

PARECER N.º 27/AMT/2025

[versão não confidencial]

I - INTRODUÇÃO

1. A Comunidade Intermunicipal de Viseu Dão Lafões (CIM) remeteu à Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT) para efeitos de emissão de parecer prévio vinculativo, o novo modelo de contratação do Transporte de Passageiros Flexível a Pedido (doravante, também designado por TPF) na sua área de abrangência, consubstanciado no projeto de um regulamento de adesão.
2. Por forma a reunir todos os elementos essenciais à viabilização da análise e consequente emissão de parecer, foram mantidas interações com a entidade, destacando-se as mais relevantes:

[confidencial]
3. O citado parecer inscreve-se no cumprimento da missão da AMT enquanto regulador económico independente, nos termos dos seus Estatutos, publicados em anexo ao Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio 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 seus Estatutos, designadamente, 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 a defesa do interesse dos operadores económicos; monitorizar e acompanhar as atividades do mercado da mobilidade e dos transportes terrestres e fluviais, e; avaliar as políticas referentes ao Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes¹.

¹ São, também, atribuições da AMT: definir as regras gerais e os princípios aplicáveis às obrigações de serviço público no setor regulado, com respeito pelos princípios da igualdade, da transparência e da proporcionalidade das compensações financeiras, bem como estabelecer os necessários níveis de serviço; 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 contratuais; proceder ao controlo anual das compensações concedidas às entidades que asseguram os serviços de interesse económico geral nos setores regulados; promover a defesa dos direitos e interesses dos consumidores e utentes em relação aos preços, aos serviços e respetiva qualidade.

5. Nesta análise procurar-se-á aprofundar e avaliar as diversas questões regulatórias subjacentes ao pedido de parecer: (i) em primeiro lugar, o enquadramento e a *compliance* com a Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, que aprovou o Regime Jurídico do Serviço Público de Transportes de Passageiros (RJSPTP), com o Regulamento (CE) n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007 (Regulamento), com o Decreto-Lei n.º 60/2016 de 8 de setembro, bem como com o Código dos Contratos Públicos (CCP) e (ii) em segundo lugar, o suprimento de falhas de mercado, sem gerar falhas de Estado ou de entidades e/ou atos normativos e construir um paradigma de concorrência não falseada, sem restrições ou distorções, protegendo o bem público da mobilidade eficiente e sustentável e promovendo, ainda, a confluência de diversas racionalidades: a dos investidores, a dos profissionais/utilizadores/utentes/ consumidores e/ou cidadãos e a dos contribuintes.
6. No caso em apreço, a análise a efetuar terá que revestir uma ótica de proporcionalidade, ponderando os dois interesses públicos em presença: por um lado, um vetor relacionado com a promoção e defesa da concorrência, assegurando o acesso de novos operadores ao mercado, tendo em conta os princípios da imparcialidade, transparência e não discriminação, bem como de defesa da legalidade e, por outro lado, o vetor relacionado com o acesso ao sistema de transportes públicos por parte de todos os cidadãos, evitando situações de rutura ou risco de rutura eminente dos serviços, que podem conduzir a situações de vincada emergência.
7. De resto, haverá que relevar que o serviço público de transporte de passageiros é um serviço público essencial² não devendo, na medida do possível, ser interrompido.

II – A SOLUÇÃO PRECONIZADA PELA CIM

8. A CIM começa por fazer um enquadramento do pedido de parecer prévio vinculativo, clarificando que *“...desde 6 de outubro de 2020 que a CIM Viseu Dão Lafões vem promovendo a prestação do serviço de TPF em táxi, ao abrigo de projetos piloto, a título provisório e experimental, nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 60/2016, de 8 de setembro, nos Municípios de Aguiar da Beira, Nelas, Oliveira de Frades, Santa Comba Dão, Tondela e Vouzela, tendo em vista a ponderação dos termos*

² Nos termos da Lei 23/96 de 26 de julho, alterada pela Lei n.º 51/2019 de 29 de junho

exatos do subsequente procedimento de atribuição e contratualização do serviço de transporte de passageiros flexível”.

9. O impacto dos referidos projetos piloto foi positivo, pelo que a CIM procedeu à implementação faseada de cada projeto a título não experimental. De acrescentar que os procedimentos pré-contratuais de aquisição de serviços de TPF na área de abrangência da CIM foram objeto de pronúncia da AMT, no âmbito do Parecer 63/AMT/2022, em sentido favorável.
10. Refira-se que este serviço tem vindo a ser implementado com grande sucesso, tendo sido destacado pela União Europeia como um exemplo de boas práticas de mobilidade regional. O reconhecimento aconteceu por parte do projeto europeu EMBRACER – Interligando a Mobilidade Entre Cidades e Subúrbios Europeus, financiado pelo programa INTERREG Europe, que destacou que *“a experiência do serviço IR e VIR evidencia os benefícios para a população e para os condutores de táxi”* e sublinha que *“a iniciativa pode ser replicada em outras regiões”*.
11. O serviço beneficia, em especial, a população de áreas remotas e é, também, muito relevante no verão, quando há uma redução do serviço habitual de transportes públicos. Desde o início do serviço, este foi já utilizado por cerca de 30 mil passageiros. A iniciativa tem vindo a aumentar o seu âmbito e envolve atualmente quase 100 táxis na região.
12. Nesta medida, a contratação destes serviços tem vindo a ser efetuada nos termos do disposto no CCP, com recurso a procedimentos pré contratuais na modalidade de ajuste direto.
13. Mais informa a CIM que *“No entanto, no âmbito dos procedimentos pré-contratuais aludidos supra, a CIMVDL tem constatado que as formalidades nestes exigidas têm constituído significativos entraves para os operadores que, com escassos níveis de literacia digital, apresentam dificuldades para gerir a carga burocrática que os procedimentos em causa acarretam. Concomitantemente, os procedimentos de contratação de serviços de TPF têm, na perspetiva da CIMVDL, estado envoltos numa extrema morosidade, impedindo a contratação atempada e a prestação de serviços de TPF com a segurança e estabilidade desejada e ajustada às necessidades de mobilidade da população.”*
14. Ora, *“Em função dos constrangimentos verificados aquando a adoção destes procedimentos não concorrenciais, a CIMVDL tem fundado receio que a adoção de um*

procedimento concorrencial para a formação dos referidos contratos tenha como consequência o acentuar das dificuldades já sentidas na contratação de operadores licenciados para exercer a atividade de taxista no âmbito do serviço de TPF e a impossibilidade de atingir uma configuração contratual suficientemente apta a salvaguardar eficazmente os interesses públicos em jogo.

Destarte, uma das principais ilações a retirar da fase experimental e do início da fase não experimental é a incompatibilidade entre a (elevada) procura registada por parte dos utilizadores com um modelo de contratação dos serviços de TPF em táxi a um único operador. Ademais, mesmo que se recorresse à adjudicação por lotes (tal como prevista no n.º 1 do artigo 46.º-A do CCP), a celebração do(s) contrato(s) implicaria, necessariamente, uma limitação de zonas ou de horários por cada adjudicatário. Tal limitação causaria fortes disrupções no serviço de TPF quando algum (ou vários) operadores de um dos lotes estivesse(m), pelos mais variados motivos, indisponível/ indisponíveis, no momento do pedido de transporte.”

