

PARECER N.º 47/AMT/2022

I – DO OBJETO

1. A 21 de março de 2022, a Comunidade Intermunicipal da Região de Coimbra (CIM) remeteu à Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT) as peças do procedimento tendente à contratualização dos serviços de Transporte Público Flexível (TPF) para o território do Município da Pampilhosa da Serra (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 do procedimento (Convite e Caderno de Encargos), a respetiva informação 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. 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.
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 aos Mercados 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, (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 enquadramentos.
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;
 - 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 redação atual; na Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, na sua redação atual.

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.

9. Em segundo lugar, através do modelo de regulação da AMT, pretende-se contribuir para o suprimimento 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

10. No relatório de fundamentação do procedimento de contratualização dos serviços de TPF no território do 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 RJSTP.
11. A CIM implementou uma experiência piloto de TPF neste Município, enquadrada ao abrigo do artigo n.º 5 do artigo 11.º do Decreto-lei n.º 60/2016, a qual decorreu no período de 28 de fevereiro de 2020 e 6 de fevereiro de 2021.
12. Terminado o período da experiência piloto a CIM procedeu à contratualização dos serviços de transporte flexível nos termos da alínea a) do n.º 1 do artigo 11.º do Decreto-lei n.º 60/2016, de 8 de setembro, implementado entre 29 de abril de 2021 e com duração até 29 de abril de 2022, a qual foi objeto do Parecer n.º 37/AMT/2021, de 12 de março de 2021.
13. Desta forma, a CIM pretende dar continuidade ao projeto, contratualizando os serviços por um período de 12 meses.
14. Mais refere a CIM que *“a procura dos serviços justifica dar continuidade ao serviço na modalidade de transporte flexível a pedido, contratualizando com operadores locais de táxi”, sendo que “os circuitos implementados 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 4083 habitantes,

verificando um acentuar da tendência de perda de população face à década anterior (-14% face a 2011), sendo que o decréscimo populacional do Município tem sido acompanhado pelo envelhecimento populacional (45,9% da população com 65 ou mais anos).

16. No que concerne à mobilidade da população, predominam as deslocações internas entre freguesias do município, 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, nunca excedendo os 19%.
17. O Município é servido pelo operador do grupo Transdev, sendo um dos municípios da Região de Coimbra com menor grau de cobertura dado pela rede de paragens existentes.
18. Na Pampilhosa da Serra existem 3 lugares com mais de 40 habitantes que não se encontram cobertos por serviços da rede regular (Adurão, Póvoa e Malhadas da Serra), onde residem 142 pessoas, incluindo os lugares com menos de 40 habitantes, verifica-se um acréscimo de lugares não servidos pela rede regular para 25, onde residem 443 pessoas, o que representa cerca de 10% da população do concelho.
19. Tendo em consideração os resultados atingidos durante os 12 meses de contrato, a CIM optou por manter a mesma rede de circuitos a contratualizar, sendo composta por 11 circuitos no período escolar e 10 circuitos no período não escolar, de acordo com a seguinte oferta:

Zona	Rota	Lugares	Destino	Horário Chegada Destino	Horário regresso origem	Pontos paragem	Tipo	Periodicidade	Freguesias
1	4	Vale Derradeiro	Pampilhosa da Serra	8h30	12h30; 18h00	1	Anual	3ª e 5ª	freguesias de Fajão-Vidal e Janeiro de Baixo
1	6	Vale da Presa, Boiças, Ceiroquinho	Fajão	7h45	17h15; 12h15 (à 5ª feira)	3	Escolar	3ª e 5ª	
1	7	Vale Pardieiro, Cavaleiros de Baixo, Cavaleiros de Cima, Mata	Fajão	7h45	17h15; 12h15 (à 5ª feira)	4	Escolar	3ª e 5ª	
1	8	Castanheira da Serra; Gralhas; Ponte de Fajão	Fajão	7h45	17h15; 12h15 (à 5ª feira)	4	Escolar	3ª e 5ª	
1	12	Vale Pardieiro, Cavaleiros de Baixo, Cavaleiros de Cima, Mata, Vale da Presa, Boiças, Ceiroquinho	Pampilhosa da Serra	8h30	12h30; 18h00	7	não escolar	3ª e 5ª	
1	13	Castanheira da Serra, Gralhas, Ponte de Fajão	Pampilhosa da Serra	8h30	12h30; 18h00	3	não escolar	3ª e 5ª	
2	9	Porto da Balsa, Camba, Ceiroco, Covanca, Aradas	Portela de Unhais	7h55; 7h50 (nas férias escolares)	17h45	5	Anual	3ª e 5ª	freguesias de Dornelas do Zêzere e Unhais o Velho
2	10	Porta do Souto, Adurão,	Portela de Unhais	7h55; 7h50 (nas férias escolares)	17h45	2	Anual	3ª e 5ª	
3	2	Coelhal; Covões; Sobral de Baixo	Pampilhosa da Serra	8h30	12h30; 18h00	3	Anual	3ª e 5ª	freguesias de Cabril, Pessegueiro e Portela do Fojo- Machio
3	11	Malhou, Sanguessuga, Sobralinho, Vale Grande, Foz do Ribeiro, Porto de Egua, Sobral Valado, Praçais, Pescaneco Cimeiro, Pescaneco do Meio, Vale Papão, Pescaneco Fundeiro	Pampilhosa da Serra	8h30	12h30; 18h00	12	Anual	3ª e 5ª	
4	1	Ribeiro do Soutelinho; Ribeiro do Indioso; Vale Porco; Travessa; Lomba do Barco; Vale Pereiras; Vale Serrão; Aldeia do Meio	Pampilhosa da Serra	8h30	12h30; 18h00	8	Anual	3ª e 5ª	freguesia de Pampilhosa da Serra
4	3	Malhadas da Serra, Braçal; Casal da Silva, Sobral Bendito, Farropo, Vale Carvalho	Pampilhosa da Serra	8h30	12h30; 18h00	6	Anual	3ª e 5ª	
4	5	Sobral Magro, Lobatos, Lobatinhos, Signo Samo	Pampilhosa da Serra	8h30	12h30; 18h00	4	Anual	3ª e 5ª	

