

## PARECER N.º 38/AMT/2021

### SUPERVISÃO – AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E MONITORIZAÇÃO SETORIAL

#### I – DO OBJETO

1. Através de email de 10-03-2021, a Câmara Municipal de Mafra (Município) veio requerer à Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT) a emissão de parecer relativo às peças do procedimento tendente à *“Aquisição de Serviço Público de Transporte de Passageiros Flexível da União das Freguesias de Igreja Nova e Cheleiros para a Vila de Mafra”* conforme previsto na alínea b) do n.º do artigo 34.º do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, tendo remetido as peças do procedimento (caderno de encargos e convite) e a respetiva fundamentação.
2. O presente parecer inscreve-se no cumprimento da missão da AMT enquanto regulador económico independente, nos termos do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, que aprova os estatutos da AMT (Estatutos) e de acordo com as exigências que emanam da Lei-Quadro das Entidades Reguladoras Independentes, aprovada pela Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto.
3. A sua emissão fundamenta-se, assim, nas atribuições da AMT, previstas no n.º 1 do artigo 5.º dos Estatutos, designadamente, de zelar pelo cumprimento do enquadramento legal, nacional, internacional e da União Europeia, aplicável à regulação, supervisão, promoção e defesa da concorrência, visando o bem público, a defesa dos interesses dos cidadãos e dos operadores económicos, e de monitorização e acompanhamento das atividades dos mercados da mobilidade e dos transportes terrestres e fluviais, bem como na avaliação das políticas referentes ao Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes.
4. Acrescem, ainda, nas atribuições da AMT:
  - Definição das regras e dos princípios gerais aplicáveis às obrigações de serviço público no setor regulado, com respeito do princípio da igualdade, da transparência e da proporcionalidade das compensações financeiras, bem como ao estabelecimento dos níveis de serviço<sup>1</sup>;

---

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

- 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<sup>2</sup>;
  - Proceder ao controlo anual das compensações concedidas às entidades que asseguram os serviços de interesse económico geral nos setores regulados<sup>3</sup>;
  - Promover a defesa dos direitos e interesses dos consumidores e utentes em relação aos preços, aos serviços e respetiva qualidade<sup>4</sup>.
5. Por outro lado, o presente parecer inscreve-se também no âmbito da reforma estrutural consubstanciada na Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, que aprovou o Regime Jurídico do Serviço Público de Transportes de Passageiros (RJSPTP), que veio alterar um sistema que vigorava desde 1945/1948, 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.
6. Nesta análise procurar-se-á aprofundar e avaliar não apenas as diversas questões regulatórias subjacentes ao pedido de parecer, como também o que respeita aos instrumentos contratuais e legais enquadradores.
7. Em primeiro lugar, o enquadramento e a *compliance* com, entre outros:
- O estabelecido na Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, no Regulamento e na demais legislação aplicável à descentralização administrativa e subvenções públicas;
  - O estabelecido no Decreto-Lei n.º 60/2016, de 8 de setembro, que estabelece as regras específicas aplicáveis à prestação de serviço público de transporte de passageiros flexível e regulamenta o artigo 34.º e seguintes do RJSPTP;
  - A política de descentralização administrativa de competências prevista no RJSPTP e no Regulamento; na Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, na sua redação atual; na Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, na sua redação atual, que estabelecem o regime jurídico e financeiro das autarquias locais, comunidades intermunicipais e áreas metropolitanas.

---

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

<sup>3</sup> Alínea c) do n.º 3 do artigo 34.º dos Estatutos.

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

8. 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 societários 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

### Fundamentação

9. Na informação de fundamentação, refere o Município que:
- *“Com o encerramento da Extensão do Centro de Saúde da Igreja Nova e a deslocalização dos utentes da União das Freguesias de Igreja Nova e Cheleiros para a Unidade de Saúde Mafra Norte, localizada em Mafra, tornou-se necessário assegurar uma melhor oferta de transporte dos utentes, sem embargo do transporte de outros utilizadores para a deslocação a outros serviços e unidades de comércio existentes na sede de concelho.*
  - *Para o efeito, foi disponibilizado, pelo Município de Mafra, por um período melhor identificado nos contratos n.ºs 192/2020 e 106/2020, que se dão por integralmente reproduzidos, um novo tipo de transporte, designado por Transporte de Passageiros Flexível, doravante designado abreviadamente por TPF, atento o disposto no n.º 5 do artigo 11.º do Decreto Lei n.º 60/2016, de 8 de setembro e no n.º 3 do artigo 34.º do Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros (RJSPTP), aprovado pela Lei n.º 52/2016, de 9 de junho, na sua redação aplicável, conjugados com o n.º 1 do artigo 35.º e os n.ºs 2 e 4 do artigo 19.º, ambos do RJSPTP, considerado experimental porquanto marcado, no ano de 2020, pelas circunstâncias específicas, excecionais e atípicas causadas pela pandemia da Covid-19, que obrigaram à celebração do segundo contrato a fim de aferir à real implementação deste projeto piloto, serviço este que se manterá até 31 de março de 2021.*

- *O TPF funciona aos dias úteis, de segunda a sexta-feira, no período compreendido entre as 09:30h e as 16:30h e é composto por um itinerário, por paragens e horários, que serão definidos, de acordo com os pedidos apresentados.*
- *Deste modo, a viatura que efetua este serviço apenas percorrerá os itinerários e as paragens, para as quais houve reservas e nos horários que os utilizadores tiverem solicitado essa reserva.*
- *Devido à dispersão dos lugares da União das Freguesias de Igreja Nova e Cheleiros, que eram servidos pela Extensão de Saúde de Igreja Nova, foram criados dois itinerários, tendo como referência o eixo definido pela EN 9.*
- *Um dos itinerários englobará as localidades a Oeste da EN 9, a saber, entre outras: Carvalhal, Meã, Valverde, Boco, Arroeiros, Igreja Nova e Boavista.*
- *O outro itinerário, engloba as localidades, entre outras, a Este da EN 9, a saber, entre outras: Ribeira dos Tostões, Estação de Mafra, Alcainça, Arrifana, Lexim, Mata Grande, Igreja Nova e Boavista.*
- *Para beneficiar do TPF, o utilizador tem que fazer uma reserva, até às 17:00 horas, do dia útil anterior ao da viagem, através de uma aplicação informática já existente ou a adquirir para o efeito, ou através de uma chamada telefónica para o número do operador, ambos a disponibilizar pelo operador.*
- *Poderão ser efetuadas reservas, depois das 17:00h, ou no próprio dia, desde que não interfiram com o planeamento já efetuado.*
- *O custo da viagem será de 2 € e pago ao motorista, no momento da viagem, com a emissão do respetivo bilhete, sendo também aceite o passe Navegante, nas suas versões, Metropolitano e Municipal.”*

Acrescenta que:

- *Que este TPF, a pedido, resulta de uma solicitação dos serviços deste Município, de modo a assegurar o serviço público de transporte de passageiros da área geográfica da União das Freguesias de Igreja Nova e Cheleiros para a Vila de Mafra;*
- *Que o Município de Mafra não dispõe de meios técnicos (equipamento de transporte) e meios humanos suficientes que possam garantir a manutenção da prossecução do serviço em apreço, atentas as suas atribuições, estatuídas nos*

*n.ºs 1 e 2, alíneas c), g) e m), do artigo 23.º do Anexo I à Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, na sua redação atual, e sem embargo da articulação com a Área Metropolitana de Lisboa, a promover, bem como do parecer vinculativo da Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT), a solicitar, no âmbito da validade dos atos administrativos, da documentação contratual e da fundamentação do procedimento, nos termos do artigo 34.º do Decreto Lei n.º 78/2014, de 14 de maio;*