15. Por forma a mitigar os constrangimentos que se têm vindo a elencar, a CIM ponderou, também, a celebração de um acordo quadro,³ ao abrigo do qual seriam celebrados contratos à medida das necessidades. Esta opção permitiria a disciplina de relações contratuais a estabelecer por determinado período, fixando antecipadamente os respetivos termos e selecionando inicialmente um conjunto de operadores.
16. Contudo, esclarece a CIM que “Pese embora este tipo de mecanismo permita a adoção de procedimentos pré-contratuais futuros não concorrenciais (ajuste direto ou consulta prévia, consoante o caso), a verdade é que, ainda assim, não permitiria solucionar dois dos principais problemas inerentes à contratação do serviço: (i) garantir que os serviços são prestados pelo maior número possível de operadores e (ii) ultrapassar o excesso de formalismos e burocracia de que dependem os procedimentos pré-contratuais (mesmo aqueles que não são, ou são pouco, concorrenciais). De facto, o cumprimento da obrigação de garantir que os territórios da CIM possuem meios de transporte suficientes para garantir a satisfação das necessidades de todos os utilizadores e moradores pode ficar comprometido sempre que um determinado operador se vê impossibilidade de assegurar as formalidades que lhe são exigidas aquando da sua contratação.”

³ Nos termos previstos no artigo 251.º e seguintes do CCP

17. Considerando o antedito, vem a CIM propor uma solução diversa para a contratação do serviço de TPF, a pedido, consubstanciada no *“Projeto de Regulamento de Adesão e Utilização do Sistema de Transporte Flexível a Pedido “Ir e Vir” da Comunidade Intermunicipal Viseu Dão Lafões.”*
18. A entidade defende tratar-se de uma solução de contratação de serviços de TPF *“aberta” e “não seletiva”, que dá melhor resposta aos desafios de mobilidade associados àquele tipo de transporte: “A operacionalização deste sistema aberto e não seletivo pode ser assegurado pela CIM Viseu Dão Lafões através do estabelecimento de regras relativas à prestação de serviços de TPF em táxi, aberta a todos os operadores que pretendam aderir a este sistema (desde que cumpridas as condições legalmente exigidas para o exercício da respetiva atividade e acesso ao mercado, nomeadamente nos termos do Decreto-Lei n.º 101/2023, de 31 de outubro, que revogou o Decreto-Lei n.º 251/98, de 11 de agosto, que estabelece o Regime de Acesso à Atividade e ao Mercado dos Transportes em Táxi), com condições iguais para todos e não discriminatórias, que assegure que o mecanismo de escolha do operador de táxi a efetuar os concretos serviços de TPF não dependa de qualquer comparação de condições propostas, não seja discriminatória e assente num critério objetivo.”*

III – DA ANÁLISE

Autoridade de Transportes

19. Do ponto de vista formal e de enquadramento institucional, nada haverá a apontar quanto à iniciativa em apreço pela CIM enquanto autoridade de transportes, nos termos conjugados dos artigos 6.º e 10.º do RJSPTP.
20. Ademais, sem prejuízo das atribuições e competências próprias da AMT enquanto regulador económico independente, cabe às autoridades de transportes criar e implementar as condições legais e contratuais de base que permitam a disponibilização de serviços de transportes enquadrados em termos equitativos, concorrenciais e organizativos^{4 5}.

⁴ A título de exemplo, o artigo 13.º do RJSPTP estabelece que o planeamento e a coordenação do serviço público de transporte de passageiros, por cada autoridade de transportes, devem ser articulados com o serviço público de transporte de passageiros existente ou planeado na respetiva área geográfica e pressupor a articulação e otimização da exploração, visando a eficiência e eficácia do serviço público de transporte de passageiros no seu conjunto, independentemente da sua finalidade, natureza ou tipo de exploração.

⁵ Nos termos do artigo 10.º do RJSPTP, todas as autoridades de transportes podem não apenas delegar, total ou parcialmente, as respetivas competências noutras autoridades de transportes, como também acordar entre si o exercício partilhado de parte

21. Dispõe o Decreto-Lei n.º 60/2016 de 8 de setembro, no n.º 1 do seu artigo 4.º, que “*São entidades competentes para a implementação e a coordenação dos serviços de TPF as autoridades de transportes fixadas pelo RJSPTP.*”
22. Ora, a CIM celebrou contratos interadministrativos com os Municípios⁶ da sua área de abrangência, através dos quais estes últimos delegaram na primeira o exercício das competências associadas ao serviço público de transporte de passageiros.
23. A CIM encontra-se, desta forma, legitimada para o exercício das competências dos Municípios⁷ no que respeita ao referido regime de exploração.

Compensações a atribuir ao operador

24. Relativamente aos gastos anuais com o serviço de TPF, a CIM reportou a esta Autoridade, no que concerne ao ano de 2023, o valor de [confidencial] EUR.
25. Já no que respeita ao pagamento a efetuar aos operadores, o mesmo tem por referência o valor unitário máximo por quilómetro estabelecido na tabela em vigor para o serviço de táxi⁸, mais concretamente, na Tarifa 3, retorno em vazio, diurna (tarifa ao quilómetro):
 - [confidencial] EUR/Km - preço unitário por quilómetro estabelecido para viaturas com capacidade de transporte até 4 passageiros;
 - [confidencial] EUR/Km - preço unitário por quilómetro estabelecido para viaturas com capacidade de transporte de 5 ou mais passageiros;
 - [confidencial] EUR/Km - preço unitário por quilómetro para viaturas adaptadas ao transporte de passageiros com mobilidade reduzida.
26. Considerado o exposto, a compensação por obrigações de serviço público a atribuir aos operadores corresponde ao produto do preço por quilómetro, pelo número de quilómetros realizado, sendo a receita tarifária da titularidade da CIM.

ou da totalidade das competências que lhes estão legalmente cometidas, designadamente através de contratos interadministrativos, respeitando, igualmente, o previsto na Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, na sua redação atual, com as devidas adaptações.

Tal afigura-se essencial para assegurar a integração e articulação de todos os serviços de transporte existentes, procurando manter e dar consistência à organização do sistema de transportes naquela região e conformando-o com o RJSPTP.