20. A CIM mantém no atual procedimento a maioria das rotas que no Período Escolar efetuam a ligação direta à sede de concelho (rotas 1 a 5 e rota 11);
21. As rotas 6, 7 e 8 passam a ter ligação direta à Pampilhosa da Serra, passando a constituir dois circuitos: circuito 12 - Vale Pardieiro – Pampilhosa da Serra e 13 – Castanheira da Serra – Pampilhosa da Serra).
22. As rotas 9 e 10 continuam a adução à rede regular em Portela de Unhais, sendo a ida para a Pampilhosa da Serra realizada às 07:55h e o regresso às 17:45h, chegando a Portela de Unhais por volta das 18:23h.
23. A periodicidade e os horários da oferta serão em todo semelhantes aos da experiência piloto.
24. Tendo em consideração a evolução da situação epidemiológica do país à data de contratualização dos serviços, a CIM estima que os níveis de procura a registar nos próximos 12 meses deverão ser superiores aos do último ano.

25. Por forma a otimizar os veículos a afetar à realização dos serviços, a CIM perspetiva a necessidade de 4 operadores de táxis, admitindo veículos com uma lotação de 5, 7 e 9 lugares.
26. A estimativa de custos foi efetuada com base na média de custos do histórico verificado âmbito do SIT FLEXI, tendo-se apurado um custo unitário por lugar servido por SIT FLEXI.
27. Para tal, dividiu a área territorial em zonas por forma a alocar 1 operador por zona à exploração dos serviços, a saber: Zona 1 a Zona 4, tendo a CIM projetado a seguinte despesa e receita por zona:

[confidencial]
28. No âmbito do presente procedimento a CIM pretende manter o modelo de remuneração dos operadores adotado no decurso da experiência piloto e no contrato de serviço público e que incide no pagamento de por serviço de: i) Valor da bandeirada de € [confidencial] ; ii) Valor unitário máximo por veículo.km em cheio e em vazio de €[confidencial] /km para viaturas com capacidade de 5 lugares e €[confidencial] /km para viaturas com capacidade de 7 a 9 lugares); iii) 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).
29. O modelo de remuneração proposto corresponde à aplicação do tarifário aplicável aos serviços de Táxi (ANTRAL/DGAE).
30. 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.
31. No que respeita ao procedimento e tendo em consideração o valor base do contrato, a CIM optou por um procedimento de ajuste direto, por Consulta Prévia por lotes (4 lotes), com envio de convites aos operadores de Táxi do Concelho.
32. 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.
33. À semelhança do que acontece com a experiência piloto e serviço de transporte contratualizado em curso, 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.

34. 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.

Informação de abertura

35. Conforme mencionado na Informação de abertura remetida pela CIM, foi realizada consulta preliminar ao mercado nos moldes do artigo 35.º-A do CCP, tendo sido consultadas as entidades [confidencial],

36. No âmbito do projeto piloto inicial, foi realizada consulta preliminar ao mercado à totalidade do parque de táxis do Município (total de 18), sendo que 9 operadores pretenderam proceder à celebração de protocolo para implementação do projeto piloto, contudo apenas os seguintes 4 operadores de táxi prestaram o serviço no âmbito da contratação de serviços anterior.

37. A Entidade Adjudicante estima que o valor do contrato será de cerca de €[confidencial] valor acrescido da taxa de IVA à taxa legal em vigor, sendo de considerar este valor repartido pelos diversos lotes da seguinte forma:

- Lote 1 – Zona 1: €[confidencial] acrescido de IVA à taxa legal em vigor;
- Lote 2 – Zona 2: €[confidencial] acrescido de IVA à taxa legal em vigor;
- Lote 3 – Zona 3: €[confidencial] acrescido de IVA à taxa legal em vigor;
- Lote 4 – Zona 4: €[confidencial] acrescido de IVA à taxa legal em vigor.

