

PARECER N.º 52/AMT/2022

I - DO OBJETO

1. Através de mensagem de correio eletrónico de 17 de maio de 2022, a Comunidade Intermunicipal da Região de Coimbra (CIM RC) remeteu à Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT) as peças de 3 procedimentos pré-contratuais relativas ao serviço público de transporte de passageiros flexível (TPF), a pedido, para o território do Município da Mortágua (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 remetidas, para o efeito, as peças relativas ao procedimento por ajuste direto (convite à apresentação de proposta e caderno de encargos), respetiva informação de abertura, bem como a fundamentação da operação proposta e ainda o contrato interadministrativo, e respetiva adenda, de delegação de competências no domínio dos transportes públicos de passageiros municipal celebrado entre o Município e a CIM RC.
3. Posteriormente, em 18 de maio, a CIM RC procedeu ao reenvio, em versões atualizadas, do convite à apresentação de proposta, à respetiva informação de abertura e ao documento de fundamentação da operação proposta, com ênfase para a justificação do segundo projeto piloto, destacando-se nessa justificação:
 - Os pressupostos técnicos definidos no primeiro projeto piloto implementado não tiveram o impacto desejado na procura pelo serviço, ou seja, não foi possível aportar os dados necessários à elaboração de um procedimento de formação de contratos;
 - A solução técnica implementada necessitou de ser reavaliada e reajustada para dar melhor resposta às necessidades de mobilidade da população.
4. O presente parecer inscreve-se no cumprimento da missão da AMT enquanto regulador económico independente, nos termos do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, que aprova os estatutos da AMT e de acordo com as exigências que emanam da Lei-Quadro das Entidades Reguladoras Independentes, aprovada pela Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto.
5. A sua emissão fundamenta-se, assim, nas atribuições da AMT, previstas no n.º 1 do artigo 5.º do anexo ao Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio (Estatutos),

designadamente, de zelar pelo cumprimento do enquadramento legal, nacional, internacional e da União Europeia, aplicável à regulação, supervisão, promoção e defesa da concorrência, visando o bem público, a defesa dos interesses dos cidadãos e dos operadores económicos, e de monitorização e acompanhamento das atividades dos mercados da mobilidade e dos transportes terrestres e fluviais, bem como na avaliação das políticas referentes ao Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes.

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), aprovado pela Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, bem como do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007, alterado pelo Regulamento (UE) n.º 2016/2338, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de dezembro de 2016, relativo aos serviços públicos de transporte ferroviário e rodoviário de passageiros (Regulamento).
7. Nesta análise procurar-se-á aprofundar e avaliar não apenas as diversas questões regulatórias subjacentes ao pedido de parecer, como também o que respeita aos instrumentos contratuais e legais 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 a secção I 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, que estabelecem o regime jurídico e financeiro das autarquias locais, comunidades intermunicipais e áreas metropolitanas.
9. Em segundo lugar, através do modelo de regulação da AMT, pretende-se contribuir para o suprimento de falhas de mercado, sem gerar falhas de Estado ou de entidades e/ou atos normativos que, de algum modo, o representam, e construir um paradigma de concorrência não falseada, sem restrições ou distorções, protegendo o bem público da mobilidade eficiente e sustentável, promovendo, ainda, a confluência dos paradigmas sociais subjacentes às diferentes racionalidades plurais e não aditivas, cada qual na

sua autonomia própria e de verificação cumulativa, nomeadamente, i) a dos investidores, ii) a dos profissionais/utilizadores/utentes/consumidores e/ou cidadãos e iii) a dos contribuintes.

II - DO ENQUADRAMENTO

II.1 - Relatório de Fundamentação do Procedimento

10. No relatório de fundamentação do procedimento de contratualização dos serviços de transporte flexível (STPF) no Município, refere a CIM RC que nos termos do contrato de delegação de competências celebrado entre o Município e a CIM RC, com produção de efeitos a partir de 5 de maio de 2017, e da adenda ao contrato, assinado em 20 de dezembro de 2019, aquela CIM é a Autoridade de Transportes (AT) competente quanto aos serviços públicos de transporte de passageiros municipais, nos termos do n.º 1 do artigo 10.º do RJSPTP.
11. A CIM RC viu-se confrontada com a necessidade de implementar um segundo projeto piloto, uma vez que o projeto piloto inicial implementado no município não aportou os dados necessários à elaboração de um procedimento de formação de contratos para efeitos do n.º 5 do artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 60/2016, de 18 de setembro.
12. A CIM RC pretende dar continuidade ao projeto, contratualizando os referidos serviços por um período de 12 meses *“considerando a procura verificada dos serviços no projeto piloto realizado, justifica-se, por isso, dar continuidade ao serviço na modalidade de transporte flexível a pedido”*.
13. A definição dos circuitos de TPF implementados na experiência piloto resulta de um estudo desenvolvido pela CIM RC para todos os municípios da região, sendo que no caso específico do Município os circuitos implementados na fase piloto foram ajustados em função das necessidades locais identificadas pelo Município de forma articulada com a CIM RC.
14. No que concerne à mobilidade da população predominam as deslocações para outras freguesias do concelho, com exceção das freguesias de Trezói, onde 47% da população se desloca para outro concelho e a freguesia de Mortágua, onde 66% dos residentes trabalham ou estudam dentro da freguesia.
15. O modo de transporte mais utilizado pelos residentes em todas as freguesias é o transporte individual cujo peso varia entre os 57% e os 69% nas freguesias de Sobral, Marmeleira e Trezói (quotas mínimas) e o máximo de 82% na freguesia de Cortegaça.