⁶ Nos termos do artigo 6.º, n.º 1 do RJSPTP, “os municípios são as autoridades de transportes competentes quanto aos serviços públicos de transporte de passageiros municipais”

⁷ À exceção do município de Viseu, que não celebrou com a CIM o referido contrato interadministrativo de delegação de competências

⁸ Sendo efetuada a devida salvaguarda no que respeita à entrada em vigor do novo regulamento que procede à definição de regras gerais de formação dos preços no serviço público de transporte de passageiros em táxi

27. Cumpre, no entanto, fazer uma ressalva: sempre que o serviço a efetuar tenha uma extensão inferior a um quilómetro e implique a realização pelo operador de, pelo menos, um quilómetro em vazio, à remuneração referida no ponto anterior acresce o preço fixo de bandeirada, previsto na tabela de preços em vigor para o serviço de táxi.
28. Ora, nos termos já expostos, pretende a CIM atribuir uma compensação pelo cumprimento de obrigações de serviço público no valor de [confidencial] EUR⁹ ou [confidencial] EUR¹⁰ por quilómetro realizado, consoante as características da viatura.
29. Contudo, o valor por quilómetro no âmbito do(s) serviço(s) implementado(s) à presente data é de [confidencial] EUR/Km para viaturas com capacidade de transporte até 4 (quatro) passageiros, e de [confidencial] EUR/Km para viaturas com capacidade de transporte de 5 (cinco) ou mais passageiros.
30. Analisada esta diferença face à operação que se encontra implementada, pode concluir-se que, atualmente, a remuneração dos operadores é realizada pela tarifa com retorno ocupado, ou seja, num serviço apenas de ida, a CIM remunera [confidencial] EUR/Km pela ida em cheio remunerando, também, o seu regresso em vazio ([confidencial] EUR/Km), num total [confidencial] EUR/Km.
31. No projeto de regulamento, propõe-se a remuneração dos operadores pela tarifa ao quilómetro com retorno em vazio (diurna), ou seja, a remuneração de um determinado serviço é efetuada apenas por referência aos quilómetros efetuados em cheio (o que se traduz no montante de [confidencial] EUR/Km).
32. Assim, considera-se que estamos perante uma alteração do modelo de remuneração que não consubstancia um aumento do risco no que concerne a situações de sobrecompensação, pelo que nada há a obstar à adoção do modelo pretendido.

Obrigações de serviço público

33. O artigo 23.º do RJSPTP estabelece que *"as autoridades de transportes competentes podem impor obrigações de serviço público ao operador de serviço público, as quais devem ser formuladas de forma expressa e detalhada, por referência a elementos específicos, objetivos e quantificáveis"*.

⁹ Relativo a viaturas de até 4 lugares

¹⁰ Relativo a viaturas de mais de 4 lugares e a viaturas adaptadas

34. 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"*.
35. Assim, é de sublinhar que, no caso concreto:
- As obrigações de serviço público são descritas de forma expressa, pese embora contenham referências genéricas e conceitos vagos e indeterminados;
 - São impostas obrigações de serviço público, como sejam obrigações de informação e reporte de elementos operacionais, económicos e financeiros, com remissão pontual para os respetivos diplomas legais;
 - Não se identifica o fomento da detenção de sistemas contabilísticos adequados, que introduzam transparência e permitam separar as contas de diferentes atividades e ainda possibilitem a deteção de situações de sobrecompensação ou outras de desajustamento face a dados reais;
 - São estabelecidas, de forma genérica, obrigações de relacionamento com os passageiros;
 - Verifica-se a previsão de indicadores de desempenho.
36. Sendo as obrigações estabelecidas de forma clara, objetiva e transparente, melhor se justifica o dispêndio de dinheiros públicos de forma correta e adequada ao serviço, sem que tal constitua uma vantagem não aceitável para uns operadores, em detrimento dos restantes.
37. Por fim, realça-se o facto de, na análise ao projeto de regulamento, não se vislumbrar qualquer incentivo para a utilização de veículos com emissões nulas, ou para quaisquer medidas de fomento da sustentabilidade.
38. Ora, a Comissão Europeia já emitiu a *"Comunicação da Comissão sobre o transporte local de passageiros a pedido eficiente e sustentável (táxis e VPA)"*¹¹, que, no que concerne aos requisitos para os veículos, postula de forma expressa que *"As frotas de veículos para o transporte de passageiros a pedido devem tornar-se mais sustentáveis"*.

¹¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=OJ:C:2022:062:FULL&from=EN>

No mesmo sentido, o Decreto-Lei n.º 86/2021, de 19 de outubro, que transpõe para o ordenamento jurídico nacional a Diretiva 2019/1161, de 23 de abril de 2019, do Parlamento Europeu e do Conselho, definindo medidas de promoção de veículos de transporte rodoviário “limpos”, a favor da mobilidade com baixo nível de emissões (Diretiva Veículos Limpos).

39. Trata-se de um diploma cujo conteúdo é extremamente relevante, na medida em que determina a adoção de critérios ecológicos, consubstanciada no cumprimento de objetivos mínimos no que respeita aos veículos afetos à execução dos contratos celebrados pelas entidades adjudicantes previstas no artigo 2.º e no artigo 7.º do Código dos Contratos Públicos.
40. Desta forma, considerada a relevância da matéria, não pode deixar de se considerar que poderia ser ponderado pela CIM um incentivo à utilização de veículos “limpos”, considerando o forte impacto dos contratos públicos no setor dos transportes rodoviários relativamente ao cumprimento de metas e objetivos estratégicos no que respeita à neutralidade carbónica.
41. Se, por um lado, estas medidas de incremento da sustentabilidade são de mais fácil aplicação em situações diversas da que aqui se coloca como, por exemplo, no processo de atribuição de licenças¹², por outro lado, as mesmas não devem ser descuradas aquando da implementação de novos modelos de exploração, sendo importante proceder ao seu incentivo. Considerando os constrangimentos relatados pela CIM no que concerne à contratação de operadores para o TPF, sempre se diga que as mesmas não obstem à sensibilização dos mesmos para as questões da sustentabilidade - que revestem, cada vez mais, particular importância - pelo que o regulamento fica, pois, bastante aquém nesta vertente.

Monitorização/transmissão de informação

42. No que respeita à execução do contrato, sempre se diga que deve existir uma adequada monitorização de todos os pressupostos e variáveis necessários ao cálculo de indicadores de performance e suas penalizações, para melhor se avaliar a existência

¹² Cfr. comunicação da comissão: “Tal poderia ser feito, por exemplo, através da associação de licenças de táxi e de VPA novas ou renovadas aos requisitos de emissões do veículo através da disponibilização de licenças adicionais para VEN ou através da concessão de apoio financeiro a esses veículos e à sua infraestrutura de carregamento ou abastecimento.”

dos necessários incentivos a uma gestão eficaz por parte dos operadores, garantir um nível de qualidade suficientemente elevado, bem como potenciar a maximização de recursos públicos. Mais se considera que a informação transmitida pelos operadores deve ser certificada, validada ou auditada sempre que necessário.

43. A atualização contínua da informação afigura-se essencial para a correta monitorização e fiscalização da execução contratual, adequando as previsões à realidade dinâmica da exploração do serviço de transportes em causa.
44. Sublinha-se também que a imposição de obrigações, designadamente de informação, por si só, é relevante para o preenchimento do conceito de obrigação de serviço público.
45. Ora, as obrigações de informação que constam do regulamento são de carácter genérico, não sendo estabelecida à partida qualquer periodicidade ou janela temporal para o efeito existindo, apenas, uma breve referência ao artigo 22.º do RJSPTP no clausulado.
46. Desta forma, deve ser garantido que os operadores cumprem todas as obrigações de informação previstas no artigo 22.º do RJSPTP¹³, podendo ser necessário o apoio da CIM sendo que, em caso de incumprimento, deverá ser dado conhecimento circunstanciado à AMT.