- *Que para efeitos de determinação do preço base, importa atender [confidencial], tendo em conta os custos operacionais diários inerentes do serviço, [confidencial]*
  - *Que para efeitos de cálculo dos custos previsíveis, deverão ser considerados [confidencial].*
10. No que se refere ao preço base, está em causa o pagamento de [confidencial] por obrigação de serviço público, variável, nos seguintes termos:
- [confidencial]
11. Mais se refere que caso não ocorra nenhuma das situações referidas nos pontos anteriores, não haverá lugar ao pagamento de qualquer compensação e ao valor a pagar mensalmente ao adjudicatário será deduzido o valor correspondente à receita da bilhética.
12. No que se refere tarifário, o custo da viagem será de 2 €, sendo também aceite o passe Navegante, nas suas versões, Metropolitano e Municipal. Contudo, se o valor da receita da bilhética atingir o valor total mensal a pagar pelo contratante, não será faturado qualquer valor resultante do serviço prestado ficando a totalidade da receita para o adjudicatário.
13. Mais refere que o preço referido no número anterior inclui todos os custos, encargos e despesas cuja responsabilidade não esteja expressamente atribuída ao Município.
14. Para o efeito, o Município apresentou a seguinte informação:
- Proveitos, custos diretos e indiretos associados à prestação de serviços;
  - Kms efetuados e número de circulações, por mês, em 2019 e 2020;
  - Passageiros transportados, mensalmente, em 2019 e 2020;
  - Características de viatura afeta ao serviço.

15. Mais se refere pretender-se estabelecer que a prestação do serviço decorrerá por um período de mais 9 meses.
16. Está em causa um procedimento de ajuste direto, com consulta a 3 entidades, em função do valor, em que o critério de adjudicação é o da proposta economicamente mais vantajosa, determinada pela modalidade da avaliação do preço, nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 74.º do CCP, na sua redação atual e, nos termos do n.ºs 4 e 6 do art.º 74.º do CCP, que o eventual desempate se faça por ordem crescente de categoria da empresa, com benefício para a de menor categoria, de acordo com a caracterização das pequenas e médias empresas. Se as empresas se situarem na mesma categoria, o desempate far-se-á com benefício para a empresa que tenha menor número de trabalhadores contratados e se ainda assim persistir o empate, será efetuado um sorteio de desempate.

### **Caderno de Encargos**

17. O artigo 3.º estabelece como obrigações do operador:
  - Assegurar o transporte rodoviário dos passageiros no âmbito do serviço de transporte a pedido, nas condições definidas no contrato;
  - Executar os serviços, com observância das normas legais e regulamentares aplicáveis e em respeito pelos princípios de ética profissional, isenção, independência, zelo e competência;
  - Ostentar os dísticos identificativos do respetivo serviço, mantendo-os em boas condições de conservação, nos termos do artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 60/2016, de 8 de setembro, constituindo a falta de dísticos identificativos a contraordenação prevista e punível pela alínea k) do n.º 1 do artigo 19.º do mesmo diploma;
  - Cumprir todos os demais requisitos legais necessários ao transporte rodoviário de passageiros flexível, nos termos do Decreto-Lei n.º 60/2016, de 8 de setembro e demais legislação aplicável;
  - Proceder, nos termos legais, à cobrança dos serviços aos passageiros;
  - Participar no acerto de contas inerente à compensação financeira pelos serviços prestados, reportando as receitas recolhidas e os serviços devidos;

- Durante a pandemia causada pelo coronavírus COVID-19, cumprir as normas constantes da legislação em vigor e as recomendações das autoridades de saúde, durante a vigência das mesmas;
- Disponibilizar o livro de reclamações, no formato físico e eletrónico, nos termos do Decreto-Lei n.º 156/2005, de 15 de setembro, na sua redação atual, cuja violação constitui contraordenação punível nos termos deste diploma;
- Sugerir melhorias que tornem mais atrativo e eficiente o serviço a prestar.

18. O operador fica, também, obrigado, após cada solicitação do Município e no prazo razoável que este lhe fixar, para o efeito, a:

- Recorrer a todos os meios humanos, materiais e informáticos que sejam necessários e adequados à prestação do serviço, bem como ao estabelecimento do sistema de organização necessário à perfeita e completa execução das tarefas a seu cargo.
- Colaborar com o Município no cumprimento do previsto no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento (CE) n.º 1370/2007, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007, e à elaboração dos relatórios de desempenho previstos no Regulamento n.º 430/2019, da AMT, sob pena de aplicação de sanção contratual;
- Elaborar reportes periódicos de execução contratual quanto ao cumprimento do serviço público, indicando gastos e rendimentos associados aos serviços realizados, e demonstrar o cumprimento dos horários (comparando o serviço programado, anunciado e efetuado)<sup>5</sup> consubstanciando o incumprimento desta obrigação, uma contraordenação punível nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 46.º do Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros (RJSPTP), aprovado pela Lei n.º 52/2016, de 9 de junho, na sua redação atual;
- Assegurar a transmissão de informação dos dados previstos nos termos do artigo 22.º do RJSPTP, consubstanciando o incumprimento daquelas obrigações, bem como o incumprimento de obrigações de serviço público, contraordenações puníveis nos termos das alíneas b) e e) do n.º 1 do artigo 46.º do RJSPTP;

---

<sup>5</sup> Tendo em conta, designadamente os indicadores de monitorização e supervisão que constam da Informação às Autoridades de Transportes, de 27 de setembro de 2018, disponível in [https://www.amt-autoridade.pt/media/1776/indicadores\\_monitorizacao\\_supervisao\\_at.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/1776/indicadores_monitorizacao_supervisao_at.pdf).

- Disponibilizar o livro de reclamações, no formato físico e eletrónico, nos termos do Decreto-Lei n.º 156/2005, de 15 de setembro, na sua redação atual, cuja violação constitui contraordenação punível nos termos deste diploma.
19. O artigo 4.º estabelece o prazo da prestação de serviços tal como já descrito e que a sua eventual manutenção será ponderada em articulação com a Área Metropolitana de Lisboa (AML), caso se justifique, atentas as respetivas carreiras, sem embargo do parecer vinculativo da AMT.
  20. O artigo 5.º estabelece obrigações de sigilo e proteção de dados pessoais, designadamente nos termos do Regulamento (UE) 2016/679 do Parlamento e do Conselho, de 27 de abril e da Lei n.º 58/2019, de 08 de agosto.
  21. O artigo 7.º estabelece o preço base do procedimento em [confidencial] liquidado nos termos já descritos.
  22. O artigo 10.º estabelece que a subcontratação pelo prestador de serviços e a cessão da posição contratual por qualquer das partes depende da autorização da outra, nos termos do CCP e que, caso o Município autorize a subcontratação da prestação de serviços, designadamente, para garantir a exequibilidade do projeto Transporte a Pedido, ficará o subcontratante sujeito ao cumprimento de todos os requisitos legais necessários ao transporte rodoviário flexível de passageiros, nos termos legais aplicáveis.
  23. O artigo 12.º estabelece que o incumprimento das obrigações contratuais pelo adjudicatário, por facto que lhe seja imputável, poderá dar lugar à aplicação de sanções pecuniárias, com os limites previstos no artigo 329.º do CCP, na sua redação atual e que constituem situações de incumprimento muito grave, puníveis com multa contratual entre 500,00€ e 800,00€:
    - A interrupção da prestação do serviço, por motivo imputável ao adjudicatário;
    - A suspensão reiterada da prestação do serviço por motivo imputável ao adjudicatário;
    - O incumprimento reiterado dos horários definidos para a prestação do serviço, por período igual ou superior a vinte minutos, por motivo imputável ao adjudicatário.
  24. Por outro lado, constituem situações de incumprimento grave, punível com sanção pecuniária entre 250,00€ e €350,00€:
    - A suspensão da prestação do serviço, por motivo imputável ao adjudicatário