16. A quota de utilização do transporte coletivo é relativamente representativa, atingindo os 30% no Sobral e sendo inferior a 14% apenas na freguesia de Cortegaça (5%), o que demonstra uma relativa dependência deste modo de transporte.
17. Regista-se uma abrangência de 50% da população a residir a menos de 5 minutos a pé de uma paragem, aumentando esta para 95% da população a residir a menos de 10 minutos a pé de uma paragem.
18. No Município, todos os lugares com mais de 40 habitantes cumprem os requisitos mínimos do RJSPTP, existindo, contudo, um lugar, Castanheira, que não tem oferta de rede de transporte público rodoviário, mas onde residem 46 pessoas.
19. É de referir que, muito embora a maioria dos lugares cumpra com os requisitos do RJSPTP, apresentam, na sua quase totalidade, uma cobertura temporal bastante deficitária.
20. Face a isto importa analisar a necessidade de reforço de oferta através de serviços de TPF, que funcionem no intervalo dos horários das carreiras regulares (manhã e tarde), nomeadamente à hora de almoço.
21. Para implementação dos serviços, a CIM RC elaborou um estudo de dimensionamento do sistema que abrangeu todos os municípios da região. Após as experiências efetuadas em Góis e na Pampilhosa da Serra, decidiu avançar com o alargamento do serviço aos restantes municípios da CIM (exceto Coimbra).
22. O sistema configura a implementação de TPF a pedido, tendo a CIM RC adquirido uma plataforma para a gestão dos serviços.
23. Os circuitos implementados na experiência piloto têm percursos, horários e paragens pré-definidos, mas só se realizam caso existam reservas realizadas até às 15 horas do dia anterior ao da realização da viagem.
24. A oferta disponibilizada ao abrigo desta experiência piloto visou complementar a oferta regular de transporte público de passageiros, abrangendo os lugares que, de acordo com o estudo realizado, dispõem de oferta deficitária não cumprindo com os níveis mínimos de serviço definidos no RJSPTP.
25. Atendendo a que existiam alguns lugares com menos de 40 residentes igualmente sem oferta de transporte público e, tendo em consideração que os serviços de transporte público flexível desempenham um importante papel na inclusão social da população

- mais idosa ou sem outro modo de deslocação para assegurar as suas necessidades básicas, a CIM RC optou por incluir estes lugares na oferta de transporte a disponibilizar.
26. Importa igualmente ter presente que o Município de Mortágua embora seja um dos municípios da CIM RC com maior grau de cobertura de rede regular de transporte público, ainda é um município com défice de cobertura em determinadas zonas, sendo a implementação do serviço de transporte flexível neste território uma prioridade.
 27. O serviço de transporte foi então concretizado recorrendo a empresas de táxi, tendo a CIM RC estabelecido protocolos com 4 operadores de acordo com as estimativas de procura potencial identificadas no estudo elaborado.
 28. O tarifário praticado na experiência piloto é semelhante ao praticado na rede regular de transporte público da região, o qual assenta numa base quilométrica, em que a tarifa depende da distância entre a origem e o destino, calculada com base no trajeto mais curto (Cfr. Quadro 3.3. do Relatório de Fundamentação do procedimento).
 29. No que tange à remuneração dos operadores, custos e receitas:
 - Para remuneração dos serviços é efetuado o pagamento de: (i) Bandeirada por cada serviço no valor de [confidencial] €; (ii) Veículos.km realizados em cheio e em vazio com o preço de [confidencial] €/km;
 - Os custos associados à implementação dos circuitos de TPF totalizaram o valor de €[confidencial] sendo as receitas totais de €[confidencial], o que representam uma cobertura de custos por receitas de [confidencial] %.
 30. Face a este défice, a CIM RC teve um encargo de €875,6, de forma a garantir este serviço aos operadores, em que os encargos se reportam à diferença entre os custos operacionais e as receitas de bilhética.
 31. Tendo em consideração os resultados atingidos com a implementação da experiência piloto, a CIM RC procedeu a algumas alterações e melhorias na rede de circuitos/zonas a contratualizar, sendo a solução final composta por 3 zonas e 6 circuitos com periodicidade anual e circuitos no período não escolar.
 32. A CIM RC pretende manter o modelo de remuneração dos operadores adotado no decurso da experiência piloto e que incide no pagamento por serviço de: (i) Valor da bandeirada de [confidencial] €; (ii) Valor unitário máximo por veículo.km em cheio e em vazio de [confidencial] €.