Direitos dos Passageiros

47. No que se refere à relação com o passageiro, encontra-se estabelecida a obrigação de cumprimento da legislação em vigor, nomeadamente a que respeita ao livro de reclamações (em formato físico e eletrónico)¹⁴. São também referidas obrigações de cumprimento dos horários e obrigações ao nível da higiene, limpeza e segurança dos veículos.
48. É, contudo, essencial¹⁵, que se proceda à elaboração e divulgação de todas as regras gerais de utilização, cláusulas contratuais gerais e contratuais de adesão, relativas à relação com os passageiros, preferencialmente, num único suporte documental, sem

¹³ 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

¹⁴ Disponibilização do Livro de Reclamações Eletrónico - Informação aos Operadores Económicos - <http://www.amt-autoridade.pt/media/2162/disponibilizacaoale.pdf>

¹⁵ Tal como consta do relatório da AMT sobre este mesmo assunto: <http://www.amt-autoridade.pt/noticias-e-comunicados/comunicados>

prejuízo das ações de divulgação, suportes ou mensagens simples (na forma e conteúdo) que sejam divulgadas. Entende-se que, desta forma, se clarificam as regras que são efetivamente aplicáveis a cada momento e em cada modo para o passageiro (e efetivamente vinculativas), de forma detalhada e sindicável, o que não acontece com informação dispersa e sumária em sítios da *internet* ou em ações de divulgação e *marketing*.¹⁶

49. Deve igualmente ser assegurando o acesso ao livro de reclamações físico e digital, nos termos do Decreto-Lei n.º 156/2005, de 15 de setembro e respeitadas as orientações da AMT quando a acessibilidade e meios de reclamação¹⁷ (dístico que remete para a plataforma do livro de reclamações eletrónico)

Regime de contratualização

50. Aqui chegados, cumpre tecer algumas considerações acerca da solução preconizada pela CIM no que concerne à contratação dos operadores para a prestação de serviços aqui em apreço.
51. Desde logo, refira-se o n.º 1 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 60/2016 de 8 de setembro que postula que *“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.”*
52. Acrescenta o n.º 2 do referido artigo, que o TPF deve complementar o sistema de transportes já existente, não o substituindo e articulando-se com o mesmo, o que se verifica na área de abrangência da CIM, onde o transporte público de passageiros por meio rodoviário assume uma forte presença.
53. A contratação dos serviços de transporte público regular de passageiros é efetuada, como não poderia deixar de ser, com recurso ao regime dos contratos públicos.

¹⁶ Pretende-se também evitar que qualquer informação acessível ao público não corresponda ou não seja baseada em regra vinculativa e estável e que não possa ser invocada por um passageiro, quando necessário e no exercício dos seus direitos. Deve ainda evitar-se que as regras entre operador-passageiros não estejam adequadamente previstas em documento único, pois não existe garantia de que a informação em sítio da internet não possa ser modificada ou que seja considerada vinculativa, em caso de conflito. Naturalmente que será sempre possível a divulgação de informação parcelar ou de forma simplificada, em ações de divulgação ou de marketing do operador. A título de exemplo, um operador pode ter um separador *FAQ - Frequently Asked Questions/Perguntas frequentes* no seu sítio da internet sobre as condições de utilização.

¹⁷ <https://www.amt-autoridade.pt/comunica%C3%A7%C3%A3o/not%C3%ADcias/d%C3%ADstico-a-colocar-nos-ve%C3%ADculos-afetos-ao-transporte-em-t%C3%A1xi/>

54. Salva-se, contudo, a invocação do regime da contratação excluída¹⁸, nos termos do artigo 5.º, n.º 1 do CCP, no que concerne à celebração de acordos que regulam a atribuição de compensação por obrigações de serviço público aos operadores titulares de autorizações provisórias, que têm vindo a ser prorrogadas na pendência do procedimento concursal promovido pela CIM, que se encontra a aguardar a emissão de visto pelo Tribunal de Contas. Ainda assim, no caso concreto, é legítimo efetuar-se esta atribuição por via direta, na pendência de um procedimento concursal, sendo que a atribuição de compensações deve seguir o RJSPTP, o Regulamento (CE) 1370/2007 e o CCP.¹⁹
55. Para o TPF, a solução prevista é equivalente. Dispõe o artigo 35.º, n.º 1 do RJSPTP que *“A exploração do serviço público de transporte de passageiros flexível é atribuída pela autoridade de transportes competente, de acordo com as regras do capítulo IV.”*
56. Por sua vez, o artigo 18.º, n.º 1 do RJSPTP inserido no referido capítulo IV, postula que *“A seleção de qualquer operador de serviço público segue o regime jurídico estabelecido no Regulamento e no Código dos Contratos Públicos, sem prejuízo do disposto no presente RJSPTP.”*
57. Em sentido convergente com o RJSPTP, o artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 60/2016 de 8 de setembro, para além de remeter a atribuição de serviços de TPF para o capítulo VI do RJSPTP (que, por sua vez, remete para o já mencionado capítulo IV), dispõe ainda de forma expressa que a mesma deve *“consubstanciar-se na celebração de um contrato, que pode conter obrigações de serviço público”*²⁰ sendo que, neste caso, deverá ainda obedecer ao disposto no artigo 6.º do Regulamento (CE) 1370/2007²¹.
58. Também o Regulamento, no seu artigo 3.º, n.º 1, dispõe que *“Quando uma autoridade competente decida conceder ao operador da sua escolha um direito exclusivo e/ou uma compensação, qualquer que seja a sua natureza, em contrapartida da execução de obrigações de serviço público, deve fazê-lo no âmbito de um contrato de serviço público.”*

¹⁸ <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/acordaos/1spl/Documents/2019/ac019-2019-1spl.pdf>

¹⁹ Enquadramento legal e jurisprudencial aplicável a Auxílios de Estado e compensações por obrigações de serviço público no setor dos transportes - https://www.amt-autoridade.pt/media/1955/auxilios_estado_osp_transportes.pdf

²⁰ Cfr. artigo 11.º, n.º 2 do Decreto-Lei 60/2016 de 08 de setembro;

²¹ Cfr. artigo 11.º, n.º 3 do Decreto-Lei 60/2016 de 08 de setembro.

59. Por sua vez, o já citado artigo 6.º do Regulamento, que dispõe sobre as compensações pelo serviço público, remete para um Anexo ao referido diploma, que contém um conjunto de regras que regulam a atribuição das mesmas.
60. Resulta, assim, evidente que os diplomas legais que dispõem sobre o TPF preveem, de forma unânime, a existência de um contrato de serviço público que acomode e regule a prestação de serviços e a atribuição ao operador de uma compensação por obrigações de serviço público.
61. Tal conclusão é, de resto, retirada no parecer jurídico junto pela CIM aos documentos instrutórios do presente pedido de parecer prévio vinculativo: *“Estabelece o n.º 1 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 60/2016, de 8 de setembro, que os serviços de TPF em táxi são adquiridos através da celebração de um contrato de serviço público celebrado entre a CIMVDL e o operador, ficando o referido contrato submetido às normas relativas à exploração do serviço público de transporte de passageiros flexível constante do Capítulo VI do RJSPTP.*

Por seu turno, o artigo 18.º, n.º 1, do RJSPTP (em consonância com o disposto no artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 60/2016) remete, em matéria de seleção de qualquer operador de serviço público, para o regime jurídico fixado no Regulamento 1370/2007 e para o CCP.”

