiros flexível, no âmbito do projeto de Transporte a Pedido no Médio Tejo, para o concelho de Abrantes”,* em concreto, a executar na área territorial da zona Sul daquele concelho.
64. No que concerne ao prazo de entrega das propostas pelos concorrentes, *“a proposta e os documentos que a instruem devem ser remetidos até às 23:59 do 5.º dia, após envio do convite, ao abrigo da alínea g) do art.º 115º do CCP, para o correio eletrónico da CIMT”,* não sendo admissível a apresentação de propostas com variantes.

65. De acordo com o Convite, a proposta deverá ser constituída pelos seguintes documentos:
- Declaração do concorrente de aceitação ao conteúdo do CE;
 - Documento da proposta, com indicação do preço (valor unitário por km em cheio), o qual não poderá ultrapassar o preço base definido nos termos do n.º 3 da cláusula 9.ª do CE, o valor de €_[confidencial] km em cheio realizado, acrescido de IVA à taxa legal em vigor;
 - A Memória descritiva com a identificação das viaturas a afetar ao serviço (matrícula, categoria, capacidade, ano da primeira matrícula do veículo, cilindrada, tipo de combustível), indicando ainda a existência de eventuais facilidades de acesso a pessoas com mobilidade reduzida;
 - Cópia de alvará válido para exercício da atividade de transporte em táxi.
66. É ainda previsto que a adjudicação será realizada segundo o critério da proposta economicamente mais vantajosa, na modalidade de monofator, preço, sendo que, em caso de empate, o desempate será feito através de sorteio (Lançamento de dado de 6 faces).
67. Não será exigida a prestação de caução ao adjudicatário, nos termos do n.º 2 do artigo 88.º do CCP, sem prejuízo de se encontrar estabelecido no Convite que “*A Entidade Adjudicante pode, sempre que o entender conveniente, proceder à retenção de 10% do valor dos pagamentos a efetuar*”.
68. O procedimento escolhido pela CIM é, pois, o de ajuste direto, com consulta prévia, nos termos da alínea c) 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 €_[confidencial] sendo que os operadores de transporte a convidar serão os operadores de táxi com licença para operação no concelho de Abrantes.

III – DA ANÁLISE

Enquadramento

69. 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^{6 7}. Nos termos daquele regime, todos os operadores do mercado de transporte sujeitos a obrigações de serviço público, com 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.

70. Na pendência de tais procedimentos concursais, mantêm-se os títulos habilitantes em vigor, nos termos esclarecimentos publicamente pela AMT⁸
71. 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 Contas⁹ (acrescentamos nós, de acordo com as recomendações da AMT¹⁰¹¹), 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*

⁶ http://www.amt-autoridade.pt/media/2227/alteracaoregjurtransitorio_l52_2015_9jun.pdf

⁷ 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

⁸ Quadro Regulatório aplicável aos serviços de transporte público de passageiros - https://www.amt-autoridade.pt/media/3215/informacao_amt_regime_regulatorio_servicostransportepublico.pdf.

⁹ <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/acordaos/1sss/Documents/2019/ac004-2019-1sss.pdf>.

¹⁰ 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

¹¹ Informação sobre Auxílios de Estado e compensações: https://www.amt-autoridade.pt/media/1955/auxilios_estado_osp_transportes.pdf

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”.*

72. De recordar que o artigo 23.º do RJSPTP estabelece, por seu turno, que *"as autoridades de transportes competentes podem impor obrigações de serviço público¹² ao operador de serviço público, as quais devem ser formuladas de forma expressa e detalhada, por referência a elementos específicos, objetivos e quantificáveis".*
73. 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.
74. 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”^{13, 14}*

¹² 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.*

¹³ 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).

¹⁴ 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

75. 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”.*¹⁵
76. 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”.*
77. 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*

teria suportado para cumprir estas obrigações, tendo em conta as respetivas receitas assim como um lucro razoável relativo à execução destas obrigações.

¹⁵ 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”.*

quaisquer outras receitas decorrentes do cumprimento da obrigação ou obrigações de serviço público em causa, mais um lucro razoável¹⁶, igual ao efeito financeiro líquido”.