33. O modelo de remuneração proposto corresponde à aplicação do tarifário dos serviços de Táxi.
34. No que respeita ao procedimento e tendo em consideração o valor base do contrato (€_[confidencial]) a CIM RC optou por um Procedimento de consulta prévia com envio de convites aos operadores de táxi do concelho.
35. Por outro lado, refere o Município que *“As características dos serviços de TPF a contratualizar, nomeadamente o facto de servirem lugares de reduzida procura, com viagens esporádicas justifica que os serviços sejam realizados em táxi, alocando diversos operadores locais de acordo com a proximidade geográfica destes aos circuitos definidos, o que permite reduzir os custos associados à operação dos serviços”*.
36. Atendendo a que a atribuição dos serviços é da iniciativa da CIM RC, 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.
37. À semelhança do que aconteceu com a experiência piloto, os serviços de transporte público a contratualizar neste procedimento serão divulgados no *site* da internet da CIM RC, disponível em <https://www.cim-regiaodecoimbra.pt/cim-rc/projeto-sitflex/> e ainda no *site* da internet do município de Mortágua em <https://www.cm-mortagua.pt/modules.php?name=News&file=print&sid=2205>.
38. Para efeitos de monitorização do cumprimento das obrigações de serviço público estipuladas, a CIM RC 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.

II.2 - Peças do procedimento

39. Foram remetidas, com o pedido de parecer, o convite à apresentação de proposta e o caderno de encargos e respetivos Anexos¹ referentes aos 3 procedimentos por consulta prévia, nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 40.º do CCP, em que cada procedimento corresponde a uma zona geográfica do Município.
40. A CIM RC prevê a possibilidade de solicitar, a título excecional, a realização de serviços não previstos em outros lugares do Município, tendo em vista dar resposta a necessidades imprevistas relacionadas com a área da saúde, zonas sem serviço de transporte no período não escolar ou outras (consultas médicas, apoio médico, fisioterapia, etc.).

II.2.1 - Caderno de Encargos (CE)

41. No CE encontram-se definidas as condições que o operador deve observar na exploração do serviço de transporte público de passageiros flexível e estabelecidos os termos do cumprimento das obrigações de serviço público a que os operadores estarão vinculados.
42. A cláusula 4.ª estabelece o prazo de execução em 365 (trezentos e sessenta e cinco) dias ou quando for atingido o limite do valor do preço contratual (€_[confidencial]), sendo que *“O contrato poderá ser prorrogado nos termos do artigo 440.º do CCP, conjugado com o artigo 97.º do mesmo diploma”*.
43. Quanto ao preço contratual, previsto na Cláusula 7.ª, encontra-se estabelecido que *“Pela prestação dos serviços objeto do contrato, bem como pelo cumprimento das demais obrigações constantes do presente Caderno de Encargos, a [CIM RC] deve pagar ao prestador de serviços o preço constante da proposta adjudicada, se este for legalmente devido, o qual não pode, em qualquer caso, ser superior ao preço definido no convite do procedimento”*, sendo que o preço *“inclui todos os custos, encargos e despesas associadas à integral execução de todos os serviços a desenvolver no âmbito do projeto”*.
44. No que respeita às Condições de Pagamento, a Cláusula 8.ª determina que o preço contratual devido pela CIM RC será pago da seguinte forma: pelo fornecimento dos serviços de TPF, a CIM RC 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]);*

¹ Anexo A do CE é relativo aos Lugares servidos e respetivos horários, Anexo B ao CE é referente à Arquitetura funcional do serviço” e o Anexo C ao CE vem estabelecer a Tabela de preços a praticar pelo operador.

- *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).*
45. 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 no CE.*
46. A cláusula 9.^a determina as penalidades contratuais e a possibilidade de resolução do contrato decorrente de incumprimento em matéria de horário ou não realização do serviço por responsabilidade do prestador.
47. A cláusula 10.^a estabelece que não podem ser impostas penalidades ao adjudicatário, nem é havido como incumprimento, a não realização pontual das prestações contratuais a cargo de qualquer das partes que resulte de caso de força maior, entendendo-se como tal as circunstâncias que impossibilitem a respetiva realização, alheias à vontade da parte afetada, que ela não pudesse conhecer ou prever à data da celebração do contrato e cujos efeitos não lhe fosse razoavelmente exigível contornar ou evitar.
48. Na cláusula 11.^a é prevista a resolução sancionatória, ou seja, a entidade adjudicante pode resolver o contrato, a título sancionatório, no caso de o adjudicatário violar de forma grave ou reiterada qualquer das obrigações que lhe incumbem, ao abrigo do disposto nos artigos 333.^o e 448.^o do CCP.
49. A cláusula 19.^a vem estabelecer as regras aplicáveis em matéria de proteção de dados.