62. Contudo, a solução preconizada pela CIM para proceder à contratação de operadores de transporte de passageiros flexível a pedido, assenta na figura da contratação excluída, nos termos do artigo 5.º, n.º 1 do CCP.
63. Citando novamente o parecer jurídico enviado pela CIM a esta Autoridade, refira-se que *“Nos termos do n.º 1 do artigo 5.º do CCP, a Parte II do referido diploma legal não é aplicável à formação de contratos “cujo objeto abranja prestações que não estão nem sejam suscetíveis de estar submetidas à concorrência de mercado”. A doutrina tem salientado que o que se pretende com este preceito legal é evitar a adoção de procedimentos pré-contratuais, morosos e dispendiosos, que não se justificam diante de contratos insuscetíveis de despertar o interesse da concorrência. E a redação da norma é, neste vetor, fundamental para uma cabal compreensão do seu alcance. De facto, “a lei é clara ao demonstrar que não se basta com a verificação de que a prestação não está sujeita à concorrência de mercado”, mas antes “exige, além disso, que ela não*

*seja sequer suscetível de estar submetida à concorrência de mercado – independentemente da concorrência concreta que se verifique em cada momento”.*²²

64. Acompanhando o parecer jurídico, sempre se diga que esta configuração (restrita) dos contratos com prestações não suscetíveis de submissão à concorrência de mercado, em que se assume uma lógica de qualificação da situação em abstrato e não em concreto, dificulta o enquadramento da solução preconizada pela CIM na Parte II do CCP, com fundamento no n.º 1, do artigo 5.º, do referido diploma.
65. Contudo, “...a doutrina tende a flexibilizar essa exigência de elevação a um patamar abstrato para aferir da suscetibilidade de um contrato se encontrar sujeito à concorrência, sufragando que “a suscetibilidade de concorrência não é uma qualidade que possa ser aferida em abstrato, considerando apenas e só a estrutura, digamos assim, física, ou material, de certa atividade. A suscetibilidade de concorrência dependerá do enquadramento que for dado à execução daquela atividade em cada ordenamento jurídico e em cada momento”²³.
66. Por outro lado, cumpre citar o n.º 2 do artigo 16.º do CCP, que elenca os contratos cujas prestações se consideram submetidas à concorrência de mercado, figurando, neste elenco, o contrato de aquisição de serviços (que, como resulta assente, é a modalidade adotada pela CIM para o estabelecimento do vínculo contratual com os operadores).
67. Ponderando estas duas perspetivas, esclarece o parecer que “Apesar disso, o legislador não consagrou, no referido preceito normativo, uma presunção inilidível de aplicabilidade dos procedimentos de contratação pública, o que, contudo, faz com que a consideração dos contratos ali elencados – como contratos subtraídos à concorrência – exija um nível acrescido de fundamentação. Essencial, em qualquer caso, é que essa conclusão seja alcançada com base numa análise casuística de cada contrato, do seu objeto e das condições contratuais nele especificamente previstas.

Este exercício de análise de cada contrato deve partir da natureza e características das suas prestações, da posição relativa das partes no contrato ou do próprio contexto da sua formação para verificar “se o contrato apresenta um objeto suscetível de competição

²² Cfr. PEDRO FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, *Direito da Contratação Pública*, Vol. 1, 2.ª Edição, AAFDL, Lisboa, 2024, p. 187.

²³ Cfr. MIGUEL ASSIS RAIMUNDO, *Direito dos Contratos Públicos*, Vol. 1, Reimpressão, AAFDL, Lisboa, 2022 p. 162.

em virtude de apresentar como características a sua onerosidade, a sua disponibilidade e a sua escassez”²⁴.

68. Que os contratos de aquisição de serviços que se pretendem celebrar revestem caráter oneroso, não restam dúvidas. Quanto ao interesse concorrencial dos mesmos, é inequívoca a possibilidade de adjudicação a mais do que um operador económico.
69. Contudo, advoga o parecer jurídico que *“existem razões suficientemente ponderosas e atendíveis para negar o preenchimento do vetor da escassez no contrato em apreço...”*
70. Em linha com o antedito, prossegue o parecer esclarecendo que *“O objeto de um contrato considera-se escasso sempre que este não possa ser atribuído a todos os agentes económicos que nele tenham interesse. Dito de outro modo, existirá escassez do objeto contratual quando a oferta se mostre superior à procura (i.e., quando o universo de operadores interessados na adjudicação do contrato seja maior do que as necessidades de interesse público da entidade adjudicante, que a levaram a recorrer ao mercado). Diante deste cenário, e em virtude da disputa do objeto contratual por vários interessados a somar à impossibilidade de o conceder a todos estes, a concorrência afigura-se como o meio de excelência para a entidade adjudicante escolher, dentre toda a oferta, aquele ou aqueles cocontratantes que melhor satisfaçam o(s) interesse(s) público(s) em jogo”²⁵.*
71. Considerado o que vem sendo exposto, poder-se-á inferir que, quando a entidade adjudicante pretende contratar todos os operadores económicos que manifestam interesse no objeto do contrato, a sujeição do mesmo a um procedimento concorrencial revestir-se-á de uma absoluta inutilidade. De facto, se não se verifica escassez do objeto contratual, o mesmo não é disputado, pelo que não será necessária a adoção de um procedimento seletivo.
72. Continuando a citar o parecer jurídico: *“A este respeito, PEDRO FERNÁNDEZ SÁNCHEZ refere que, nestes casos, “não pode por isso suscitar-se qualquer competição no mercado para a celebração do contrato: os interessados em contratar sabem que a entidade adjudicante não escolherá os melhores proponentes ou as melhores propostas, tendo assumido o compromisso público de aceitar todas as propostas que satisfaçam os requisitos previamente formulados, sem manter qualquer*

²⁴ Cfr. PEDRO FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, *op. cit.*, p. 191.

²⁵ Cfr. MIGUEL ASSIS RAIMUNDO, *A formação dos contratos públicos. Uma concorrência ajustada ao interesse público*, AAFDL, 2013, pp. 645-646

*margem de escolha quanto à identidade do seu co-contratante*²⁶. E o Autor acrescenta que “sem necessidade de escolha de uma proposta, fica prejudicado o conceito económico de escassez; logo, o regime de contratação pública é dispensado porque, visando precisamente balizar a escolha da entidade adjudicante de modo a evitar uma decisão discriminatória, não encontra aqui qualquer escolha que possa ser precedida de um procedimento de direito público”²⁷.