38. O preço base inclui todos os custos, encargos e despesas associadas à integral execução de todos os serviços a desenvolver, cuja responsabilidade não esteja expressamente atribuída à CIM.
39. De acordo com a CIM, *“O valor estimado do contrato foi obtido 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 da presente prestação de serviços, considerando no cálculo os 12 meses do prazo da prestação. No cálculo também se consideram lugares que carecem de cobertura de transporte flexível em período não escolar, tendo-se feito uma estimativa de lugares a cobrir durante esse período (3 meses para efeito de cálculo). No cálculo consideram-se lugares que não tenham cobertura horária a meio do dia, prevendo-se uma estimativa de 40 lugares”*.
40. Apesar de se tratar de uma aquisição de serviços cujo preço contratual em cada lote não excede €_[confidencial] e nos termos do disposto no artigo 95.º, n.º 1, alínea a), do CCP não ser necessária a sua redução a escrito, CIM informou que haverá redução a escrito.

Peças do procedimento

41. Foram remetidas com o pedido de parecer, o convite à apresentação de propostas, o CE e respetivos Anexos⁵ referentes ao procedimento por consulta prévia, dividido em 4 Lotes, a lançar nos termos da alínea c) do n.º 1 do artigo 20.º do CCP.
42. Nos termos do disposto na Cláusula 2.ª do CE, o CE tem por objeto disciplinar as relações contratuais entre a entidade adjudicante e o adjudicatário, mediante a fixação dos termos e condições da aquisição de serviços de exploração do TPF no Município de acordo com o definido nas especificações técnicas do mesmo.
43. No que respeita ao Preço base, a Cláusula 3.º do CE vem estabelecer que a CIM estima que o valor do contrato será de cerca de €_[confidencial] valor acrescido de IVA à taxa legal em vigor, com a divisão em 4 lotes, já referida *supra*.
44. A CIM estabelece ainda naquela cláusula que *“O preço base inclui todos os custos, encargos e despesas associadas à integral execução de todos os serviços a desenvolver, cuja responsabilidade não esteja expressamente atribuída à [CIM]”*.

⁵ Anexos A, B, C e D do CE reportam à descrição das Rotas, Lugares servidos e horários dos Lotes 1, 2, 3 e 4, respetivamente.

45. A cláusula 4.^a do CE estabelece o prazo de execução em 365 (trezentos e sessenta e cinco) dias ou quando for atingido o limite do valor do preço base do 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”*.
46. A Cláusula 5.^a do CE elenca os Pareceres prévios, licenciamentos e autorizações necessárias que podem condicionar a execução do contrato, fazendo referência ao Parecer prévio e vinculativo a emitir por esta Entidade Reguladora.
47. No que concerne ao Preço Contratual, a Cláusula 7.^a do CE estabelece que *“Pela prestação dos serviços objeto do contrato, bem como pelo cumprimento das demais obrigações constantes do [CE, 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”*.
48. O preço *“inclui todos os custos, encargos e despesas associadas à integral execução de todos os serviços a desenvolver, incluindo os relativos a despesas de alojamento, alimentação e deslocação de meios humanos, despesas de aquisição, transporte, armazenamento e manutenção de meios materiais bem como quaisquer encargos decorrentes da utilização de marcas registadas, patentes ou licenças, ou outras”*.
49. No que respeita às Condições de Pagamento, a Cláusula 8.^a do 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 (€_[confidencial]);
 - Valor por km realizado, em cheio e em vazio, entre a origem e o destino definido ([confidencial] /km para viaturas com capacidade de 5 lugares e €_[confidencial] /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).
50. A Cláusula 8.^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 8.ª do CE [CE refere ponto 1.3, da Cláusula 8.ª, no entanto, depreende-se do contexto que pretende referir-se à alínea c), do n.º 1 da referida Cláusula].
51. A cláusula 9.ª do CE 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, nos seguintes termos:
- Em caso de falha da realização do serviço prestado, desde que o operador seja avisado no período horário definido para comunicação das reservas por parte da CIM, o prestador de serviços fica obrigado a pagar à CIM o valor equivalente à prestação do serviço, caso não exista aviso até à véspera da sua realização;
 - Em caso de atraso na hora programada para realização dos serviços e recolha dos passageiros nas paragens superior a 10 minutos em relação ao definido no horário, penalização de 20% do valor devido pela CIM pela prestação do serviço (custo da bandeirada + custo por km em cheio e em vazio);
 - Nos casos em que seja atingido 20% do preço contratual, pode a CIM resolver o contrato; caso decida não proceder à resolução do contrato, por dela resultar grave dano para o interesse público, aquele limite é elevado para 30%;
 - Pode, ainda, a CIM exigir do prestador de serviços o pagamento de uma pena pecuniária nos seguintes termos:
 - a. Verificando-se o incumprimento das obrigações de serviço público tal como definidas no Caderno de Encargos e contrato;