- O incumprimento reiterado dos horários definidos para a prestação do serviço, por período igual ou superior a dez minutos, por motivo imputável ao adjudicatário.
25. Nas situações de incumprimento não especificadas, o Município terá em conta, nomeadamente, a duração da infração, a sua eventual reiteração, o grau de culpa do adjudicatário e as consequências do incumprimento, podendo aplicar uma sanção pecuniária entre 50€ e 100€, por cada infração.
  26. No capítulo II é expresso que incumbirá ao operador, no âmbito da prestação de serviços, realizar o serviço público de transporte de passageiros flexível da União das Freguesias de Igreja Nova e Cheleiros para a Vila de Mafra, sujeito ao regime plasmado no artigo 34.º e seguintes do RJSPTP e atentas as regras específicas estabelecidas no Decreto Lei n.º 60/2016, de 8 de setembro, designado por Transporte de Passageiros Flexível, a pedido dos utilizadores.
  27. São também estabelecidas as características funcionais, quanto a circuitos e objetivos, sendo que o itinerário, por paragens e horários serão definidos, de acordo com os pedidos apresentados, ou seja, a viatura que efetuar este serviço apenas percorrerá os itinerários e as paragens, para as quais houve reservas e nos horários que os utentes tiverem solicitado essa reserva.
  28. De qualquer modo, foram criados dois itinerários, tendo como referência o eixo definido pela EN 9.
  29. É também estabelecido o tarifário a utilizar, sendo expresso que deverá ser facultado, mensalmente, o registo da receita da bilhética, bem como todos os dados e demais elementos estipulados no artigo 3.º do Caderno de Encargos.

### **Convite**

30. O convite estabelece que:
  - Está em causa um procedimento de consulta Prévia nos termos da alínea c) do n.º 1 do artigo 20.º do CCP;
  - A proposta de preço será, nos termos do artigo 57.º do CCP, instruída com declaração de aceitação do conteúdo do caderno de encargos e atributos da Proposta, nomeadamente, preço proposto (dia e global);
  - Certidão do registo comercial
31. Mais estabelece o preço base e o critério de adjudicação já supra descrito.

### III – DA ANÁLISE

#### **Autoridade de transportes**

32. Nos termos do artigo 3.º, 6.º, 7.º e 10.º do RJSPTP nada obsta quanto à iniciativa da promoção de um procedimento pré-contratual pelo Município enquanto autoridade de transportes, por se tratar de um serviço de transporte público de passageiros de âmbito municipal.
33. De qualquer modo, considera-se que deverá ser dado conhecimento à Área Metropolitana de Lisboa (AML), atento as suas competências para o transporte de passageiros de âmbito metropolitano, por se afigurar essencial assegurar a integração e articulação de todos os serviços de transporte existentes e de forma a, designadamente, potenciar a coordenação, integração, sustentabilidade económica, financeira, social e ambiental do sistema, tal como decorre do artigo 13.º do RJSPTP.
34. De referir também que importa assegurar a sustentabilidade de todos os serviços de transporte de passageiros que possam interagir entre si, de forma complementar e não prejudicial. Nesta região, a AMT emitiu parecer positivo quanto ao procedimento concurso a cargo da AML procedimento esse baseado em determinadas estimativas de procura e receitas que não deverão ser prejudicadas, de forma insolúvel, por outras iniciativas relativas a transporte de passageiros.
35. Por outro lado, de sublinhar que as autoridades de transportes, por si ou em articulação, devem dar cumprimento aos serviços mínimos estipulados no anexo ao RJSPTP, pelo que importa apurar se os contratos a celebrar pelos Municípios, em conjugação com os contratos a celebrar pelas CIM ou AM, dão inteiro cumprimento àquelas determinações.
36. Recordar que, nos termos do artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 60/2016 e nos termos dos artigos 4.º a 10.º do RJSPTP, a prestação de serviços de transporte flexível está sujeita a:
  - Atribuição pela autoridade de transportes competente, por sua iniciativa, no sentido da contratualização dos serviços de transporte em causa, e nos termos de um contrato de serviço público;
  - Autorização, nos termos gerais previstos no Código do Procedimento Administrativo, pela autoridade de transportes competente, quando: (i) a

iniciativa pertence ao operador; (ii) estiver em causa a convalidação de serviços existentes; ou (iii) a modificação couber no âmbito do contrato de serviço público.

37. Por outro lado, a autoridade de transportes competente pode atribuir ou autorizar a implementação de serviços de transporte flexível a título provisório, experimental e de duração limitada ao prazo máximo de seis meses, com base em fundamentado interesse público, previamente e com vista à ponderação de formação de procedimento de atribuição e contratualização.
38. No caso concreto, o Município, após ter anteriormente efetuado um projeto piloto, pretende desde já despoletar um procedimento com um prazo de execução superior a 9 meses, celebrando um contrato de serviço público<sup>6</sup>.
39. Desde já, se refere à admissibilidade do procedimento escolhido (ajuste direto com consulta prévia) atento o valor contratual ser estimado em montante inferior a €75.000.
40. Naturalmente, sendo alargado o prazo de vigência, o volume de produção ou o âmbito de aplicação (incluindo territorial), será de ponderar o tipo de procedimento a despoletar, designadamente em função do valor.

### **Contrato de serviço público**

41. De referir também que:

- De acordo com o RJSPTP, designadamente o artigo 34.<sup>o</sup>, o serviço público de transporte de passageiros flexível é o serviço público de transporte de passageiros explorado de forma adaptada às necessidades dos utilizadores, permitindo a flexibilidade de, pelo menos, uma das seguintes dimensões da prestação do serviço: itinerários, horários, paragens e tipologia de veículo, podendo ter associados sistemas de solicitação ou reserva de serviço pelo passageiro e regime tarifário especial e deve ser articulado com o serviço público de transporte de passageiros já existente na mesma área territorial;
- A exploração do serviço público de transporte de passageiros flexível é atribuída pela autoridade de transportes competente, de acordo com as regras de contratualização aplicáveis a outros serviços públicos de transportes;
- O Decreto-Lei n.º 60/2016, de 8 de setembro, estabelece as regras específicas aplicáveis ao transporte flexível, conformando os princípios mencionados

---

<sup>6</sup> «Contrato de serviço público» é 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.

anteriores, bem como estabelecendo que entidades podem aceder a esta atividade e respetivos veículos, bem como os deveres de comunicação e informação associados.

42. Haverá, igualmente, que atentar ao artigo 3.º e 23.º do RJSPTP estabelece que *"as autoridades de transportes competentes podem impor obrigações de serviço público<sup>7</sup> ao operador de serviço público, as quais devem ser formuladas de forma expressa e detalhada, por referência a elementos específicos, objetivos e quantificáveis"*, de forma não constituírem um auxílio de Estado, satisfazendo as quatro condições estabelecidas pelo Tribunal de Justiça no acórdão Altmark<sup>8,9,</sup>,
43. O artigo 24.º do RJSPTP estabelece que *"o cumprimento de obrigações de serviço público<sup>10</sup> pode conferir o direito a uma compensação por obrigação de serviço público<sup>11</sup>, 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.