73. No que respeita especificamente ao TPF e, mais concretamente, à solução preconizada pela CIM, verifica-se um conjunto de características que contrariam a ideia de seleção, ou escolha, de um ou vários operadores em detrimento dos outros.
74. Desde logo, para além do facto de a CIM pretender contratar todos os operadores habilitados para a prestação de serviços de TPF, dispõe o artigo 5.º, n.º 1, alínea b) do Decreto-Lei n.º 60/2016 de 8 de setembro, que o TPF é efetuado por empresas licenciadas para o transporte em táxi.
75. Por sua vez, o Decreto-Lei n.º 101/2023, de 31 de outubro, que aprova o regime jurídico do serviço público de transporte de passageiros em táxi dispõe, no seu artigo 14.º, que os veículos afetos ao serviço público de transporte em táxi estão sujeitos a licença a emitir pela autoridade de transportes competente.
76. As referidas autoridades de transportes atribuem as licenças “...no âmbito dos contingentes determinados, de nível municipal ou intermunicipal, em função de critérios qualitativos estabelecidos e por meio de concurso público aberto às entidades licenciadas como operadores de táxi...”²⁸
77. A licença é, portanto, atribuída por meio de procedimento concorrencial, determinando quais os operadores habilitados a operar em determinado território.
78. Ora, como já se realçou, a CIM pretende contratar todo e qualquer operador habilitado a operar no território da sua área de abrangência.²⁹
79. Ao recorrer aos procedimentos pré-contratuais por ajuste direto ou consulta prévia, a entidade enfrentaria uma questão específica deste mercado: uma vez que o universo

²⁶ Cfr. PEDRO F. SÁNCHEZ, *op. cit.*, p. 197.

²⁷ Cfr. *ibid.*, p. 199.

²⁸ Cfr. Artigo 16.º, n.º 1 do Decreto-Lei 101/2023 de 31 de outubro

²⁹ O que equivale a dizer que todos os operadores de táxi a operar na região podem aderir ao regulamento

de operadores é restrito, nos termos supra expostos e por via de legislação especial, facilmente se atingem os limites previstos no artigo 113.º do CCP.

80. Quando estes limites são atingidos, a única solução juridicamente viável é o lançamento de concursos públicos.
81. Se, por um lado, o concurso público consubstancia um garante do princípio da concorrência, é certo que, neste caso concreto, face à disponibilidade da CIM para contratar todos os operadores, não existe concorrência entre os mesmos (a procura supera, desta forma, a oferta).
82. Ademais, a adoção deste tipo de procedimento redundaria na contratação dos mesmos operadores uma vez que, face à existência de contingentes, o universo habilitado a operar na área de abrangência da CIM é limitado e determinado.
83. Assim, *“... se a CIMVDL introduzir, como pretende (e por ser a solução mais adequada para prosseguir o interesse público visado), um sistema de transporte de passageiros flexível em táxi, permitindo a adesão às condições de contratação de tais serviços (previamente fixadas) a todo e qualquer operador interessado que reúna, para o efeito, os requisitos exigidos por lei, não se vislumbra a existência de uma situação de escassez que, em virtude do disposto no n.º 1 do artigo 5.º do CCP, justifique a adoção de um procedimento concorrencial.*

A adoção de tal modelo terá a virtualidade de não reduzir o mercado a um só (ou a um conjunto restrito de) operador(es) de táxi, mas, antes, de o manter acessível a todos estes, o que contribuirá, de forma significativa, para a construção de uma rede de transportes suficientemente robusta para suprir as necessidades da população por esta servida. De facto, “a entrada de um prestador de serviço não impede a entrada do prestador seguinte nem prejudica a posição do prestador que entrou imediatamente antes, salvo, talvez, quanto à partilha do mercado”³⁰

84. De realçar, ainda que a necessidade de celebração de um contrato de serviço público, nos termos já referidos, não é incompatível com a figura do regulamento intermunicipal: *“Importa também referir que, não obstante o artigo 16.º e o n.º 1 do artigo 35.º do RJSPPT conjugado com a alínea a) do n.º 1 do artigo 11.º (e n.º 2 do referido preceito) do Decreto-Lei n.º 60/2016, de 8 de setembro, estabelecerem que a atribuição do*

³⁰ Cfr. AQUILINO PAULO ANTUNES, “Breves notas sobre o regime jurídico das convenções para prestação de cuidados de saúde” in *Revista de Contratos Públicos*, n.º 26, Abril 2021, p. 91.

serviço público de transporte de passageiros deve ser efetuada através da celebração de um contrato de serviço público, tal não se mostra incompatível com a adoção de um regulamento intermunicipal. Neste sentido, da definição ínsita na alínea f) do artigo 3.º do RJSTP, resulta que constitui contrato de serviço público “um ou vários atos juridicamente vinculativos que estabelecem o acordo entre uma autoridade de transportes competente e um operador de serviço público, para atribuir a este último a gestão e a exploração de determinado serviço público de transporte de passageiros sujeito a obrigações de serviço público”. De modo ainda mais evidente, a alínea i) do artigo 2.º do Regulamento 1370/2007 cunha, como «contrato de serviço público», “um ou vários actos juridicamente vinculativos que estabeleçam o acordo entre uma autoridade competente e um operador de serviço público para confiar a este último a gestão e a exploração dos serviços públicos de transporte de passageiros sujeitos às obrigações de serviço público. Nos termos da legislação dos Estados-Membros, o contrato pode consistir igualmente numa decisão aprovada pela autoridade competente: (...) sob a forma de um acto individual de tipo legislativo ou regulamentar (...)”.

85. Assim e à semelhança do transporte regular de passageiros titulado por autorizações provisórias, em que se considerou a possibilidade de não sujeição a procedimentos concursais, em virtude do universo de entidades adjudicatárias ser limitado ou determinado³¹, também no caso concreto, o universo de potenciais prestadores de serviços é circunscrito, tal como decorre dos dados da AMT quanto a táxis inscritos em contingentes municipais.³²
86. Contudo, reitera-se a importância de procedimentos de contratação pública transparentes, imparciais e abertos a todos os operadores económicos interessados, maximizando o interesse público e a eficiência na prestação de serviços. Estes princípios devem ser aplicados na contratação de operadores e prestadores de serviços de mobilidade nesta região e também neste caso concreto que, pese embora respeite a um universo circunscrito, pode eventualmente ser alargado, mas de forma limitada e no âmbito das condições previstas no Decreto-Lei n.º 101/2023, de 31 de outubro.
87. Da mesma forma, e ainda que no atual modelo de exploração esta hipótese seja remota, caso se verifique uma situação de interesse na exploração do mesmo serviço por mais do que um operador, tal deverá ser acautelado pela central de reservas, garantindo a

³¹ <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/acordaos/1spl/Documents/2019/ac019-2019-1spl.pdf>

³² <https://www.amt-autoridade.pt/media/4114/amt-inf687-notaestat%C3%ADstica-taxis.pdf> e <https://taxis.amt-autoridade.pt/#/>