50. A cláusula 20.^a regulamenta as Especificações Técnicas do CE, as quais se dividem entre disposições gerais (Parte I) e disposições especiais (Parte II).

II.2.2 – Convite à apresentação de propostas (Convite)

51. O procedimento escolhido pela CIM RC é um procedimento por consulta prévia em função do valor, nos termos da alínea c) do n.º 1 do artigo 20.º do CCP, por o valor do contrato (€_[confidencial] ser inferior a €75.000,00 (setenta e cinco mil euros), sendo a adjudicação efetuada por lotes, nos termos constantes do artigo 1.º.
52. O artigo 4.º refere que “... foi realizada consulta preliminar ao mercado à totalidade do parque de táxis do município (total de 4), sendo que 3 operadores pretenderam proceder à celebração de protocolo para implementação do projeto piloto. Dos 4 operadores, 3 operadores de táxi pretendem executar serviços no âmbito da presente prestação de serviços.”.
53. Nos termos do artigo 5.º as peças serão enviadas via correio eletrónico e as propostas devem ser constituídas pelos elementos elencados no artigo 8.º.
54. Não será exigida a prestação de caução ao adjudicatário, nos termos do n.º 2 do artigo 88.º do CCP, sendo o contrato reduzido a escrito em cumprimento do disposto no artigo 94.º do CCP, sendo-o feito através de um clausulado em suporte informático com a aposição de assinaturas eletrónicas (artigos 18.º e 19.º).

III - DA ANÁLISE

III.1 - Enquadramento

55. A entrada em vigor do Regulamento e da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, que aprovou o RJSPPTP, conformou uma profunda reforma no modelo jurídico da organização dos serviços de transporte público^{2 3}. Nos termos daquele regime, todos os operadores do mercado de transporte sujeitos a obrigações de serviço público, com compensação financeira em razão daquelas obrigações, e/ou atribuição de direito exclusivo passam a estar abrangidos pela obrigação de celebração de contrato de serviço público com as autoridades de transportes competentes, nomeadamente as autoridades de nível local.

² http://www.amt-autoridade.pt/media/2227/alteracaoregiurtransitorio_l52_2015_9jun.pdf

³ A AMT efetuou um intenso trabalho de monitorização sistemática da implementação deste regime que representa uma relevante reforma de nível nacional e europeu, tendo emitido, desde 2016, diversas orientações às autoridades de transportes sobre a preparação da contratualização de serviços de transporte, além de ter realizado diversas ações informativas em todo o país, e emitido diversos Pareceres Prévios Vinculativos sobre as peças de procedimentos de formação de contratos de concessão ou de prestação de serviços públicos. Entre eles: Acompanhamento da implementação do Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros - Ponto de situação 2016-2020 - https://www.amt-autoridade.pt/media/2908/acompanhamento_implementacao_rjsptp_2016-2020.pdf

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.

56. Na pendência de tais procedimentos concursais, mantêm-se os títulos habilitantes em vigor, nos termos publicitados pela AMT⁴.
57. 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 Contas⁵ (acrescentamos nós, de acordo com as recomendações da AMT⁶⁷), o procedimento pré-contratual deve incluir, uma fase instrutória em que se cumprirão, para efeitos dos artigos 23.º e 24.º do RJSPTP, as seguintes obrigações:
- *“Enunciação de forma expressa e detalhada de elementos específicos, objetivos e quantificáveis para o cálculo da compensação por obrigações de serviço”;*
 - *Cálculos comparativos da totalidade de custos e receitas da empresa privada num cenário de existência de obrigações de serviço público, com os decorrentes de um cenário sem existência de obrigação de serviço público e em que os serviços abrangidos fossem explorados em condições de mercado”; e*
 - *Valoração do efeito financeiro líquido decorrente da soma das incidências positivas e negativas, da execução da obrigação de serviço público sobre os custos e receitas do operador de serviço público”.*
58. De recordar que o artigo 23.º do RJSPTP estabelece, por seu turno, que *“as autoridades de transportes competentes podem impor obrigações de serviço público⁸ ao operador*

⁴ Quadro Regulatório aplicável aos serviços de transporte público de passageiros - https://amt-autoridade.pt/media/3215/informacao_amt_regime_regulatorio_servicostransportepublico.pdf .

⁵ <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/acordaos/1sss/Documents/2019/ac004-2019-1sss.pdf> .

⁶ 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

⁷ Informação sobre Auxílios de Estado e compensações: https://www.amt-autoridade.pt/media/1955/auxilios_estado_osp_transportes.pdf

⁸ 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*

de serviço público, as quais devem ser formuladas de forma expressa e detalhada, por referência a elementos específicos, objetivos e quantificáveis".

59. 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.
60. De referir que, de acordo com a Comissão Europeia, *"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"*^{9,10}
61. 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*

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.