78. 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”.*
79. 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”.*
80. 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 do TPF.
81. 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”.*
82. O mesmo decreto prevê a possibilidade de realização de transporte coletivo em táxi para efeitos de prestação de STF, 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.
83. O decreto estabelece ainda, entre outras, as regras de acesso, modalidades de STF, 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.

¹⁶ 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”.*

Contrato de serviço público

84. No caso concreto, a CIM pretende manter o modelo de remuneração dos operadores adotado em anteriores procedimentos.
85. Neste sentido, foi fixado um preço base de €_[confidencial], incluindo IVA à taxa legal em vigor, a pagar ao operador, sendo que o prazo contratual a considerar para a execução do contrato é de 24 meses.
86. No que respeita ao preço base, o parâmetro base do preço contratual é fixado em termos do valor unitário por km, conforme disposto no artigo 9.º do CE, sendo o operador remunerado nos termos do disposto no artigo 18.º do CE, e observando-se o limite do valor global do contrato (€_[confidencial], IVA incluído) aprovado por deliberação do Conselho Intermunicipal da CIMT (conforme IT 689/2022), a constar em minuta de contrato.
87. A compensação financeira devida ao operador será calculada com base na oferta real de transporte produzida (custo/km), sendo que a referida compensação é obtida pela seguinte fórmula: valor a pagar = compensação fixa + valor adjudicado por km x n.º km em cheio realizados – proveitos obtidos com as tarifas de transporte a pedido.
88. No que respeita ao valor do n.º km realizados será determinado com base nos serviços efetuados sendo o respetivo cálculo efetuado através de matriz pré-configurada de distâncias entre paragens, considerando o percurso mais direto entre as paragens ordenadas de acordo com a rota de serviço programada (não são contabilizados os km em vazio efetuados no percurso e ao início e final do serviço entre as paragens do transporte a pedido e o local de estacionamento habitual das viaturas.
89. A CIM deve, pois, proceder à compensação financeira do operador nos seguintes termos:
- Compensação fixa mensal de _[confidencial] € para disponibilização de viaturas;
 - Valor por km (em cheio) realizado, de acordo com o preço constante na proposta adjudicada (o número de kms realizados em cada mês são calculados nos termos da cláusula 18.ª), tendo a CIM fixado como parâmetro base do preço contratual, o valor unitário de €_[confidencial] /km.
90. Já no que respeita às entidades a convidar, foram considerados pela CIM todos os operadores de táxi licenciados no concelho de Abrantes.
91. No que respeita à estimativa de despesa para a realização do serviço em apreço, a CIM refere que a mesma foi calculada considerando o valor total faturado, por operador,

durante o último ano, no procedimento de contratação em vigor e considerando o valor médio mensal faturado por operador, prevendo, deste modo, o encargo mensal para a realização dos serviços de transporte a pedido na zona sul do concelho de Abrantes ronde os [confidencial] € (IVA incluído).

92. O Município referiu ainda, em sede de esclarecimentos, que *“o novo procedimento teve em conta o histórico da operação do serviço de transporte a pedido na zona sul do concelho de Abrantes, atendendo ao histórico do preço adjudicado em contratos anteriores conforme apresentado na tabela a seguir”*.

Procedimento	Preço Base do Procedimento	Preço Contratado
AD/34/2016	€[confidencial] km em cheio	€[confidencial] km em cheio
CPG/25/2019	€[confidencial] km em cheio	Sem propostas
CPG/28/2019	€[confidencial] km em cheio	€[confidencial] km em cheio