- b. Pela não colaboração com a concedente na transmissão de informação de reporte à AMT sobre remunerações ou compensações recebidas ao abrigo dos instrumentos contratuais em vigor;
 - c. Pela não colaboração com a concedente na transmissão de informação prevista, nomeadamente, no Regulamento Europeu n.º 1370/2007, no RJSPTP, designadamente no artigo 22.º, no Regulamento n.º 430/2019 na sua atual redação e no Decreto-Lei n.º 14-C/2020 de 7 de abril, na sua atual redação,
 - d. Pela não disponibilização aos passageiros do livro de reclamações, bem como pela não disponibilização de endereço eletrónico para o qual os passageiros possam enviar reclamações por meio de plataforma eletrónica.
- Nas situações referidas no ponto anterior é concedido ao prestador de serviços o prazo de 10 dias para a sanção do incumprimento; sendo que por cada dia de atraso na sanção do incumprimento após os 10 dias, incorre o prestador de serviços no pagamento à CIM de uma penalização de 5% do valor devido por aquela AT pela prestação do serviço.
52. A cláusula 10.^a do CE 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.
 53. É prevista a resolução sancionatória na cláusula 11.^a do CE, 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.
 54. A cláusula 12.^a, por sua vez, estabelece que o adjudicatário pode resolver o contrato nos casos previstos nos artigos 332.º e 449.º do CCP.
 55. A cláusula 17.^a vem estabelecer as regras aplicáveis em matéria de proteção de dados.
 56. A cláusula 18.^a regulamenta as Especificações Técnicas do CE, as quais se dividem entre disposições gerais (Parte I) e disposições especiais (Parte II).
 57. Entre as primeiras, importa destacar as seguintes obrigações principais que decorrem para o prestador de serviços de cada um dos 4 Lotes:

- 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 1 dia após a respetiva verificação, qualquer circunstância que possa condicionar o regular desenvolvimento da prestação dos serviços contratados;
 - A cobertura, através de contratos de seguro, dos riscos relativos à prestação dos serviços;
 - São da responsabilidade do adjudicatário quaisquer encargos decorrentes da utilização ou fornecimento de marcas registadas, patentes ou licenças;
 - A título acessório, o prestador de serviços fica ainda obrigado, designadamente, a recorrer a todos os meios materiais e informáticos que sejam necessários e adequados à prestação do serviço, bem como ao estabelecimento do sistema de organização necessário à perfeita e completa execução das tarefas a seu cargo.
58. As disposições especiais vêm definir os serviços de transporte a pedido a contratar no âmbito da presente prestação de serviços incidem sobre as zonas 1, 2, 3 e 4, no Município, com o âmbito territorial constante dos anexos A, B, C e D, respetivamente. Excecionalmente a CIM RC pode solicitar a realização de serviços não previstos nos referidos Anexos, sempre circunscritos ao território do Município, os quais pretendem 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.).
59. Entre as disposições especiais encontram-se ainda as obrigações principais do prestador de serviços de cada um dos 4 Lotes:
- 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 e 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;
- 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 prevista na legislação aplicável, nomeadamente, no Regulamento (CE) 1370/2007, no RJSPTP, designadamente no artigo 22.º, no Regulamento n.º 430/2019 na sua atual redação e no Decreto-Lei n.º 14-C/2020 de 7 de abril, na sua atual redação, ao abrigo da prestação de serviços;

- Colaborar com a concedente na transmissão de informação de reporte à AMT sobre remunerações ou compensações recebidas ao abrigo dos instrumentos contratuais em vigor.
60. 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.
 61. São ainda previstas disposições especiais sobre os circuitos, horários e veículos afetos ao serviço (*Cfr.* ainda Anexos A, B, C e D do CE, referentes a cada um dos 4 Lotes), 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.
 62. Ademais, encontram-se 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.
 63. Quanto às obrigações do prestador é contemplada no CE 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, constantes do Anexos A a D, conforme o Lote em questão; 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.
 64. 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 nos Anexos A, B, C e D do CE, conforme o Lote em questão, independente do percurso real efetuado.
 65. Quanto ao convite à apresentação de propostas do ajustes direto, o mesmo estabelece as regras do procedimento pré-contratual.