⁹ 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).

¹⁰ 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.

*obrigação de serviço público e em que os serviços abrangidos são explorados em condições de mercado”.*¹¹

62. 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”*.
63. 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 razoável¹², igual ao efeito financeiro líquido”*.
64. 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”*.

¹¹ 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”*.

¹² 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”*.

65. 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”*.
66. 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.
67. 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*.
68. O mesmo decreto prevê a possibilidade de realização de transporte coletivo em táxi para efeitos de prestação de serviço de TPF, sendo nestes casos efetuado mediante contrato celebrado entre o operador e a autoridade de transportes competente, aplicando-se nestes casos as disposições fixadas no contrato, quanto a tarifário e outras condições de exploração.
69. O decreto 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.

III.2 - Contrato de serviço público

70. No caso concreto, a CIM RC pretende manter o modelo de remuneração dos operadores adotado no decurso da experiência piloto, tendo, como tal, sido fixado um preço base para cada 1 das 3 consultas prévias a celebrar pela CIM RC, relativos à execução dos serviços de transporte flexível a pedido, a pagar ao operador.
71. 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.

72. Os valores base, apresentados foram obtidos através do apuramento do histórico de gastos médios que se verificaram durante os projetos piloto realizados e têm em conta os tarifários em vigor para o setor dos táxis:
- *Valor da bandeirada de €_[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).*
73. 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.*
74. Face ao exposto o valor apurado/preço base encontra-se justificado pela CIM RC, considerando o preço praticado na experiência piloto desenvolvida para os mesmos serviços e a referência à tarifa a aplicar aos serviços de táxi, considerando as especificidades dos mesmos, nomeadamente regras tarifárias próprias.¹³
75. 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.
76. 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.
77. Por outro lado, no que se refere à repartição do risco/partilha de responsabilidade, atento o facto de se tratar de uma região de baixa densidade populacional, afigura-se que a previsão de todas as obrigações, incluindo a ligação a uma rede de reservas, apenas seria possível com o investimento efetuado pelas entidades públicas e com o

¹³ Valor da bandeirada + valor por Km x número de km realizados (em cheio e em vazio de circuito).

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.

78. 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 táxis¹⁴ como universo potencial de prestadores de serviços.
79. De recordar que, nos termos do Decreto-Lei n.º 60/2016, quando se trata da contratação de serviços intermunicipais por uma Comunidade Intermunicipal ou por municípios associados, é admissível recurso ao conjunto dos táxis previstos nos diversos contingentes intermunicipais.
80. Sublinha-se que nos termos do n.º 4 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril, a CIM RC deverá promover, junto dos operadores, a transmissão à AMT de informação sobre todas as compensações/ remunerações/ financiamentos recebidos por aqueles neste período.

III.3 - Obrigações de serviço público

81. 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.
82. Tendo em consideração que no relatório de fundamentação a CIM RC refere que *“Atendendo a que a atribuição dos serviços é da iniciativa da Autoridade de Transportes CIM RC, ou seja, da entidade concedente, o cumprimento do estipulado no artigo 22.º do RJSPTP, no que concerne ao registo dos serviços de TPF na plataforma nacional de*

¹⁴ Ver dados AMT: [Síntese sobre o Mercado Táxi em Portugal](https://www.amt-autoridade.pt/media/2558/sintese-mercado-taxi-portugal-junho2020.pdf) - <https://www.amt-autoridade.pt/media/2558/sintese-mercado-taxi-portugal-junho2020.pdf>; Táxis - Competências dos Municípios - <https://www.amt-autoridade.pt/media/1569/amt-taxis-concursos-e-compet%C3%A2ncias.pdf> ; Táxis - A Realidade Atual e a Evolução - <https://www.amt-autoridade.pt/media/1568/amt-servico-transporte-taxis.pdf> ; Táxis em Portugal (2006-2016) - <https://www.amt-autoridade.pt/media/1365/t%C3%A1xis-em-portugal-2006-2016.pdf>

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

83. 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.¹⁵

84. Por outro lado, tal como defendido pela AMT¹⁶:

- A fundamentação do preço contratual seja uma competência da entidade adjudicante, está subjacente ao enquadramento legal, nacional e europeu, e às orientações da AMT nesta matéria, que apenas através do cumprimento da obrigação de transmissão de informação por parte de operadores económicos, beneficiários de financiamento público, é possível assegurar uma adequada gestão dos dinheiros públicos;
- A atribuição de tais compensações/remunerações depende da adequada contratualização das mesmas, o que significa que as autoridades de transportes/entidades adjudicantes devem poder aceder a dados objetivos e fiáveis que lhes permitam exercer as competências que legalmente lhes estão atribuídas;
- Todas as medidas que configurem uma transferência de recursos públicos que não estejam devidamente enquadradas na legislação e jurisprudência nacional e europeia quanto à definição e imposição de obrigações de serviço público e respetiva compensação são, em princípio, proibidas, pois são incompatíveis com o mercado interno, cominadas com a sanção de nulidade;
- Se os operadores de transportes não transmitirem a informação a que estão legalmente obrigados, não será, em princípio, aceitável que sejam beneficiários daquele esforço financeiro público.