- repartição justa e equitativa dos serviços a realizar. Se, no futuro, forem atribuídos serviços predeterminados a operadores, deve, naturalmente, ser acautelado, em momento prévio, um procedimento competitivo.
88. Enfatiza-se também a necessidade de garantir a publicidade dos critérios de adesão, bem como a equidade da sua aplicação, sem descuidar as regras decorrentes do regime substantivo dos contratos públicos.
89. Destas considerações, não poderá resultar a conclusão de que este modelo é direta ou imediatamente replicável a outras Autoridades de Transportes, uma vez que a avaliação deve ser concreta e limitada a circunstancialismos específicos, como se afigura ser a contratação de táxis para o transporte público de passageiros na área de abrangência da CIM, consideradas as características específicas que vêm sendo expostas ao longo do presente parecer.
90. É, também, determinante que a solução a adotar seja avaliada no prazo de um ano a contar da sua entrada em funcionamento, por forma a confirmar e avaliar as limitações e pressupostos que a CIM invocou para fundamentar a proposta de contratação apresentada. Esta avaliação anual deve ser submetida a apreciação da AMT, consubstanciando a pronúncia desta Autoridade condição para a manutenção da vigência do regulamento.
91. A este propósito, de acrescentar ainda que qualquer alteração que venha a ser efetuada ao regulamento terá de ser submetida a parecer prévio da AMT, à semelhança do que sucede com as alterações aos contratos de serviço público.
92. Não podemos deixar de relevar carácter específico da solução em apreço, tendo em conta que a contratação dos serviços de transporte público de passageiros obedece, em regra, ao disposto no CCP, ou seja, regra geral, o recurso a procedimentos de contratação pública restritivos da concorrência (ajuste direto e consulta prévia) são, *de per se*, limitados, ou seja, facilmente se atingem os limites previstos no artigo 113.º do CCP, passando a ser necessário o recurso ao concurso público.
93. Sem prejuízo de esta Autoridade não assumir competências no que concerne à regulação dos contratos públicos, a solução preconizada pela CIM afigura-se juridicamente sustentada, uma vez que se considera que este mercado é também ele específico e que se afigura que as situações em que não existe uma verdadeira concorrência de mercado poderão ser subsumíveis no artigo 5.º, n.º 1 do CCP.

94. Face ao exposto, e considerando a argumentação expendida no parecer jurídico que instrui o presente pedido de parecer prévio vinculativo, considera-se não ser de obstar à prossecução da solução preconizada pela CIM.
95. De resto, consubstanciando o regulamento, em última análise, um mecanismo de adesão, o universo total de operadores licenciados na área da CIM pode aderir ao mesmo, prerrogativa essa extensível a eventuais futuros operadores que venham a obter a respetiva licença.³³
96. Por fim, refira-se que idêntica solução já foi adotada pela CIM Região de Coimbra, na sequência do Parecer 03/AMT/2024 desta Autoridade, em sentido favorável, tendo o respetivo regulamento sido publicado no Diário da República n.º 149, 2.ª Série, de 02 de agosto de 2024³⁴. Nos termos recomendados por esta Autoridade, a referida CIM submeteu o projeto de regulamento a apreciação do Tribunal de Contas, que não obistou à sua prossecução, pelo que a referida solução se encontra, à presente data, implementada na CIM Região de Coimbra, com a marca SIT Flexi – Transporte Flexível a Pedido.

Supervisão AMT

97. No ano de 2024, a AMT efetuou uma ação de supervisão aos serviços de transporte flexível promovidos pelas CIM Região de Leiria, Região de Coimbra, Viseu Dão Lafões e Médio Tejo, tendo produzido um relatório que está em fase final de preparação e que será brevemente tornado público.
98. Importa referir especificamente a CIM Região de Coimbra uma vez que, nos termos supra expostos, aquela autoridade de transportes é a única que, à presente data, já implementou o regulamento de adesão ao transporte flexível, à semelhança do preconizado pela CIM VDL.
99. Assim, no âmbito da ação de supervisão, os responsáveis da CIM Região de Coimbra reportaram a perda de 30% dos operadores de táxi da região, em virtude da aplicação estrita dos procedimentos de contratação pública, situação que visam colmatar com o regulamento, considerando que *“o TPF dos 18 municípios da região deverá estar*

³³ Para o efeito, será importante monitorizar o mercado e ponderar o alargamento dos contingentes, sempre que necessário para acorrer à procura

³⁴ Regulamento 844/2024 de 02 de agosto, acessível em <https://files.diariodarepublica.pt/2s/2024/08/149000000/0065500684.pdf>

contratualizado por via de adesão dos operadores de táxi ao referido Regulamento até ao final do ano de 2024.”

100. Foram também disponibilizadas informações sobre a instrução dos pedidos de adesão por parte dos operadores de táxi e sobre a verificação do preenchimento dos seus requisitos nos vários municípios.
101. De realçar que as estimativas da CIM relativamente ao número de operadores aderentes têm sido superadas, pois o número de pedidos é maior do que o estimado até ao final do ano de 2024, o que, *de per se*, reflete o sucesso da solução adotada.
102. A CIM Região de Coimbra informou ainda que, em cumprimento do disposto no parecer emitido pela AMT, procederá à avaliação da implementação do regulamento de adesão, um ano após a data da sua entrada em vigor, enviando os resultados à AMT.
103. Nesta medida, considerados os resultados da implementação do regulamento de adesão e uma vez que a aplicação *strictu sensu* dos procedimentos de contratação pública é um dos fatores que contribui para a diminuição do interesse dos operadores de táxi pelo TPF, o relatório da ação de supervisão recomenda a disseminação da simplificação e flexibilização dos procedimentos pré-contratuais, por forma a promover a atratividade junto destes operadores, tendo em conta as especificidades do setor do táxi.

Racionalidades basilares/ponderação de interesses

104. Tendo em conta o vertido nos pontos precedentes, considera-se que a operação em causa pode dar 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.
105. Quanto aos investidores, tendo em conta os elementos disponibilizados, afigura-se que esta operação pode criar adequadas condições para o desenvolvimento sustentável da prestação de serviço de transporte rodoviário de passageiros na região, com condições de estabilidade necessárias ao investimento na rede de transportes e promoção do transporte público de passageiros.

106. Por outro lado, o facto de se especificarem condições de exploração de operadores de transportes, bem como as suas relações com a respetiva autoridade de transportes, confere um quadro de transparência, estabilidade e previsibilidade, sendo de reforçar o adequado relacionamento com outros operadores de transportes no mesmo mercado, o efetivo cumprimento regras contratuais e legais, nacionais e europeias, e a viabilização de um exercício de regulação, supervisão e organização do sistema atento a eventuais distorções concorrenciais.
107. Acresce que resulta da operação, a garantia de uma partilha objetiva e justificada de benefícios, riscos e responsabilidades entre a CIM e os operadores, oferecendo, ainda, incentivos para o investidor/operador ser eficiente, sendo que face à atual recuperação económica e à implementação de um modelo contratual mais completo, bem como à possível introdução de reduções tarifárias a nível nacional, permite-se sustentar expectativas de evolução favorável da procura.
108. Quanto aos contribuintes, no que concerne à resiliência da sociedade e da economia face à carga fiscal, o financiamento público por contrapartida de um melhor serviço, poderá não acarretar consequências negativas sobre a dívida pública e, consequentemente, sobre a carga fiscal. Na verdade, potencia o crescimento do transporte de passageiros e estimula o desenvolvimento da produção de valor acrescentado, podendo resultar num aumento da consequente receita fiscal, sem aumento dos impostos.
109. Por sua vez, as contrapartidas públicas viabilizam também a concretização do interesse público na efetivação de um melhor serviço de transporte de passageiros, por forma a assegurar a satisfação permanente dos padrões de continuidade, regularidade, qualidade, quantidade e tarifas do serviço de transporte.
110. O reforço e aplicação rigorosos de mecanismos de monitorização e fiscalização, devem servir para dissuadir o incumprimento dos requisitos 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.
111. No que tange a utilizadores/ utentes/ consumidores e/ou cidadãos, o facto de o sistema ser gerido por uma entidade com proximidade e com conhecimento das reais

necessidades dos utilizadores, poderá potenciar a oferta de um melhor serviço, adequando de forma profícua a oferta à procura, de uma forma dinâmica e eficaz.