66. Conforme referido pela CIM no artigo 4.º do convite, *“foi efetuada consulta preliminar ao mercado à totalidade do parque de táxis do município (total de 18), sendo que 9 operadores pretenderam proceder à celebração de protocolo para implementação do projeto piloto, contudo, apenas 4 operadores de táxi prestaram o serviço no âmbito da contratação de serviços anterior: [confidencial]”*.
67. De acordo com o convite, as peças serão enviadas via correio eletrónico (artigo 5.º) e as propostas devem ser constituídas por (artigo 8.º):
- 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;
 - Declaração sob compromisso de honra atestando que a entidade não se encontra especialmente relacionada com outra entidade, considerando-se como tais, nomeadamente, as entidades que partilhem, ainda que apenas parcialmente, representantes legais ou sócios, ou sociedade que se encontrem em relação de simples participação, de participação recíproca, de domínio ou de grupo, nos termos do disposto no n.º 6 do artigo 113.º do CCP, elaborada de acordo com o Anexo IV 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).
68. As propostas serão enviadas por correio eletrónico e o prazo para a respetiva apresentação será até às 23:59 horas do 6.º (sexto) dia seguinte a contar da data do envio do convite (artigos 9.º e 10.º).
69. É ainda previsto o prazo de 5 dias para a apresentação dos documentos de habilitação (art.16.º).
70. No que respeita aos Pareceres prévios, licenciamentos e autorizações necessárias que podem condicionar o procedimento, o artigo 7.º do convite indica o Parecer prévio e

vinculativo da AMT sobre as peças de procedimento de formação de contrato de serviço TPF, a pedido, para o território do Município.

71. Não será exigida a prestação de caução ao adjudicatário, nos termos do n.º 2 do artigo 88.º do CCP (artigo 18.º)
72. Apesar de se tratar de uma aquisição de serviços cujo preço contratual não excede €[confidencial] e nos termos do disposto no artigo 95.º, n.º 1, alínea a), do CCP não ser necessária a sua redução a escrito, o mesmo será reduzido a escrito (artigo 19.º).
73. O procedimento escolhido pela CIM é o de um procedimento por consulta prévia, nos termos da alínea c) do número 1 do artigo 20.º do CCP.
74. Foram solicitados pedidos de esclarecimentos à CIM, através de mensagens de correio eletrónico de 22 e de 25 de março de 2022, tendo as mesmas sido devidamente respondidas a 22 e 29 de março, respetivamente.
75. Em resposta a pedido de indicação especificada das diferenças (na fundamentação do preço contratual e nas peças procedimentais) face ao anterior procedimento, validado pelo parecer n.º 37/AMT/2021, de 12 de março de 2021, a CIM respondeu que *“o apuramento do preço base do procedimento anterior teve como referência o custo máximo estimado para a realização dos serviços. Realizaram-se para o efeito 4 procedimentos por ajuste direto. Por seu turno, o valor base do presente procedimento [...] foi obtido através do apuramento do histórico de gastos médios que se verificaram durante os projetos piloto realizados na CIM.”*
76. Mais referiu a CIM, em sede de esclarecimentos, que apurou *“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 da presente prestação de serviços, considerando no cálculo os 12 meses do prazo da prestação”*.
77. Refere ainda a CIM que *“No cálculo também se consideram lugares que carecem de cobertura de transporte flexível em período não escolar, tendo-se feito uma estimativa de lugares a cobrir durante esse período (3 meses para efeito de cálculo)”*.
78. A CIM esclareceu ainda que *“Quanto às condições de pagamento no presente procedimento foi incluído - 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)”*.

79. Por fim, a CIM mencionou ainda que *“no anterior procedimento os lugares a servir encontravam-se especificados nos respetivos anexos. Considerando que no decorrer dos projetos piloto da CIM RC, a central de reservas registou um conjunto de solicitações distintas quer ao nível de lugares servidos e/ou dos horários definidos e/ou das frequências definidas, mas que consideramos que tem enquadramento no âmbito do transporte flexível, criou-se uma clausula excecional nas especificações técnicas do caderno de encargos e respetivo anexo [...], permitindo que excecionalmente a CIM RC pode solicitar a realização de serviços não previstos no respetivo anexo, sempre circunscritos ao município da Pampilhosa da Serra e Junta de Freguesia identificada no anexo)”*.
80. Foi ainda solicitado à CIM, através de mensagem de correio eletrónico com data de 25 de março de 2022, a indicação, de forma detalhada, de que forma tinha sido acautelado, no atual procedimento e respetivas peças procedimentais, o cumprimento de cada uma das Determinações constantes do Parecer n.º 37/AMT/2021, de 12 de março, tendo a CIM transmitido a seguinte informação:
- No que respeita à previsão, para efeitos de formação de preço contratual ou valor de compensações, a apresentação e validação de dados operacionais e económico-financeiros, de forma segmentada e comprovada, a CIM refere que *“O valor estimado do contrato foi obtido através do apuramento do histórico de gastos médios que se verificaram durante os projetos piloto realizados na Pampilhosa da Serra. 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 da presente prestação de serviços, considerando no cálculo os 12 meses do prazo da prestação. No cálculo também se consideram lugares que carecem de cobertura de transporte flexível em período não escolar, tendo-se feito uma estimativa de lugares a cobrir durante esse período (3 meses para efeito de cálculo). No cálculo consideram-se lugares que não tenham cobertura horária a meio do dia, prevendo-se uma estimativa de 40 lugares. Ou seja, o preço base do presente procedimento teve como referência os dados operacionais obtidos no âmbito do projeto de transporte de passageiros flexível da CIM. Tal indicação encontra-se na informação de abertura do procedimento”*.
 - No que concerne à determinação constante do Parecer de que o convite deve abranger todos os operadores que disponibilizam serviços na região, ou seja, todo

o contingente de táxis, a CIM menciona que *“Conforme indicado na informação de abertura, no âmbito do projeto piloto inicial foi realizada consulta preliminar ao mercado à totalidade do parque de táxis do município (total de 18), sendo que 9 operadores pretenderam proceder à celebração de protocolo para implementação do projeto piloto. Contudo apenas os seguintes 4 operadores de táxi prestaram o serviço no âmbito da contratação de serviços anterior: [confidencial]”*.