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

¹⁵ https://www.amt-autoridade.pt/media/2273/obrigacoes_legais_reporte_informacao_operadores_transporte.pdf

¹⁶ 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 operador¹⁷, que garanta que, a todo o tempo e/ou quando se justifique, se possa proceder aos ajustamentos que sejam necessários.
86. 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.
87. 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.
88. 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.
89. De qualquer forma nos termos do artigo 45.º do RJSPTP, ao incumprimento de todas as obrigações contratuais, incluindo obrigações de informações, devem ser associadas penalizações contratuais, com valores mínimos e máximos (dissuasores do incumprimento) bem como sanções acessórias associadas ao pagamento de compensações/remunerações, em caso de não cumprimento de obrigações contratuais.
90. Por outro lado, tendo por base o n.º 1 do artigo 329.º do CCP, e de acordo com jurisprudência recente¹⁸ 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”*.
91. É certo que o n.º 1 do artigo 29.º da Constituição da República Portuguesa (CRP) não se opõe a que as normas que preveem disposições administrativas sancionatórias não

¹⁷ 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

¹⁸ 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 o n.º 2 do artigo 266.º da CRP e o n.º 1 do artigo 329.º do CCP não impõem essa densificação.

92. 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.
93. 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.
94. Ora, no caso em concreto, afigura-se:
- Existirem apenas multas contratuais concretas, mas não para todas as obrigações;
 - Aplicar-se uma norma geral de resolução contratual para todas as outras obrigações, sejam elas principais ou acessórias;
 - Não existe a definição de penalidades mínimas e máximas;

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

III.4 - Direitos dos utilizadores

95. No que se refere ao Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro, recomenda-se especial atenção da CIM RC na monitorização do cumprimento daquelas obrigações legais¹⁹, designadamente na disponibilização de informação clara e acessível sobre todos os aspetos da exploração, incluindo a disponibilização de livro de reclamações²⁰.
96. A este propósito importa referir que nos termos do Decreto-Lei n.º 156/2005, de 15 de setembro, alterado pelos Decretos-Leis n.ºs 371/2007, de 6 de novembro, 118/2009, de 19 de maio, 242/2012, de 7 de novembro, 74/2017, de 21 de junho, 81-C/2017, de 7 de

¹⁹ 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

²⁰ Disponibilização do Livro de Reclamações Eletrónico - Informação aos Operadores Económicos - <http://www.amt-autoridade.pt/media/2162/disponibilizacaoole.pdf>

julho, 9/2020, de 10 de março, 20/2020, de 1 de maio, e 9/2021, de 29 de janeiro, 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.

97. Independentemente da existência de meios de reclamação próprios, o acesso a estes e ao Livro de reclamações Eletrónico devem ser claramente identificáveis e acessíveis, devendo ser evitáveis procedimentos que visem a sua não utilização ou que tornem difícil a mesma, pretendendo desmotivar os consumidores de apresentar reclamações. De esclarecer que a fácil e clara acessibilidade ao livro de reclamações eletrónico ou a meios de reclamações próprios, por via digital, se afere pelos passos necessários a efetuar pelo consumidor para poder utilizar tal ligação, que não devem ser excessivos, mas sim imediatos. ²¹.
98. De sublinhar que a obrigatoriedade de acesso claro e perfeitamente identificado ao livro de reclamações eletrónico, em plataforma digital, não exclui a necessidade de qualquer agente económico no Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes se inscrever no Livro de reclamações Eletrónico²², 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.²³
99. Neste âmbito, a CIM RC estabeleceu, nas alíneas j) e k) do ponto 2 da *Parte II - Disposições Especiais* do CE, que o operador deve “Disponibilizar aos passageiros livro de reclamações, bem como disponibilizar endereço eletrónico para o qual os passageiros possam enviar reclamações por meio de plataforma eletrónica”, assim como deve “Disponibilizar folheto elaborado pela CIM RC de divulgação dos serviços de

²¹ 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>.

²² <https://registo.livroreclamacoes.pt/>

²³ 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>

transporte flexível no município de Arganil, no qual constam também os meios de acesso para registo de reclamações por via eletrónica e endereço eletrónico da entidade reguladora”.

100. Finalmente, sendo um dos objetivos do referido diploma assegurar aos consumidores e utentes vulneráveis o pleno exercício do direito de queixa, e decorrendo da Lei n.º 24/96, de 31 de julho, que o consumidor tem direito a informação clara e acessível, não só sobre o produto ou o serviço mas sobre as formas de exercer os seus direitos, considera-se ser boa prática que qualquer prestador de serviços de transportes, possa disponibilizar informação ao utilizador (nos veículos, estabelecimentos ou meios digitais do prestador e/ou de associações representativas onde se integre) quanto a meios de reclamação, designadamente a indicação do endereço eletrónico da entidade reguladora, neste caso da AMT.