93. Mais referiu o Município que *“os serviços de transporte a pedido encontram-se em funcionamento no território do Médio Tejo desde 2013, atualmente funcionando em 12 concelhos. Do histórico existente dos procedimentos lançados ao mercado para a contratação de serviços de transporte a pedido, de âmbito concelhio, no território do Médio Tejo, verifica-se que as propostas apresentadas / adjudicadas variam entre um mínimo de €[confidencial] /km em cheio e um máximo de €[confidencial] /km em cheio. No caso do concelho de Abrantes, no procedimento antecedente lançado ao mercado para a contratação de serviços de transporte a pedido neste concelho foi adjudicado pelos valores de €[confidencial] /km em cheio + €[confidencial] de compensação fixa mensal de disponibilização de viaturas. Neste contexto, manteve-se o valor base do procedimento, atendendo aos valores contratados no período antecedente para a operação dos serviços de transporte a pedido no concelho de Abrantes”*.
94. Questionado ainda o Município sobre se o preço base definido para o atual procedimento de contratação incluía nos custos de operação o impacto do recente aumento dos custos de combustíveis, a CIM respondeu que *“nesta fase [seria] difícil de estimar os efeitos e podendo configurar uma situação temporária, sendo que já existem apoios nacionais e específicos para mitigar os efeitos desta escalada de preços e respetivos aumento do défice de exploração dos operadores de transporte público”*.

95. Tendo ainda mencionado que “*Caso o procedimento fique deserto, a CIM Médio Tejo poderá vir a efetuar uma revisão das peças do procedimento para lançamento de novo procedimento*”.
96. Assim, face à atual conjuntura e o aumento dos custos de produção, em particular, do custo com os combustíveis, será aconselhável a CIM reponderar o preço base do procedimento e o valor a pagar ao km ao adjudicatário e que informe esta AMT dessa alteração, caso a mesma venha a ocorrer.
97. Considera-se que o valor da remuneração é adequado tendo em conta procedimentos semelhantes, os valores praticados na região da CIM e o histórico da operação.
98. 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 introdução destas obrigações contratuais, o serviço não seria disponibilizado por mera iniciativa comercial dos agentes económicos.
99. 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 táxis¹⁷ como o universo potencial de prestadores de serviços, o que parece estar assegurado.
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

¹⁷ 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>

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. Sem prejuízo do referido, recomenda-se a expressa referência no CE da necessidade de o operador dar cumprimento às obrigações de transmissão de informação estabelecidas no artigo 22.º do RJSPTP, uma vez que aquela norma estabelece a sua aplicação a todos os serviços de transporte público passageiros em operação.
103. Importa sublinhar que se deve estabelecer uma sanção para todas as obrigações elencadas e tanto quanto possível evitar conceitos indeterminados, sem que os mesmos se encontrem devidamente densificados no articulado ou clausulado das peças do procedimento, por forma a mitigar as divergências interpretativas entre a CIM e o operador e, bem assim, dever-se-ão estabelecer prazos para cumprimento das obrigações de informação/comunicação.
104. Sem prejuízo da obrigação de colaboração do adjudicatário na prestação de informação para elaboração do relatório de desempenho do serviço se encontrar abrangida pela alínea e) do artigo 6.º do CE, o CE deverá prever expressamente a obrigatoriedade de transmissão dos dados constantes do Regulamento n.º 430/2019, de 16 de maio, alterado pelo Regulamento n.º 273/2021, de 23 de março, que permita ao Município elaborar os relatórios públicos ali previstos.
105. O operador deverá colaborar com a CIM na transmissão de informação de reporte à AMT sobre remunerações ou compensações recebidas ao abrigo dos instrumentos contratuais em vigor.
106. Por outro lado, tal como defendido pela AMT¹⁸:
 - Pese embora 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;

¹⁸ 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

- 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.
107. Considera-se que deverá existir uma monitorização contratual rigorosa, sistemática e periódica (acompanhando os pagamentos previstos), com base nos elementos transmitidos pelo operador¹⁹, que garanta que, a todo o tempo e/ou quando se justifique, se possa proceder aos ajustamentos que sejam necessários.
108. 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.
109. 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.
110. Nesse sentido, e atento o referido anteriormente, a autoridade de transportes deverá colaborar e auxiliar os operadores no cumprimento do reporte da informação mínima,

¹⁹ 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

prevista legalmente, adaptando tais obrigações ao caso concreto e em função do volume de produção contratado.