---

<sup>7</sup> Tal como refere Comunicação da Comissão - Orientações para a interpretação do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 relativo aos serviços públicos de transporte ferroviário e rodoviário de passageiros, publicada no Jornal Oficial da União Europeia C/92 de 29 de março de 2014. *"Conforme dispõe o artigo 14.º do TFUE, «a União e os seus Estados-Membros, dentro do limite das respetivas competências e no âmbito de aplicação dos Tratados, zelarão por que esses serviços [de interesse económico geral] funcionem com base em condições, nomeadamente económicas e financeiras, que lhes permitam cumprir as suas missões»". De acordo com o Protocolo n.º 26, as autoridades nacionais, regionais e locais têm um papel essencial e gozam de um amplo poder de apreciação na prestação, execução e organização de serviços de interesse económico geral de uma forma que atenda tanto quanto possível às necessidades dos utilizadores (...). Assim, no quadro definido pelo regulamento (CE) n.º 1370/2007, os Estados-Membros beneficiam de uma ampla margem de discricionariedade na definição das obrigações de serviço público em sintonia com as necessidades dos utentes.*

<sup>8</sup> 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).

<sup>9</sup> 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.

<sup>10</sup> «Obrigação de serviço público» é a imposição definida ou determinada por uma autoridade de transportes, com vista a assegurar determinado serviço público de transporte de passageiros de interesse geral que um operador, caso considerasse o seu próprio interesse comercial, não assumiria, ou não assumiria na mesma medida ou nas mesmas condições, sem contrapartidas.

<sup>11</sup> «Compensação por obrigação de serviço público» é uma qualquer vantagem, nomeadamente financeira, concedida, direta ou indiretamente, por uma autoridade de transportes a um operador de serviço público, através de recursos públicos, durante o período de execução de uma obrigação de serviço público ou por referência a esse período;

44. Acresce que, segundo o artigo 20.º do RJSPTP, o contrato de serviço público pode assumir a natureza de contrato de concessão de serviço público de transporte de passageiros e de contrato de prestação de serviço público de transporte de passageiros, sendo que:

- *“Considera-se contrato de concessão de serviço público de transporte de passageiros aquele em que o operador de serviço público se obriga a explorar o serviço público de transporte de passageiros, em condições e por um período determinados pela autoridade de transportes competente, em nome próprio e sob sua responsabilidade, sendo remunerado, total ou parcialmente, pelas tarifas cobradas aos passageiros;*
- *Considera-se contrato de prestação de serviço público de transporte de passageiros aquele em que o operador de serviço público se obriga a prestar o serviço público de transporte de passageiros em condições e por um período determinados pela autoridade de transportes competente, mediante o pagamento de uma determinada remuneração por parte da mesma”.*

45. A distinção entre o tipo de contratos suprarreferidos assenta na dicotomia entre contratos “gross cost” e “net cost”, em que nos primeiros:

- A retribuição do operador é baseada (principalmente) no nível de produção realizado, designadamente o número de veículos/km anuais;
- A autoridade de transportes mantém a totalidade ou a maioria do risco comercial, ficando com a receita tarifária;
- A autoridade de transportes realiza o planeamento, a definição e a atualização da rede, da oferta e dos tarifários e a sua integração com outros operadores;
- Os operadores, não tendo que suportar o risco comercial (que não controlam), tendem a requerer um nível de remuneração mais reduzido do que no “net cost”;
- O maior incentivo do operador é a otimização da eficiência e dos custos de produção, em que a remuneração do operador é indiferente da rentabilidade de cada linha;
- Pode minimizar efeitos negativos resultantes de assimetrias de informação entre o operador e a autoridade de transportes, no que concerne às contas da prestação de serviços.

46. Referem os n.ºs 3 e 4 do artigo 24.º do RSPTP legal que *“a compensação por obrigação de serviço público não pode exceder um montante que corresponda ao efeito financeiro líquido decorrente da soma das incidências, positivas ou negativas, da execução da obrigação de serviço público sobre os custos e as receitas do operador de serviço público”, sendo que as incidências “(...) são calculadas comparando a totalidade de custos e receitas do operador de serviço público num cenário de existência de obrigação de serviço público, com os decorrentes de um cenário sem existência de obrigação de serviço público e em que os serviços abrangidos são explorados em condições de mercado”*.<sup>12</sup>
47. 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”*<sup>13,14</sup>
48. Por outro lado, o n.º 5 do anexo estabelece que *“a fim de aumentar a transparência e de evitar subvenções cruzadas, quando um operador de serviço público explora simultaneamente serviços sujeitos a obrigações de serviço público de transportes que*

---

<sup>12</sup> 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”*.

<sup>13</sup> Na mesma esteira, 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 razoável”*<sup>13</sup>, igual ao efeito financeiro líquido”.

<sup>14</sup> 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”*.

*beneficiam de compensação e outras atividades, a contabilidade dos referidos serviços públicos deve ser separada<sup>15</sup>.*

49. 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”*.
50. No caso concreto, o Município pretende celebrar um contrato especificando quais as obrigações contratuais, incluindo as obrigações de exploração, de transmissão de informação relevante, e, conseqüentemente, a especificação e objetivação do que se considera incumprimento contratual.
51. É da maior relevância que as obrigações contratuais estejam, à partida, definidas com clareza, e de modo objetivo, bem como os termos concretos que permitem aplicar sanções ou penalidades pelo incumprimento de obrigações contratuais. No caso concreto, considera-se que a especificação das obrigações contratuais, tal como exposto anteriormente, é efetuado de forma precisa e objetiva, dando garantir de uma execução contratual transparente e objetiva.
52. Por outro lado, a contratação tem por base um exercício de fundamentação do racional de apuramento do preço contratual, resultante da aplicação da tabela de preços convencionada para os serviços de transporte de passageiros em táxi.
53. 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.
54. De sublinhar ainda a previsão de mecanismos de acerto ao valor das compensações, com base em dados reais de exploração, o que promove uma execução contratual transparente e objetiva, além de que também promove uma adequado dispêndio de recursos financeiros públicos.

---

<sup>15</sup> *“Satisfazendo, no mínimo, as seguintes condições: as contas correspondentes a cada uma destas atividades de exploração devem ser separadas, e a parte dos ativos correspondentes e os custos fixos devem ser afetados segundo as normas contabilísticas e fiscais em vigor; todos os custos variáveis, uma contribuição adequada para os custos fixos e um lucro razoável ligados a qualquer outra atividade do operador de serviço público não podem, em caso algum, ser imputados ao serviço público em causa; os custos de serviço público devem ser equilibrados pelas receitas de exploração e pelos pagamentos das autoridades públicas, sem transferência possível das receitas para outro sector de atividade do operador de serviço público”*.

55. Não obstante a previsão de acerto de compensações com base nas receitas tarifárias, considera-se que o Município deverá apresentar relatório de execução contratual, incluindo quanto aos projetos piloto, demonstrando os acertos efetivamente efetuados.
56. Tal permitirá garantir, igualmente, que o nível de rentabilidade não ultrapassa aquilo que é razoável.<sup>16</sup>
57. 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 e/ou dispersão populacional, afigura-se que a previsão de todas as obrigações apenas seria possível com o pagamento da compensação pela prestação do serviço. Ou seja, num cenário de não introdução destas obrigações contratuais, o serviço poderia não disponibilizado por mera iniciativa comercial dos agentes económicos.
58. De qualquer forma, não se poderá deixar de recomendar que se garanta que os operadores transmitem dados relativos a gastos e rendimentos de forma adequadamente desagregada<sup>17</sup>, por gasto e rendimento e linha, de forma a que se possa, ao longo da execução contratual avaliar qual o melhor preço contratual (para