III.5 - Racionalidades societárias relevantes

101. 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.
102. 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.
103. 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.
104. 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.

105. O reforço e aplicação rigorosos de mecanismos de monitorização e fiscalização devem servir para dissuadir o incumprimento de obrigações contratuais, e evitar que se traduzam numa eventual deterioração da qualidade do serviço prestado aos consumidores, pelo que, em conclusão, a aplicação da racionalidade ancorada nos contribuintes conduz à perceção de que os balanços finais, em termos dos benefícios líquidos globais para os contribuintes, são positivos.
106. No que tange a utilizadores/ utentes/ consumidores e/ou cidadãos, o facto de o sistema ser gerido por uma entidade (CIM RC) 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.
107. Ademais, o exercício dos poderes regulatórios da AMT em articulação com os poderes organizacionais da CIM RC, poderá promover, potencialmente, uma melhor promoção dos direitos e interesses dos consumidores, utilizadores do transporte público, mas também, indiretamente, daqueles que possam beneficiar, direta ou indiretamente, da existência de uma rede de transportes públicos eficiente na sua região.
108. Também no interesse daqueles, como dos contribuintes, a prestação do serviço público de transporte de passageiros, com base numa definição transparente e objetiva de obrigações contratuais, poderá potenciar uma melhor gestão dos dinheiros públicos e, conseqüentemente, assegurar a sustentabilidade da oferta de transportes à população.

III.6 - Conclusões

109. Em suma, é de concluir e sublinhar:
 - Nos termos do n.º 1 do artigo 23.º do RJSPTP, as obrigações de serviço público são descritas por referência a elementos específicos, objetivos e quantificáveis;
 - São impostas obrigações, como sejam obrigações de informação e reporte, de elementos operacionais e económicos;
 - A formação do contrato teve em conta os tarifários regulados da atividade, formados e definidos com o objetivo de assegurar a sustentabilidade da atividade;
 - São estabelecidas obrigações de relacionamento com os passageiros;

- As obrigações impostas são objetivas e vinculativas, sendo estabelecidas sanções em caso de incumprimento, sem prejuízo da necessidade da sua melhoria dos mecanismos referentes a penalidades.
110. 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.
111. Contudo, não se poderá ignorar que, quanto ao preço dos combustíveis que sofreu recentemente um aumento muitíssimo significativo já se afigura que este aumento ultrapassará o que seria uma projeção do seu crescimento feita no final do ano, pelo que poderá ter um impacto muito significativo nas condições da operação e consequentemente nas propostas que possam ser apresentadas (Apesar das medidas de apoio ao setor dos transportes que o Governo tem vindo a implementar devido à escalada do preço dos combustíveis).
112. Dadas as incertezas do contexto atual e a volatilidade dos preços associada, não é possível prever a sua evolução num futuro próximo sendo nosso entendimento que não existem pressupostos ou racional seguro que permitam determinar outro valor, pelo que se entende que a solução é aguardar pela resposta do mercado.
113. No entanto, esta incerteza deve ser ponderada adequadamente.

IV - DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES

114. 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
115. Os contratos de serviço público celebrados no âmbito do RJSPTP, estão condicionados pelo circunstancialismos locais relativos aos múltiplos sistemas de transportes públicos de passageiros, que se apresentam 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.

116. Os dados utilizados para a definição de obrigações de serviço público baseiam-se no levantamento dos indicadores relevantes do sistema de transportes e do território em causa, o que permite concluir, com alguma razoabilidade, por uma adequada aderência à realidade, tendo não apenas em conta indicadores financeiros, mas também económicos e todos os referentes às diversas externalidades associadas ao Ecosistema.

117. Contudo, uma vez que a fundamentação e a execução contratual deve propugnar por alcançar pressupostos de transparência e objetividade, de forma que se possa garantir, a todo o tempo, o cumprimento de um serviço de qualidade e a maximização da recursos públicos²⁴ ²⁵ (por via de uma não sobrecompensação do operador), determina-se que:

- Face à alteração dos custos de produção, sobretudo combustíveis, seja ponderada a adequada cobertura de custos efetivos com a prestação de serviços, com eventuais impactos no preço contratual, de forma a garantir a atratividade do procedimento, em contexto concorrencial;
- O convite à apresentação de propostas deve abranger todos os operadores que disponibilizam serviços na região, ou seja, todo o contingente de táxis existente²⁶;
- Seja garantida a complementaridade dos TPF com os restantes serviços de transporte público na região, de forma a manter relacionamentos de sã

²⁴ 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."