- Quanto à obrigação de o operador cumprir o disposto no artigo 22.º do RJSPTP, a CIM refere que *“Conforme indicado no documento da fundamentação do procedimento para a contratualização dos serviços de transporte público flexível do Município da Pampilhosa da Serra, atendendo a que a atribuição dos serviços é da iniciativa da Autoridade de Transportes CIM, ou seja, da entidade concedente, o cumprimento do estipulado no artigo 22º do RJSPTP, será da responsabilidade desta entidade. Pelo que os operadores nos termos do caderno de encargos tem como obrigação colaborar com a concedente na transmissão de informação prevista na legislação aplicável, nomeadamente, no Regulamento europeu nº 1370/2007, no RJSPTP, designadamente no artigo 22.º, no Regulamento n.º 430/2019 na sua atual redação e no Decreto-Lei n.º 14-C/2020 de 7 de abril, na sua atual redação, ao abrigo da prestação de serviços”*.
- No que respeita à necessidade de elaborar um relatório de execução no âmbito do anterior procedimento, objeto do Parecer n.º 37/2021, de 12 de março, a CIM considera que *“o procedimento atual ainda não foi lançado, não estando por isso em execução, não existe ainda um relatório de execução contratual. No entanto, as obrigações decorrentes do caderno de encargos permitem a sua elaboração, conforme alínea l. e m. do ponto 2 (Obrigações do prestador de serviços) das respetivas especificações técnicas. A determinação do valor de compensação, a que corresponde o valor estimado do contrato, tem como referência a execução do serviço de transporte flexível na CIM, que se encontra alinhado com os resultados obtidos na anterior execução no Município da Pampilhosa da Serra, tendo por isso aderência aos dados reais da exploração”*.
- No que tange à obrigação de transmitir os dados operacionais previstos no Regulamento 430/2019, de 16 de maio de 2019, a CIM explicita que *“Atendendo a que o procedimento ainda não se encontra em execução e o seu respetivo reporte irá ocorrer em 2023 relativamente a 2022, informa-se que os dados operacionais previstos no Regulamento n.º 430/2019, na sua atual redação, e*

quanto ao artigo 20-B, serão reportados no tempo devido. Refira-se, a título de exemplo, que a [CIM] procedeu ao reporte em 2021 dos elementos relativamente ao ano de 2020. Relativamente ao ano de 2021, informa-se que a informação será prestada nos termos previstos, até à data indicada”.

- No que toca também à obrigação de elaboração de relatórios públicos sobre o serviço público de transporte de passageiros, a CIM realçou que *“conforme já indicado, o procedimento ainda não foi lançado, não estando por isso em execução, no entanto as obrigações decorrentes do caderno de encargos, designadamente a alínea l) e m) do ponto 2 (Obrigações do prestador de serviços) das respetivas especificações técnicas, permitem garantir a obrigação de elaboração de relatórios públicos sobre o serviço público de transporte de passageiros, previstos no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento”.*
- No que concerne à garantia da elaboração de relatórios públicos sobre o serviço público de transporte de passageiros, previsto no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento, a CIM esclareceu que *“o procedimento ainda não foi lançado, não estando por isso em execução, no entanto as obrigações decorrentes do [CE], designadamente clausula 9.^a e a alínea l. e m. do ponto 2 (Obrigações do prestador de serviços) das respetivas especificações técnicas, permitem garantir que os operadores transmitem os dados necessários ao cumprimento das suas próprias obrigações, consubstanciadas na elaboração dos dois relatórios indicados e para efeitos do relatório de execução contratual, sob pena de aplicação de multas contratuais”.*

81. A CIM deu ainda nota à AMT de que forma deu cumprimento às Recomendações constantes do parágrafo 125 do Parecer n.º 37/AMT/2021, de 12 de março.

III – DA ANÁLISE

Enquadramento

82. 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 público⁶ ⁷. Nos termos daquele regime, todos os

⁶ http://www.amt-autoridade.pt/media/2227/alteracaoregiurtransitorio_I52_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

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.

83. Na pendência de tais procedimentos concursais, mantêm-se os títulos habilitantes em vigor, nos termos esclarecimentos publicamente pela AMT⁸
84. 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 AMT ¹⁰¹¹), 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

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

- *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”.*

85. 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”.*
86. 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.
87. 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) 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.