---

<sup>16</sup> De acordo com as orientações da Comissão Europeia, disponíveis em [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014XC0329\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014XC0329(01)&from=EN) “A compensação deve limitar-se ao efeito financeiro líquido da execução da obrigação de serviço público e corresponder aos custos incorridos, deduzidas as receitas geradas pelas atividades de serviço público e as receitas potenciais geradas na rede explorada, acrescidos de um lucro razoável (...) deve entender-se por «lucro razoável» 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 do serviço público em resultado da intervenção da autoridade pública. Não são dadas, todavia, outras indicações sobre o nível correto de «remuneração do capital» ou de «lucro razoável». Nem sempre existem, todavia, tais referenciais de mercado. Sendo esse o caso, o nível de lucro razoável poderá ser determinado comparando a margem de lucro exigida por uma empresa média bem gerida, com atividade no mesmo setor, para oferecer o serviço em causa (4). A forma típica de medir o nível de remuneração do capital num contrato de serviço público é considerar a taxa interna de rentabilidade (TIR), em relação ao capital investido, obtida pela empresa ao longo do ciclo de vida do projeto, ou seja, a TIR dos fluxos de caixa decorrentes do contrato. Podem todavia utilizar-se também métodos contabilísticos, como a rentabilidade do capital próprio ou a rentabilidade do capital investido, ou outros indicadores económicos geralmente aceites. (...) Em qualquer caso, dependendo das circunstâncias específicas de cada contrato de serviço público, impõe-se uma avaliação casuística pela autoridade competente, para determinar o nível adequado de lucro razoável. Entre outros fatores, há que ter em conta as características específicas da empresa, a remuneração normal de mercado para serviços semelhantes e o nível de risco associado a cada contrato de serviço público. Por exemplo, um contrato de serviço público com disposições específicas que garantam o nível de compensação na eventualidade de custos imprevistos apresenta um risco inferior a um contrato sem esta garantia. Em iguais circunstâncias, o lucro razoável seria, portanto, menor no primeiro do que no segundo contrato. É de encorajar, em geral, a utilização de incentivos à eficiência no mecanismo de compensação (1). Sublinhe-se que os regimes de compensação que se limitam a cobrir os custos realmente incorridos não dão grande incentivo à empresa de transportes para que siga uma política de contenção de custos ou se esforce por ganhar eficiência. A sua utilização deveria, portanto, confinar-se aos casos em que é grande a incerteza quanto aos custos e o prestador dos serviços de transporte necessita de um alto grau de proteção contra a incerteza.”

<sup>17</sup> Como refere a Comunicação da Comissão “Quando o prestador do serviço público exerce também atividades comerciais, é necessário assegurar que a compensação pública que ele recebe não é utilizada para reforçar a sua posição concorrencial nas atividades comerciais. O anexo do regulamento estabelece regras destinadas a prevenir a subsídio das atividades comerciais com as receitas das atividades de serviço público. Tais regras consistem essencialmente na separação das contas dos dois tipos de atividade (serviço público e serviço comercial) e num método sólido de repartição de custos que reflita os custos reais da prestação do serviço público”. Acrescenta que os “n.ºs 1 e 2 do artigo 4.º do regulamento, em combinação com as regras estabelecidas no anexo, preveem a correta repartição, pelos dois tipos de atividade, dos custos e receitas associados respetivamente à prestação dos serviços no âmbito do contrato de serviço público e à atividade comercial, no intuito de possibilitar a monitorização eficaz da utilização dada à compensação pública e da eventual subsídio cruzada. (...) Por exemplo, quando o serviço público e a atividade comercial compartilham os meios de transporte (material circulante ou autocarros) ou outros ativos ou serviços necessários à prestação do serviço público (escritórios, pessoal ou estações), os custos conexos devem ser imputados aos dois tipos de atividade na proporção do seu peso relativo no total das prestações de transporte fornecidas pela empresa(...)”.



futuras contratações) ou o efetivo valor da compensação, e garantindo cumprimento de um serviço de qualidade e a maximização da recursos públicos, nos termos expostos supra<sup>18</sup>.

59. De salvaguardar que na possibilidade de alterações aos serviços contratados, com vista a melhorar a adequação da oferta à procura, designadamente, na alteração, redução ou ampliação dos horários programados, bem como na alteração pontual de zonas a servir (supressão de paragens ou incorporação de novas paragens) e, conseqüentemente, dos trajetos a efetuar, nos termos da legislação em vigor, deverá garantir-se que as alterações não alteram os pressupostos iniciais da contratação, não podendo decorrer que o operador seja obrigado a prestar um serviços para o qual não seja adequadamente remunerado, aplicando-se igualmente as limitações às alterações do objeto contratual, previstas no RJSPTP e no Código dos Contratos Públicos.

### Reporte de informação

60. O facto de ser serem introduzidas regras claras quanto ao cumprimento das obrigações contratuais, como de diversos indicadores de monitorização.<sup>19</sup>, revela-se da maior importância para um adequado acompanhamento da execução contratual, bem como para obter os dados necessários a um correto e exaustivo exercício de fundamentação de compensações/remunerações a pagar.
61. De qualquer modo, não se poderá deixar de recomendar que a execução contrato deve existir uma adequada monitorização de todos os pressupostos e variáveis necessários ao cálculo de indicadores de *performance* e suas penalizações, não só para melhor poder preparar futuros procedimentos pré-contratuais, como também para avaliar a existência dos necessários incentivos a uma gestão eficaz por parte do operador e garantir um nível de qualidade suficientemente elevada<sup>20</sup>.
62. Afigura-se da maior relevância garantir a elaboração dos relatórios previstos no artigo 18.º do Regulamento n.º 430/2019, publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 94,

---

<sup>18</sup> 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."

<sup>19</sup> Ter em atenção o sugerido pela AMT: [https://www.amt-autoridade.pt/media/1777/csite\\_indicadores\\_monitorizacao\\_supervisao\\_at.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/1777/csite_indicadores_monitorizacao_supervisao_at.pdf)

<sup>20</sup> Segundo as Orientações da Comissão, já citadas, "As autoridades competentes são obrigadas a verificar a observância das condições contratuais durante a vigência dos contratos de serviço público. Para ajudar a efetuar estas verificações de forma normalizada, poderão criar-se ferramentas informáticas".

de 16 de maio de 2019 e n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento (CE) 1370/2007, responsabilidade estas das autoridades de transportes.<sup>21</sup>

63. Tais obrigações são de carácter anual, coincidentes com as obrigações de reporte previstas no artigo 22.º do RJSPTP<sup>22</sup> e têm por objeto: (i) auxiliar as autoridades de transportes na gestão contratual e monitorização do sistema, (ii) garantir a transparência da prestação do serviço público (/iii) viabilizar a supervisão do sistema por entidades com competências de regulação e fiscalização<sup>23</sup>.
64. Neste aspeto, deverão os operadores colaborar na prestação da informação necessária ao Município, devendo garantir-se a transmissão de tal informação.
65. Desta forma, também é propiciada uma eficaz supervisão e fiscalização do serviço de transportes, designadamente pela AMT, no âmbito, entre outros, da alínea c) do n.º 3 do artigo 34.º do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, no que se refere, a título de exemplo, ao controlo anual das compensações concedidas às entidades que asseguram os serviços de interesse económico geral nos setores regulados. Se os dados relativos à gestão contratual forem sempre sujeitos a imperativos de maior especificidade, atualidade e certeza, também os dados que possam a ser vir transmitidos para a AMT, ou outras entidades fiscalizadoras, estarão sujeitos a tais imperativos<sup>24</sup>.

---

<sup>21</sup> 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](https://www.amt-autoridade.pt/media/2710/obrigacoes_transmissao_inf_operadores_transportes.pdf); Orientações - Obrigações de Reporte e Publicitação de Obrigações de Serviço Público – Prorrogação de Prazo - COVID-19 - [https://www.amt-autoridade.pt/media/2452/covid-19\\_obrigacoes\\_reporte\\_publicitacao\\_osp.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/2452/covid-19_obrigacoes_reporte_publicitacao_osp.pdf); Orientações - Obrigações de Reporte e Publicitação - Regulamento n.º 430/2019 e Regulamento (CE) n.º 1370/2007 - [https://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes\\_amt\\_obrigacoes\\_reporte\\_relatorios\\_publicos.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes_amt_obrigacoes_reporte_relatorios_publicos.pdf)

<sup>22</sup> Recorde-se, ainda, que o transporte flexível também está sujeito às obrigações de reporte previstas no artigo 22.º do RJSPTP, delineadas, sobretudo, para o transporte coletivo pesado de passageiros.