²⁵ Também desta forma se dá cumprimento ao n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento e ao ponto 2.5.1. das Orientações da Comissão: "o artigo 7.º, n.º 1, do regulamento prevê que cada autoridade competente publique um relatório anual circunstanciado sobre as obrigações de serviço público que são da sua competência, os operadores de serviços públicos selecionados e as compensações e os direitos exclusivos concedidos a estes como contrapartida. O relatório deve estabelecer a distinção entre transporte por autocarro e por comboio, permitir o controlo e a avaliação dos desempenhos, da qualidade e do financiamento da rede de transportes públicos e, se for caso disso, prestar informações sobre a natureza e a extensão dos direitos exclusivos eventualmente concedidos. No entender da Comissão, um «relatório circunstanciado» será um relatório global relativo a todos os contratos de serviço público que a autoridade competente adjudicou, os quais devem ser todos identificados individualmente. Além dos valores totais, as informações fornecidas deverão, pois, referir-se a cada contrato, acautelando a proteção dos interesses comerciais legítimos dos operadores. Os operadores de transportes públicos estão obrigados a prestar às autoridades competentes todos os dados e informações que lhes permitam cumprir as obrigações de publicação. Para se conseguir o objetivo desta disposição, que é a monitorização e avaliação úteis da rede de transportes públicos com vista a possibilitar a comparação com outras redes de transportes públicos num quadro transparente e estruturado, a Comissão incentiva os Estados-Membros e as suas autoridades a assegurarem, voluntariamente, o acesso fácil a esta informação e possibilitarem comparações úteis. (...)".

²⁶ 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>

concorrência entre operadores e manter a sustentabilidade de todos os serviços de transporte de passageiros;

- 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 RJSPTP²⁷;
- A aplicação de sanções deve guiar-se por critérios objetivos e não discricionários ou vagos, assegurando-se que o incumprimento é de facto sancionado, ou seja, é de evitar a utilização de expressões como “*pode exigir do prestador de serviços*” (ponto 1 da Cláusula 9.ª do CE), assim como “*decida não proceder à resolução do contrato, por dela resultar grave dano para o interesse público*” (ponto 3 da Cláusula 9.ª do CE);
- Garantir que, nos termos do n.º 5 do artigo 36.º do CCP, as peças do procedimento identifiquem, expressamente, todos os pareceres prévios que possam condicionar o procedimento e a execução do contrato, o que inclui o presente parecer.

118. Recomenda-se que, quanto à execução contratual, se assegure o seguinte:

- Garantir a transmissão de informação dos dados previstos no artigo 22.º do RJSPTP;
- Garantir a obrigação de transmitir os dados operacionais, a título de execução contratual, previstos no Regulamento n.º 430/2019, 16 de maio de 2019²⁸, 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 2018²⁹;

²⁷ 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>

²⁸ 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.

²⁹ Disponível em: https://www.amt-autoridade.pt/media/1777/csite_indicadores_monitorizacao_supervisao_at.pdf

- Garantir que os operadores transmitem os dados necessários ao cumprimento das suas próprias obrigações, consubstanciadas na elaboração dos relatórios supramencionados³⁰ sob pena de aplicação de multas contratuais³¹;
 - 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, tal como alterado.
119. Nos termos do n.º 4 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril, a CIM RC deverá promover, se aplicável, junto dos operadores, a transmissão à AMT de informação sobre todas as compensações/ remunerações/ financiamento 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.³²
120. Naturalmente que a ponderação e introdução das ações deve ser balanceada e justificada em função da gestão dinâmica e flexível do serviço público, da exequibilidade de uma monitorização eficaz não indutora de custos administrativos incomportáveis para a economia do contrato ou limitadora, para além do aceitável, do normal grau de

³⁰ 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

³¹ 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_publicacao_osp.pdf

³² 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

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

121. Sendo o transporte público de passageiros um serviço público essencial, importa assegurar a manutenção da sua exploração.

V - DAS CONCLUSÕES

122. Assim, e em conclusão, o parecer da AMT é favorável, condicionado ao cumprimento das determinações efetuadas no ponto IV, por estar assegurada a *compliance* com o Regulamento (CE) n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho de 23 de outubro de 2007, com a Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, com o Decreto-Lei n.º 60/2016, de 8 de setembro, e demais legislação e jurisprudência nacional e europeia referenciada.
123. No caso concreto, foi aduzida informação relevante que permite considerar fundamentado o preço base fixado para cada 1 das 3 consultas prévias a celebrar pela CIM RC, relativos à execução dos serviços de transporte flexível a pedido, a pagar ao operador, à luz do enquadramento legal e jurisdicional citado, isto é, aqueles montantes refletem os tarifários em vigor para o sector dos táxis.
124. 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 (€_[confidencial]) sendo que o contrato poderá ser prorrogado nos termos do artigo 440.º do CCP, conjugado com o artigo 97.º do mesmo diploma.
125. 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.
126. 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.
127. 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, 01 de junho de 2022.

A Presidente do Conselho de Administração

Ana Paula Vitorino