112. 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.
113. 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 atual e futura da oferta de transportes à população.
114. Atenta a realidade deste caso específico, poder-se-á inferir que um dos segmentos mais interessados, em primeira linha, e num contexto global desta racionalidade, são os consumidores, sendo que a imposição de obrigações contratuais e indicadores de performance e qualidade permite garantir níveis de continuidade, regularidade, pontualidade e acesso ao transporte a preços acessíveis que não seriam alcançáveis, caso os investidores privados atendessem apenas ao seu interesse comercial.
115. Com maiores alternativas de transportes, tal pode representar uma poupança de custos para os consumidores face a outros modos de transporte alternativos, mas também para a sociedade em geral, através da diminuição dos custos inerentes a um sistema baseado na utilização da viatura privada.
116. Na perspetiva dos profissionais também se apresentam resultados positivos, na medida em que se promove a manutenção e a criação de emprego de forma sustentada, e, no que concerne ao cidadão em geral, cumpre invariavelmente assinalar os reflexos positivos no reforço dos seus direitos de Cidadania.

IV – DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES

117. 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 suprarreferidas e eventuais impactos *jus* concorrenciais, diretos e indiretos

118. Os contratos de serviço público celebrados no âmbito do RJSPTP estão condicionados pelos circunstancialismos locais relativos aos múltiplos sistemas de transportes públicos de passageiros, que 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.
119. Contudo, a fundamentação de compensações financeiras e a execução contratual deve propugnar por alcançar pressupostos de transparência e objetividade, de forma que se possa, ao longo da execução contratual garantir o cumprimento de um serviço de qualidade e a maximização dos recursos públicos ³⁵ ³⁶ (por via de uma não sobrecompensação do operador).
120. Assim, nos termos das alíneas a), j), k) e m) do n.º 1 e da alínea a) do n.º 2 do artigo 5.º dos Estatutos da AMT, determina-se à CIM:
- Que garanta a observância do disposto no CPA, nomeadamente nos seus artigos 97.º a 101.º e 135.º e seguintes;
 - Considerando a importância de procedimentos de contratação pública transparentes, imparciais e abertos a todos os operadores económicos interessados, maximizando o interesse público e a eficiência na prestação de serviços, deverá a solução a adotar pela CIM ser avaliada no prazo de um ano a contar da data da sua entrada em funcionamento. O relatório que resulte desta avaliação, que se sugere ser participativo e que reflita uma análise custo-benefício, deverá ser enviado à AMT, consubstanciando a apreciação desta entidade uma condição de manutenção da produção de efeitos do Regulamento;
 - Que proceda à identificação expressa do parecer da AMT no projeto de regulamento;

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

³⁶ Também desta forma se dá cumprimento ao n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento e ao ponto 2.5.1. das Orientações da Comissão..

- Que assegure o envio à AMT da versão definitiva do regulamento.

121. Recomenda-se ainda que:

- Tendo em conta o carácter específico da solução preconizada pela CIM e não obstante o exposto anteriormente, recomenda-se a remessa do projeto de regulamento ao Tribunal de Contas (TdC) e ao IMPIC – Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção, I.P. (IMPIC), para avaliação por parte das referidas entidades;
- Nos termos do artigo 48.º do RJSPTP, transmita à AMT eventuais factos subsumíveis aos tipos contraordenacionais previstos legalmente, caso se verifiquem, designadamente o incumprimento de obrigações de serviço público previstas nos contratos e de reporte de informação legalmente prevista, imediatamente após a tomada de conhecimento da sua verificação, colaborando na instrução do processo contraordenacional;
- Se proceda à monitorização do mercado e se pondere o alargamento dos contingentes, sempre que tal se revele necessário para acorrer à procura;
- Seja fomentada a adoção de medidas impulsionadoras da descarbonização, tais como (a título meramente exemplificativo) o uso de veículos “limpos”, a instalação de postos de carregamento em número suficiente ou o fomento de padrões de mobilidade ativa, partilhada, sustentável e flexível;
- Se proceda à transmissão dos dados previstos nos termos do artigo 22.º do RJSPTP e dos dados operacionais previstos no Regulamento 430/2019, de 16 de maio. Considerando o valor dos contratos e a dimensão das empresas, deverá ter-se em conta que as obrigações de reporte poderão induzir um custo superior ao benefício dos operadores, pelo que se sugere que a CIM preste o seu auxílio no que concerne ao cumprimento das referidas obrigações;
- Se dê cumprimento ao Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro, na sua redação atual e ao Decreto-Lei n.º 156/2005, de 15 de setembro, também na sua redação atualizada, com as devidas adaptações ao modo de transporte;
- Que seja dado cumprimento às regras relativas à autorização de despesa pública;
- Seja incluído um anexo no regulamento que elenque os veículos a utilizar, (com indicação, no mínimo, da lotação e idade média dos veículos/da frota).

V – DAS CONCLUSÕES

122. No que concerne ao objeto específico deste parecer, o mesmo assume sentido favorável, considerando a suficiência da fundamentação jurídica apresentada e o interesse público na provisão de serviços públicos de transporte flexível e evitando a disrupção nos mesmos e por se considerar estar garantida a *compliance* com o RJSPPT, com o Decreto-Lei 60/2016 de 08 de setembro, bem como com o Regulamento e demais legislação e jurisprudência nacional e europeia.
123. Contudo, o sentido favorável do parecer está condicionado ao cumprimento das determinações efetuadas, designadamente a reavaliação da aplicação do modelo, por forma a verificar se se confirmam os seus pressupostos, sem prejuízo da comunicação ao TdC e, se considerado pertinente, ao IMPIC, considerada as características específicas do mercado e da solução a adotar.
124. O presente parecer está também condicionado à efetiva implementação de todos os mecanismos contratuais previstos para evitar situações de sobrecompensação, devendo ser garantida a maior abrangência e rotatividade de todo o universo potencial de prestadores de serviços.
125. No caso concreto, foi aduzida informação que permite, de forma consistente, considerar fundamentadas as remunerações/compensações a pagar aos operadores, à luz do enquadramento legal e jurisdicional citado.
126. 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 permitindo a cobertura da oferta de transportes públicos em região de alta dispersão populacional.

Lisboa, em 28 de março de 2025.

A Presidente do Conselho de Administração

Ana Paula Vitorino