<sup>23</sup> Ver 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](https://www.amt-autoridade.pt/media/2908/acompanhamento_implementacao_rjsptp_2016-2020.pdf)

<sup>24</sup> Outras ações transversais dirigidas a todos os modos, e cujas conclusões e recomendações impactam em todo o Ecossistema e, em última análise, promovem a transparência e o rigor, da contratação de serviços públicos de transporte de passageiros: Elaboração de diagnóstico das empresas de transporte de passageiros, no perímetro das atividades turísticas, com propostas de alteração legislativa ao regime geral e melhoria de procedimentos administrativos e da sua transparência bem como proteção dos direitos dos passageiros - [http://www.amt-autoridade.pt/media/1741/diagnostico\\_transporte\\_passageiros\\_ambito\\_turistico.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/1741/diagnostico_transporte_passageiros_ambito_turistico.pdf).; Aprovação do regulamento de mediação e de conciliação no âmbito da resolução extrajudicial de conflitos em matéria de transportes (Regulamento n.º 565/2018, publicado em Diário da República, 2.ª série, n.º 160, de 21 de agosto) - <https://dre.pt/application/file/a/116112756>.; Elaboração de relatórios semestrais de acompanhamento das reclamações - <http://www.amt-autoridade.pt/consumidor/reclamacoes>. Divulgação da Divulgação da “Carta Europeia do Passageiro” da UITP - International Association Of Public Transport e da EPF – European Passengers Federation - <https://www.amt-autoridade.pt/consumidor/informa%C3%A7%C3%A3o-ao-consumidor/divulga%C3%A7%C3%A3o-da-carta-europeia-do-passageiro-da-uitp-international-association-of-public-transport-e-da-epf-european-passengers-federation/>.; Apoio ao Guião do CEER – Council of European Energy Regulators – sobre regras sobre “bundled products”, ou seja, “produtos e serviços em pacote” ou “produtos e serviços combinados”, o qual define diversos princípios a prosseguir pelas empresas que disponibilizam estes produtos <http://www.amt-autoridade.pt/comunicação/noticias/produtos-e-serviços-integrados-proteção-dos-direitos-dos-consumidores/>.; Consulta aos utilizadores de serviços portuários – em curso –, a qual permitirá à AMT conhecer a perceção dos diversos intervenientes no ecossistema marítimo e portuário, relativamente à qualidade dos serviços prestados nos portos nacionais, com base em critérios de avaliação harmonizados entre os diferentes intervenientes. Esta consulta, a par da recolha de informação estatística junto das diferentes entidades, irá permitir desenvolver, no futuro, um instrumento inovador – o Índice de Desempenho Portuário <http://www.amt-autoridade.pt/comunicação/noticias/consulta-infraestruturas-e-serviços-portuarios/>.

66. 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 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.
67. De qualquer forma, sublinhamos que a aferição da *compliance* dos instrumentos pré contratuais e contratuais é efetuada formalmente, *ab initio*, mas também se estende à execução das mesmas, pois devem ser aferidas à medida da sua aplicação.
68. Por outro lado, sem prejuízo das atribuições e competências próprias da AMT, enquanto regulador económico independente, cabe também às autoridades de transportes criar e implementar as condições legais e contratuais de base que permitam a disponibilização

---

Elaboração do primeiro relatório do Ecosistema dos Metropolitanos com dados estatísticos e de observação do mercado junto das empresas e versando sobre matérias como a gestão da infraestrutura; a operação de transporte; os indicadores económico-financeiros, recursos humanos e materiais; e a segurança, qualidade e sustentabilidade da operação [http://www.amt-autoridade.pt/media/2031/relatorio\\_sistemas\\_metro\\_em\\_portugal\\_2012\\_2017.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/2031/relatorio_sistemas_metro_em_portugal_2012_2017.pdf).

<sup>24</sup>; Realização de ações de monitorização, na sequência das atualizações tarifárias relativas ao serviço público de transporte de passageiros, tendo sido instaurados alguns procedimentos contraordenacionais pelo incumprimento de regras legais ou não prestação de informação adequada a passageiros [http://www.amt-autoridade.pt/media/1609/csite\\_atualizacao-tarifaria\\_22-03-2018.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/1609/csite_atualizacao-tarifaria_22-03-2018.pdf).

Elaboração de relatórios sobre o mercado dos táxis em Portugal <http://www.amt-autoridade.pt/media/1569/amt-taxis-concursos-e-competencias.pdf> e <http://www.amt-autoridade.pt/media/1365/taxis-em-portugal-2006-2016.pdf>.

Elaboração de relatório sobre os serviços de transportes em vias navegáveis interiores [http://www.amt-autoridade.pt/media/2209/relatorio\\_vias\\_navegaveis\\_interiores.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/2209/relatorio_vias_navegaveis_interiores.pdf).

Aprovação de cláusulas relativas a *rent-a-car*, *carsharing* e *bikesharing* recomendações e/ou determinação de alterações em favor da clareza e transparência na relação com os utilizadores, incluindo ações concertadas com a Direção-Geral do Consumidor (DGC) com o objetivo de promover a divulgação dos direitos dos passageiros e a introdução de regras orientadoras para o setor <http://www.amt-autoridade.pt/comunicacao/noticias/amt-promove-sessao-de-esclarecimentos-sobre-as-obrigacoes-legais-dos-operadores-de-sharing/> e [http://www.amt-autoridade.pt/media/2089/clausulas-contratuais-gerais\\_sessao-esclarecimentos\\_sharing\\_2019-07-19.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/2089/clausulas-contratuais-gerais_sessao-esclarecimentos_sharing_2019-07-19.pdf).

Implementação de ações de auditoria, inspeção e fiscalização de natureza operacional e de verificação do cumprimento de obrigações de serviço público e relacionamento com os passageiros ([http://www.amt-autoridade.pt/media/1344/relatorio-final\\_acao-inspetiva-mlx\\_10fevereiro2017.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/1344/relatorio-final_acao-inspetiva-mlx_10fevereiro2017.pdf)); [http://www.amt-autoridade.pt/media/1420/relatorio-final-resende-sa\\_30maio2017.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/1420/relatorio-final-resende-sa_30maio2017.pdf)); [http://www.amt-autoridade.pt/media/1655/relatorio-final\\_acao-fiscalizacao\\_soflusa.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/1655/relatorio-final_acao-fiscalizacao_soflusa.pdf)); [http://www.amt-autoridade.pt/media/2059/relatorio-final\\_fiscalizacao\\_cp.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/2059/relatorio-final_fiscalizacao_cp.pdf)).