88. 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
89. 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”*.
90. 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 razoável¹⁶, igual ao efeito financeiro líquido”*.

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”*.

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”*.

91. 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”.*
92. 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”.*
93. 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.
94. 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.*
95. 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.
96. 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

97. No caso concreto, a CIM pretende manter o modelo de remuneração dos operadores adotado no decurso da experiência.

98. Neste sentido, foi fixado um preço base no valor de €8.890,15 (oito mil, oitocentos e noventa euros e quinze cêntimos), valor acrescido da taxa de IVA à taxa legal em vigor, sendo de considerar este valor repartido por diversos lotes como já referido, o qual inclui todos os custos, encargos e despesas associadas à integral execução de todos os serviços a desenvolver, cuja responsabilidade não esteja expressamente atribuída à CIM.
99. 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.
100. Os valores base, apresentados foram obtidos através do apuramento do histórico de gastos médios que se verificaram durante o projeto piloto e o procedimento anterior, que foi objeto do Parecer n.º 37/AMT/2021/de 12 de março, realizados e que têm em conta os tarifários em vigor para o setor dos táxis.¹⁷
101. 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.
102. 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.
103. De outro ângulo, tendo em consideração a atual conjuntura de aumento dos custos de exploração (custos com os combustíveis e com o pessoal) a CIM deverá reponderar se a compensação aos operadores proposta se mantém atual.
104. Na sequência dessa reponderação, se a CIM entender necessário reajustar a compensação em questão, deverá dar nota desse facto à AMT, de forma fundamentada.
105. 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

¹⁷ 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.

106. 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 táxis¹⁸ como universo potencial de prestadores de serviços, uma vez que a última consulta a todo o contingente de táxis no Município ocorreu antes do lançamento do projeto-piloto.
107. 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.
108. Sublinha-se que nos termos do n.º 4 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril, a CIM 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

109. 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.
110. 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*

¹⁸ 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%Aancias.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>

do RJSPTP, no que concerne ao registo dos serviços de TPF na plataforma nacional de registo dos serviços (STEPP) será da responsabilidade desta entidade”, assim, a CIM deverá garantir o efetivo cumprimento do disposto naquele artigo.

111. 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.¹⁹

112. Por outro lado, tal como defendido pela AMT²⁰:

- A fundamentação do preço contratual é uma competência da entidade adjudicante, mas 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.

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

¹⁹ https://www.amt-autoridade.pt/media/2273/obrigacoes_legais_reporte_informacao_operadores_transporte.pdf

²⁰ 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 operador²¹, que garanta que, a todo o tempo e/ou quando se justifique, se possa proceder aos ajustamentos que sejam necessários.

114. 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)
115. 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.
116. 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.
117. De qualquer forma nos termos do artigo 45.º do RJSPT, 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.
118. Por outro lado, tendo por base o n.º 1 do artigo 329.º do CCP, e de acordo com jurisprudência recente²² 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”*.
119. 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

²¹ 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

²² 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.

120. 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.
121. 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.
122. Ora, no caso em concreto, afigura-se, existirem multas contratuais concretas, embora não exista uma exata definição de uma graduação das penalidades aplicáveis (leve, grave e muito grave), pelo que a CIM deverá complementar o regime sancionatório constante do CE, prevendo uma graduação das sanções aplicáveis, de acordo com a sua gravidade.

Direitos dos utilizadores

123. 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 legais²³, designadamente na disponibilização de informação clara e acessível sobre todos os aspetos da exploração, incluindo a disponibilização de livro de reclamações²⁴.
124. Por outro lado, conforme previsto nas disposições especiais do CE, deve a autoridade de transportes garantir a promoção (por si e/ou pelo operador) da disponibilização de Livro de Reclamações (físico e eletrónico)²⁵ nos termos Decreto-Lei n.º 156/2005, de 15 de setembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 74/2017, de 21 de junho.
125. 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

²³ 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

²⁴ Disponibilização do Livro de Reclamações Eletrónico - Informação aos Operadores Económicos - <http://www.amt-autoridade.pt/media/2162/disponibilizacaolre.pdf>

²⁵ <http://www.amt-autoridade.pt/media/2162/disponibilizacaolre.pdf>

- 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.
126. São também abrangidos pela obrigação de disponibilização do formato eletrónico do livro de reclamações todos os fornecedores de bens e prestadores de serviços que desenvolvam a atividade em estabelecimento que cumpra os requisitos suprarreferidos ou através de meios digitais.
127. 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.
128. 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.
129. 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.
130. 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.