111. 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.
112. Além das questões colocadas à CIM elencadas *supra*, no capítulo do Enquadramento, a AMT questionou ainda aquela Autoridade de Transportes sobre *“de que forma o Artigo 21.º da minuta do CE dá efetivamente cumprimento ao artigo 45.º do RJSPTP?”*
113. Em resposta à questão colocada pela AMT, a CIM esclareceu que *“Apesar de não definir valores mínimos e máximos das multas contratuais por incumprimento dos serviços, o artigo 21.º do [CE] define as penalizações [aplicáveis] aos incumprimentos mais comuns na prestação do serviço, sendo que prevê a realização de avaliação do incumprimento de outras obrigações contratuais em função da gravidade do incumprimento”*.
114. Ora, o artigo 45.º do RJSPTP estabelece que para todas as obrigações contratuais devem ser estabelecidas multas contratuais, com valores mínimos e máximos, e dissuasores do incumprimento por parte do operador, bem como sanções acessórias associadas ao pagamento de compensações/remunerações em caso de não cumprimento de obrigações contratuais. A este propósito, cumpre ainda chamar à colação para o Acórdão prolatado a 3 de dezembro de 2021 pela 1ª Secção do Tribunal Central Administrativo, no âmbito do Processo 01973/20.2BEPRT, que refere que *“1- Nos termos do artigo 329.º/1 do CCP as sanções contratuais têm de ser tipificadas nas peças concursais que integram já o próprio contrato a celebrar ou na lei, assim se garantindo “condições mínimas de determinabilidade dos comportamentos proibidos”, de modo a permitir-se a “determinabilidade objetiva, de forma clara e precisa” dos possíveis incumprimentos contratuais sancionáveis pelo Contraente Público”*²⁰.
115. 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 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.

20 O Acórdão encontra-se disponível no seguinte endereço eletrónico: <http://www.dgsi.pt/jtcn.nsf/89d1c0288c2dd49c802575c8003279c7/bddd898f950f89de802587ad003a22e6?OpenDocument>

116. 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.
117. 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.
118. Ora, no caso em concreto, afigura-se:
- Existirem 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, graduada de acordo com a gravidade da infração.
119. Pelo exposto, 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 respetivas penalidades.

Direitos dos utilizadores

120. No que se refere ao Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro, recomenda-se especial atenção da CIM no sentido da inclusão de uma referência no CE para este diploma e a respetiva monitorização do cumprimento daquelas obrigações legais²¹, designadamente na disponibilização de informação clara e acessível sobre todos os aspetos da exploração, incluindo a disponibilização de livro de reclamações²².
121. Conforme previsto já no n.º 2 do Artigo 16.º do CE, deve a autoridade de transportes garantir a promoção (por si e/ou pelo operador) da disponibilização de Livro de

²¹ 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

²² Disponibilização do Livro de Reclamações Eletrónico - Informação aos Operadores Económicos - <http://www.amt-autoridade.pt/media/2162/disponibilizacaoalre.pdf>

Reclamações (físico e eletrónico)²³ nos termos Decreto-Lei n.º 156/2005, de 15 de setembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 74/2017, de 21 de junho.

122. Mais se refere que, de acordo com o artigo 3.º daquele Decreto-Lei, 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.
123. 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.
124. 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.
125. 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.
126. 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 no *Ecossistema 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.

²³ <http://www.amt-autoridade.pt/media/2162/disponibilizacaolre.pdf>

127. 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.
128. 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.
129. 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.
130. 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.²⁴
131. 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 Eletrónico²⁵, 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

²⁴ 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>.

²⁵ <https://registo.livroreclamacoes.pt/>

económico, esteja, ou não, a aceder através de sítio da internet ou plataforma específica desse operador.²⁶

132. 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 (reclamacoes@amt-autoridade.pt).
133. Indagado o Município sobre se “*Os circuitos do serviço de transporte flexível a pedido em questão constam do concurso público de concessão do Serviço Público de Transporte de Passageiros global a adjudicar para a região*”, o Município deu uma resposta negativa.

Racionalidades societais relevantes

134. 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.
135. 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.

²⁶Disponibilização 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](http://www.amt-autoridade.pt/media/2057/lre_consumidores.pdf) - <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>

136. 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.
137. 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.
138. 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.
139. 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.
140. 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.
141. 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, consequentemente, assegurar a sustentabilidade da oferta de transportes à população.