Elaboração de relatórios do ecossistema ferroviário, relativos aos anos de 2015 a 2017, com diversas vertentes de análise: a oferta e procura de transporte; a qualidade do serviço e a respetiva perceção por parte do cliente; a evolução dos preços; a vantagem comparativa relativamente a outros modos de transporte em termos de sustentabilidade (ambiental, energética) [http://www.amt-autoridade.pt/media/1943/relatorio\\_ferroviano\\_2017.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/1943/relatorio_ferroviano_2017.pdf), [http://www.amt-autoridade.pt/media/1651/ecossistema\\_ferroviano\\_portugues\\_2012\\_2016.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/1651/ecossistema_ferroviano_portugues_2012_2016.pdf), [http://www.amt-autoridade.pt/media/1941/sintese\\_relatorio\\_en.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/1941/sintese_relatorio_en.pdf)

e [http://www.amt-autoridade.pt/media/1832/transporte\\_ferroviano\\_nacional\\_efu\\_ue\\_versao\\_revista.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/1832/transporte_ferroviano_nacional_efu_ue_versao_revista.pdf). Consulta, em 2017 e 2019, aos representantes dos utilizadores dos serviços ferroviários com o objetivo de avaliar a qualidade do serviço prestado [http://www.amt-autoridade.pt/media/1602/relatorio\\_consulta-utilizadores-de-servicos-ferroviarios.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/1602/relatorio_consulta-utilizadores-de-servicos-ferroviarios.pdf). Aprovação do Regulamento n.º 430/2019, publicado em Diário da República, 2.ª série, n.º 94, de 16 de maio, contendo indicadores de monitorização de desempenho contratual e com impactos em regras de formação de preços. Este regulamento foi elaborado com base em estudo económico e financeiros [http://www.amt-autoridade.pt/media/1885/estudo\\_suporte-regras\\_principios\\_gerais\\_ambito\\_tarifario\\_consulta-publica.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/1885/estudo_suporte-regras_principios_gerais_ambito_tarifario_consulta-publica.pdf).

<sup>24</sup> Apresentação de recomendações, ao Governo e autoridades locais, para a necessidade de celebração de contratos de serviço público como um imperativo, pois só através da definição de regras claras, objetivas e transparentes, é possível conseguir uma melhor prestação de serviço, com os inerentes incentivos para o operador ou penalizações, em caso de falhas. Fundamentação do parecer prévio da AMT sobre contratos de serviço públicos: [http://www.amt-autoridade.pt/media/1505/site\\_informacao\\_stakeholders.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/1505/site_informacao_stakeholders.pdf) e *Road map* para a contratualização de obrigações de serviço público: <https://gtatransportes.files.wordpress.com/2018/11/c2abroadmapc2bb-para-a-contratualizac3a7c3a3o-de-servic3a7os-pc3bablicos-de-transportes.pdf>.

de serviços de transportes enquadrados em termos equitativos, concorrenciais e organizativos<sup>25</sup>, seja na preparação seja na execução de instrumentos contratuais.

### **Penalidades**

69. Nos termos do artigo 45.º do RJSPTP todas as obrigações devem ter associadas multas por incumprimento, correspondendo uma sanção mínima e uma sanção máxima, a aplicar em função da gravidade da infração.
70. Um contrato de serviço público deve incluir medidas de incentivo a uma operação eficaz e de qualidade, onde se incluem as regras de reforço da sua aplicação, que devem ser efetivas ou dissuasoras. Devem, por isso, existir mecanismos objetivos, transparentes e mensuráveis de aferição do cumprimento e incumprimento de obrigações, o que deve ter reflexos – na medida do possível e salvaguardando alguma latitude de atuação da autoridade competente - nas multas contratuais que possam ser aplicadas.
71. Estas questões deverão ser garantidas para garantir a certeza da execução contratual e permitir a efetiva aplicação de multas contratuais, caso seja necessário, sob pena de a imposição de obrigações de serviço público, que justifica o esforço financeiro público, não ter efeito útil.
72. No caso concreto, resulta claro que, efetivamente, qualquer obrigação contratual/de serviço público tem associada uma penalidade.

### **Direitos dos passageiros**

73. Julga-se essencial<sup>26</sup> garantir que o operador e/ou o Município procedam à elaboração e divulgação de todas as regras gerais de utilização, cláusulas contratuais gerais e contratuais de adesão, relativas à sua relação com o passageiro, preferencialmente, num único suporte documental, sem prejuízo das ações de divulgação, suportes ou mensagens simples (na forma e conteúdo) que sejam divulgadas.
74. Entende-se que, desta forma, se clarificam as regras que são efetivamente aplicáveis a cada momento para o passageiro (e efetivamente vinculativas), de forma detalhada e

---

<sup>25</sup> 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.

<sup>26</sup> Tal como consta do relatório da AMT sobre este mesmo assunto: <http://www.amt-autoridade.pt/noticias-e-comunicados/comunicados>

sindicável, o que não acontece com informação dispersa e sumária em sítios da internet ou em ações de divulgação e marketing.

75. 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 e passageiros não estejam adequadamente previstas em documento único, pois inexistente garantia de que a informação em sítio da internet não possa ser modificada ou que seja considerada vinculativa, em caso de conflito.<sup>27</sup>
76. Por outro lado, deve o Município garantir a promoção (por si e/ou pelo operador) da disponibilização de Livro de Reclamações (físico e eletrónico)<sup>28</sup> nos termos Decreto-Lei n.º 156/2005, de 15 de setembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 74/2017, de 21 de junho.
77. De acordo com o artigo 3.º são abrangidos pela obrigação de disponibilização do formato físico do livro de reclamações todos os fornecedores de bens e prestadores de serviços, que se encontrem instalados com carácter fixo ou permanente, e neles seja exercida, exclusiva ou principalmente, de modo habitual e profissional, a atividade e tenham contacto com o público, designadamente através de serviços de atendimento ao público destinado à oferta de produtos e serviços ou de manutenção das relações de clientela.
78. São também abrangidos pela obrigação de disponibilização do formato eletrónico do livro de reclamações todos os fornecedores de bens e prestadores de serviços quer desenvolvam a atividade em estabelecimento que cumpra os requisitos suprarreferidos ou através de meios digitais.
79. Acresce ainda que os fornecedores de bens e prestadores de serviços devem divulgar nos respetivos sítios na Internet, em local visível e de forma destacada, o acesso à plataforma do livro de reclamações e os fornecedores de bens e prestadores de serviços que não disponham de sítios na Internet devem ser titulares de endereço de correio eletrónico para efeitos de receção das reclamações submetidas através da plataforma.
80. Naquele diploma é expresso que a fiscalização do cumprimento do ali disposto, bem como a instrução dos respetivos processos e a aplicação das coimas e sanções

---

<sup>27</sup> 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.

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

acessórias compete à AMT quando praticadas nas seguintes atividades económicas: Aluguer de velocípedes, de motociclos e de veículos automóveis; Centros de inspeção automóvel, escolas de condução e centros de exames de condução. Prestadores de serviços de transporte Rodoviário, Ferroviário, Marítimo e Fluvial.

81. É entendimento da AMT que as entidades gestoras de sistemas de bilhética e de suporte à mobilidade ou quaisquer outras que intermedeiem ou permitam o acesso a serviços de transportes de passageiros por via digital, detidas ou não pelo prestador de serviços em concreto, estão incluídas no *Ecossistema da Mobilidade e dos Transportes* e portanto estão sujeitas aos poderes da AMT, nos termos do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, ou seja todas as empresas e outras entidades que exercem atividades económicas no âmbito da mobilidade, dos transportes terrestres, fluviais, marítimos, ferroviários e respetivas infraestruturas.
82. Com a digitalização da economia, as formas de relacionamento entre o consumidor e um prestador de serviços evoluíram, sendo que a utilização de plataformas ou aplicações digitais são, na maior parte das vezes, o único ou o preferencial contacto do passageiro com o prestador de serviços e influenciam ou condicionam as condições de acesso ao transporte de passageiros e, muitas vezes, a resolução dos problemas associados é mais complexa do que quando existe um estabelecimento aberto ao público.
83. O artigo 13.º do mesmo diploma estabelece que a formulação da reclamação, nos termos previstos naquele Decreto-Lei, não exclui a possibilidade de o consumidor ou utente apresentar reclamações por quaisquer outros meios e não limita o exercício de quaisquer direitos constitucional ou legalmente consagrados.
84. Nem sempre existe um estabelecimento físico de atendimento ao público, o que obriga à disponibilização do livro de reclamações em formato físico, uma vez que o relacionamento entre o prestador de serviços e o consumidor/utilizador se efetua, por vezes, por meios digitais.
85. Por outro lado, independentemente da existência de meios de reclamação próprios, o acesso a estes e ao Livro de reclamações Eletrónico devem ser claramente identificáveis e acessíveis, devendo ser evitáveis procedimentos que visem a sua não utilização ou que tornem difícil a mesma, pretendo desmotivar os consumidores de apresentar reclamações. De esclarecer que a fácil e clara acessibilidade ao livro de reclamações eletrónico ou a meios de reclamações próprios, por via digital, se afere

pelos passos necessários a efetuar pelo consumidor para poder utilizar tal ligação, que não devem ser excessivos, mas sim imediatos.<sup>29</sup>