131. 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.
132. 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.
133. Por outro lado, independentemente da existência de meios de reclamação próprios, o acesso a estes e ao Livro de reclamações Eletrónico devem ser claramente identificáveis e acessíveis, devendo ser evitáveis procedimentos que visem a sua não utilização ou que tornem difícil a mesma, pretendo desmotivar os consumidores de apresentar reclamações. De esclarecer que a fácil e clara acessibilidade ao livro de reclamações eletrónico ou a meios de reclamações próprios, por via digital, se afere pelos passos necessários a efetuar pelo consumidor para poder utilizar tal ligação, que não devem ser excessivos, mas sim imediatos.^{26[1]}
134. 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 Eletrónico²⁷, onde deve inserir todos os seus dados. A Plataforma do Livro de reclamações Eletrónico foi implementada no sentido de permitir que qualquer consumidor possa efetuar uma reclamação quanto a qualquer agente económico, esteja, ou não, a aceder através de sítio da internet ou plataforma específica desse operador.²⁸
135. Neste âmbito, a CIM estabeleceu nas disposições especiais do CE que o operador deve disponibilizar aos passageiros livro de reclamações, bem como disponibilizar endereço

²⁶ 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>.

²⁷ <https://registo.livroreclamacoes.pt/>

²⁸ Disponibilização do Livro de Reclamações Eletrónico - Informação aos Operadores Económicos: <http://www.amt-autoridade.pt/media/2162/disponibilizacaoalre.pdf>, Livro de Reclamações Eletrónico - Informação aos Operadores Económicos - http://www.amt-autoridade.pt/media/2056/lre_operadores_economicos.pdf, Livro de Reclamações Eletrónico - Informação aos Consumidores / Utilizadores - http://www.amt-autoridade.pt/media/2057/lre_consumidores.pdf, Regras de utilização do Logotipo do Livro de Reclamações no Formato Eletrónico - <https://www.consumidor.gov.pt/pagina-de-entrada/livro-de-reclamacoes-regras-de-utilizacao-do-logotipo-do-lre.aspx> e Instruções sobre como efetuar o registo do Operador Económico na Plataforma - <https://www.consumidor.gov.pt/pagina-de-entrada/livro-de-reclamacoes-empresas-operadores-economicos.aspx>

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).

Racionalidades societais relevantes

136. 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.
137. 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.
138. 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.
139. 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.
140. 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 percepção de que os balanços finais, em termos dos benefícios líquidos globais para os contribuintes, são positivos.

141. 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.
142. 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.
143. 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

144. Em suma, é de concluir e sublinhar:

- Nos termos do n.º 1 do artigo 23.º do RJSTP, 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;
- Que as presentes peças do procedimento dão cumprimento, de forma generalizada, às Determinações constantes do parágrafo 124 do Parecer n.º 27/AMT/2021, de 12 de março;
- 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

145. 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

146. 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
147. Os contratos de serviço público celebrados no âmbito do RJSPT, 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.
148. 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 Ecossistema.
149. De qualquer forma, uma vez que a fundamentação e a execução contratual deve propugnar por alcançar pressupostos de transparência e objetividade²⁹, de forma a que

²⁹ 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*

se possa garantir, a todo o tempo, o cumprimento de um serviço de qualidade e a maximização da recursos públicos ³⁰ (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 existente³¹;
- 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 RJSPTP³²;
- Seja garantido 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; e
- Ponderar a necessidade de ajustar o valor da compensação, tendo em consideração o presente – e de duração imprevisível - aumento dos custos de exploração (em particular, dos combustíveis), devendo comunicar à AMT, de forma fundamentada, eventuais alterações daquele valor.

150. Recomenda-se ainda o seguinte:

- 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;

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. (...)”

³⁰ 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.”

³¹ 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>

³² 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>

- Seja garantida a obrigação de transmitir os dados operacionais, a título de execução contratual, previstos no Regulamento n.º 430/2019, 16 de maio de 2019³³, 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 2018³⁴;
- Seja garantido a transmissão de informação dos dados previstos no artigo 22.º do RJSPT; e
- Seja garantido que os operadores transmitem os dados necessários ao cumprimento das suas próprias obrigações, consubstanciadas na elaboração dos relatórios supramencionados³⁵ sob pena de aplicação de multas contratuais³⁶.

151. Recomenda-se também 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, 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 às 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.

³³ 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.

³⁴ Disponível em: https://www.amt-autoridade.pt/media/1777/csite_indicadores_monitorizacao_supervisao_at.pdf

³⁵ 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

³⁶ 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

152. 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, ao abrigo de qualquer instrumento legal, regulamentar, contratual ou administrativo, bem como a informação disponível sobre os impactos na operação de transportes na região.³⁷
153. 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 inoportáveis 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.
154. 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

155. 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.
156. No caso concreto, foi aduzida informação relevante que permite considerar fundamentado o preço base fixado para o procedimento que visa o serviço de TPF no território do Concelho de Pampilhosa da Serra, por consulta prévia, no valor de €[confidencial] repartido por diversos lotes, à luz do enquadramento legal e jurisdicional citado, isto é, aqueles montantes refletem os tarifários em vigor para o sector dos táxis.

³⁷ 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

157. 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
158. 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.
159. 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.
160. 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, 12 de maio de 2022.

A Presidente do Conselho de Administração

Ana Paula Vitorino