Conclusões

142. 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, não obstante a necessidade de introduzir no CE outras obrigações, conforme referido *supra*;
 - São impostas obrigações, como sejam obrigações de informação e reporte, de elementos operacionais e económicos;
 - A formação do contrato teve em conta o histórico da operação, e foi formado e definido com o objetivo de assegurar a sustentabilidade da atividade;
 - São estabelecidas algumas obrigações de relacionamento com os passageiros, como seja a disponibilização de livro de reclamações físico e em formato eletrónico;
 - As obrigações impostas são objetivas e vinculativas, sendo estabelecidas sanções em caso de incumprimento, sem prejuízo da necessidade de a CIM introduzir uma melhoria dos mecanismos referentes a penalidades.
143. 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

144. 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
145. 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.

146. 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.
147. De qualquer forma, uma vez que a fundamentação e a execução contratual deve propugnar por alcançar pressupostos de transparência e objetividade, de forma a que se possa garantir, a todo o tempo, o cumprimento de um serviço de qualidade e a maximização da recursos públicos ²⁷ ²⁸ (por via de uma não sobrecompensação do operador), considera-se ser de determinar:
- Que o preço base (ou seja, o valor máximo a pagar ao operador) conste do contrato a celebrar com o adjudicatário;
 - Que se garanta 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 RJSPTP²⁹;
 - Que se garanta que o operador colabora com a CIM para que este possa elaborar os relatórios anuais referidos no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento (CE) 1370/2007,

²⁷ 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."

²⁸ 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. (...)".

²⁹ 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>

bem como os constantes do Regulamento 430/2019,^{30 31 32} sob pena de aplicação de multas contratuais³³;

- 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.

148. Recomenda-se que, quanto à execução contratual, se comprove:

- Que se encontra garantida a complementaridade do STF 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;
- Que se dê cumprimento às regras de atualização tarifária, designadamente a Portaria n.º 298/2018, de 19 de novembro e regulamento n.º 430/2019, de 16 de maio;
- Que se dê cumprimento às 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, e que o não cumprimento destas obrigações dê lugar à aplicação de sanção ao operador;
- Que se dê cumprimento às regras de atualização tarifária, designadamente a Portaria n.º 298/2018, de 19 de novembro e regulamento n.º 430/2019, de 16 de maio;
- Que se garanta a transmissão de informação estabelecidas no artigo 22.º do RJSPTP;

³⁰ Segundo o ponto 2.5.1. das Orientações da Comissão: “o artigo 7.º 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. (...)”.

³¹ http://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes_amt_obrigacoes_reporte_relatorios_publicos.pdf

³² 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

³³ 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

- 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 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.

149. Mais se recomenda no que respeita à definição da compensação/remuneração do operador:

- A reponderação da compensação do operador ora proposta tendo em consideração o aumento dos custos com os combustíveis, notificando esta AMT das eventuais alterações do preço base do procedimento;
- Que em futuros procedimentos se robusteça a fundamentação dos custos de exploração tidos em consideração para a fixação do preço base do procedimento, com a indicação da respetiva margem de lucro razoável aplicável.

150. 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 recebidos 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.³⁴

151. 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

³⁴ 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_servicosminimotransportepassageiros.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

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

152. 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

153. 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 demais legislação e jurisprudência nacional e europeia referenciada, incluindo o Decreto-Lei n.º 60/2016, de 8 de setembro.
154. No caso concreto, foi aduzida informação relevante que permite considerar fundamentado o preço base fixado de €_[confidencial] (IVA incluído), para o procedimento de ajuste direto, mediante consulta prévia, a celebrar pela CIM, relativo à execução do STF a pedido na Zona Sul de Abrantes, a pagar ao operador, considerando um prazo contratual limite de 24 meses, à luz do enquadramento legal e jurisdicional citado.
155. A compensação do operador tem por base o pagamento de um valor unitário de _[confidencial] €/Km em cheio, com compensação fixa mensal de €_[confidencial] para disponibilização de (3) viaturas de no mínimo 4 lugares.
156. 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.
157. 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.
158. 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, em 05 de maio de 2022.

A Presidente do Conselho de Administração

Ana Paula Vitorino