86. 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 Eletrónico<sup>30</sup>, 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.<sup>31</sup>
87. Finalmente, sendo um dos objetivos deste diploma assegurar aos consumidores e utentes vulneráveis o pleno exercício do direito de queixa, e decorrendo da Lei n.º 24/96, de 31 de Julho, que o consumidor tem direito a informação clara e acessível, não só sobre o produto ou o serviço mas sobre as formas de exercer os seus direitos, considera-se ser boa prática que qualquer prestador de serviços de transportes, possa disponibilizar informação ao utilizador (nos veículos, estabelecimentos ou meios digitais do prestador e/ou de associações representativas onde se integre) quanto a meios de reclamação, designadamente a indicação do endereço eletrónico da entidade reguladora, neste caso da AMT.

### Potenciais concorrentes

88. De referir que, não obstante a escolha do procedimento de Consulta Prévia 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 a transmissão de informação relevante aos potenciais concorrentes.

<sup>29</sup> 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>.

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

<sup>31</sup> 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](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](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>

## Avaliação de conformidade

89. 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<sup>32</sup> que não existiam anteriormente, como sejam obrigações de informação e reporte, de elementos operacionais, económicos e financeiros;
- 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, desde logo porque são estabelecidas sanções, em caso de incumprimento.

90. 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.

## Racionalidades basilares

91. 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.

---

<sup>32</sup> A imposição destas obrigações, por si só, é relevante para o preenchimento do conceito de obrigação de serviço público.



92. Quanto aos investidores, tendo em conta os elementos disponibilizados, afigura-se que esta operação cria adequadas condições para a manutenção sustentável da prestação de serviço de transporte rodoviário de passageiros no Município, com condições de estabilidade necessárias ao investimento no sistema de transportes e promoção do transporte de passageiros. Atentos os pressupostos considerados, perspetiva-se que é possível garantir o cumprimento das obrigações de serviço público com cobertura dos custos operacionais, bem como a remuneração adequada do capital investido.
93. Noutra prisma, 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, 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 viabilizando um exercício de regulação, supervisão e organização de sistema atento a eventuais distorções concorrenciais.
94. Acresce que resulta da operação a garantia de uma partilha objetiva e justificada de benefícios, riscos e responsabilidades entre o Município e o operador, oferecendo, ainda, incentivos para o investidor/operador ser eficiente.
95. 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.
96. No que tange a utilizadores/ utentes/ consumidores e/ou cidadãos, o facto de o sistema ser gerido por uma entidade 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, atento ao facto de os municípios deterem, por exemplo, competências na gestão do espaço público e no planeamento e ordenamento do território.
97. Ademais, o exercício dos poderes regulatórios da AMT em articulação com os poderes organizacionais do Município, 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.

98. 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 atual e futura da oferta de transportes à população.
99. 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.
100. Na perspetiva dos profissionais também se afigura existirem 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 e da coesão social e territorial, designadamente das populações locais.

#### **IV- DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES**

101. De sublinhar que não cumpre à AMT, enquanto regulador económico independente, impor a opção por quaisquer cenários e/ou modelos, competindo-lhe, antes, refletir sobre os Modelos propostos e escolhidos pelas Autoridades de Transportes, tendo em conta a sua *compliance* com o enquadramento jurídico e jurisprudencial em vigor, bem como as suas conseqüências no mercado, tendo em conta as racionalidades supra referidas e eventuais impactos jus concorrenciais, diretos e indiretos
102. Os contratos de serviço público celebrados no âmbito do RJSPTP, estão condicionados pelo circunstancialismos locais relativos aos múltiplos sistemas de transportes públicos de passageiros, são muito diversos ou com uma grande amplitude/ cambiantes, sendo necessário ter em conta a maturidade do mercado e os modelos contratuais adotados por cada autoridade de transportes nos diversos casos concretos, incluindo, nomeadamente, uma análise ponderada sobre a alocação e partilha de risco operacional.
103. 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.

104. Face ao exposto, e tendo em conta as considerações expendidas ao longo do parecer, determina-se que seja garantido:

- A articulação com a AML, designadamente quanto à compatibilização com o contrato de serviço público rodoviário regional e quanto ao cumprimento dos serviços mínimos previstos no anexo ao RJSPTP;
- O cumprimento da obrigação de elaboração dos relatórios previstos no artigo 18.º do Regulamento n.º 430/2019, publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 94, de 16 de maio de 2019 e n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento (CE) 1370/2007;
- A promoção do cumprimento das obrigações de transmissão de informação estabelecidas no artigo 22.º do RJSPTP;
- O cumprimento das obrigações relativas ao livro de reclamações, no formato físico e eletrónico, nos termos do Decreto-Lei n.º 156/2005, de 15 de setembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 74/2017, de 21 de junho.

105. Recomenda-se ainda:

- A utilização de indicadores de monitorização e supervisão que constam da Informação às Autoridades de Transportes de 27 de setembro de 2018<sup>33</sup> na gestão contratual;
- Nos termos da Lei n.º 64/2013, de 27 de agosto, se proceda às adequadas informações e notificações, designadamente à Inspeção Geral de Finanças, se aplicável;
- Se cumpram 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.

---

<sup>33</sup> Disponível em: [https://www.amt-autoridade.pt/media/1777/csite\\_indicadores\\_monitorizacao\\_supervisao\\_at.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/1777/csite_indicadores_monitorizacao_supervisao_at.pdf)

106. Naturalmente que a ponderação e introdução das seguintes ações deve ser balanceada e justificada em função da gestão dinâmica e flexível do serviço público, da exequibilidade de uma monitorização eficaz não indutora de custos administrativos incomportáveis para a economia do contrato ou limitadora, para além do aceitável, do normal grau de discricionariedade do Município na defesa do interesse público e no cumprimento estrito da legalidade.

## V – DAS CONCLUSÕES

107. Assim, e em conclusão, o parecer da AMT é favorável por estar assegurada a *compliance* com a Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, bem como com o Regulamento (CE) n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho de 23 de outubro de 2007 e demais legislação e jurisprudência nacional e europeia referenciada, incluindo o Decreto-Lei n.º 60/2016, de 8 de setembro, sem prejuízo do cumprimento das determinações efetuadas.

108. 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;

109. Quanto à análise das diferentes racionalidades plurais: a dos investidores; a dos profissionais/utilizadores/utentes/consumidores e/ou cidadãos; e a dos contribuintes, a mesma assume parecer favorável porquanto, e entre outros argumentos, pode contribuir para a sustentabilidade económica e de funcionamento do mercado da mobilidade, assegurando uma mobilidade eficiente e sustentável e permite o reforço da cobertura da oferta de transportes público em região de baixa densidade ou alta dispersão populacional.

Lisboa, 12 de março de 2021.

O Presidente do Conselho de Administração

João Carvalho