

PARECER N.º 99/AMT/2020

SUPERVISÃO – AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E MONITORIZAÇÃO SETORIAL

I – DO OBJETO

1. Através do email de 04-12-2020 a Câmara Municipal de Reguengos de Monsaraz (Município) veio requerer à Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT) a emissão de parecer relativo às peças do procedimento tendente à *“Aquisição de serviços de transporte rodoviário de passageiros flexível em táxi, no âmbito do projeto Transporte a Pedido, para o concelho de Reguengos de Monsaraz”* conforme previsto na alínea b) do n.º do artigo 34.º do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio.
2. Para além das peças do procedimento (caderno de encargos e convite), foram também enviados: (i) Acordo de delegação de competências celebrado entre a CIMAC e o Município de Reguengos de Monsaraz, em 21-05-2019 e respetiva Adenda datada de 03-03-2020, onde está previsto que o Município de Reguengos de Monsaraz poderá explorar o serviço público de TPF através de meios próprios ou através da contratualização com entidades empresariais locais, nos termos da legislação aplicável; (ii) Certidão da deliberação da Câmara Municipal de Reguengos de Monsaraz tomada na reunião ordinária de 29-01-2020 de aprovação da minuta do Protocolo de Parceria no âmbito do Projeto Transporte a Pedido, da qual constam os argumentos favoráveis à implementação do Projeto Transporte a Pedido na área do município de Reguengos de Monsaraz; (iii) Protocolo de Parceria no âmbito do Projeto Transporte a Pedido, datado de 07-02-2020.
3. O presente parecer inscreve-se no cumprimento da missão da AMT enquanto regulador económico independente, nos termos do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, que aprova os estatutos da AMT (Estatutos) e de acordo com as exigências que emanam da Lei-Quadro das Entidades Reguladoras Independentes, aprovada pela Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto.
4. A sua emissão fundamenta-se, assim, nas atribuições da AMT, previstas no n.º 1 do artigo 5.º dos Estatutos, designadamente, de zelar pelo cumprimento do enquadramento legal, nacional, internacional e da União Europeia, aplicável à regulação, supervisão, promoção e defesa da concorrência, visando o bem público, a defesa dos interesses dos cidadãos e dos operadores económicos, e de monitorização e acompanhamento

das atividades dos mercados da mobilidade e dos transportes terrestres e fluviais, bem como na avaliação das políticas referentes ao Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes.

5. Acrescem, ainda, nas atribuições da AMT:

- Definição das regras e dos princípios gerais aplicáveis às obrigações de serviço público no setor regulado, com respeito do princípio da igualdade, da transparência e da proporcionalidade das compensações financeiras, bem como ao estabelecimento dos níveis de serviço¹;
- Fiscalizar e auditar o cumprimento das obrigações legais, regulamentares e contratuais assumidas pelos concessionários e pelos prestadores do serviço público sujeitos à sua jurisdição, propondo, se for o caso, a aplicação de sanções contratuais²;
- Proceder ao controlo anual das compensações concedidas às entidades que asseguram os serviços de interesse económico geral nos setores regulados³;
- Promover a defesa dos direitos e interesses dos consumidores e utentes em relação aos preços, aos serviços e respetiva qualidade⁴.

6. Por outro lado, o presente parecer inscreve-se também no âmbito da 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.

7. Nesta análise procurar-se-á aprofundar e avaliar não apenas as diversas questões regulatórias subjacentes ao pedido de parecer, como também o que respeita aos instrumentos contratuais e legais enquadradores.

8. Em primeiro lugar, o enquadramento e a *compliance* com, entre outros:

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

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

³ Alínea c) do n.º 3 do artigo 34.º dos Estatutos.

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

- 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.
9. Em segundo lugar, através do modelo de regulação da AMT, pretende-se contribuir para o suprimento de falhas de mercado, sem gerar falhas de Estado ou de entidades e/ou atos normativos que, de algum modo, o representam, e construir um paradigma de concorrência não falseada, sem restrições ou distorções, protegendo o bem público da mobilidade eficiente e sustentável, promovendo, ainda, a confluência dos paradigmas sociais subjacentes às diferentes racionalidades plurais e não aditivas, cada qual na sua autonomia própria e de verificação cumulativa, nomeadamente, i) a dos investidores, ii) a dos profissionais/utilizadores/utentes/consumidores e/ou cidadãos e iii) a dos contribuintes.

II - DO ENQUADRAMENTO

Fundamentação

10. O projeto denominado de “Transporte a Pedido” abrange numa fase piloto, cinco municípios do Alentejo (Reguengos de Monsaraz, Moura, Beja, Mértola e Odemira), e foi candidatado pela Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Alentejo, tendo sido celebrado, em 07-02-2020, um Protocolo de Parceria entre aquelas entidades.
11. Referem os considerandos do projeto de parceria que:
- *“os indicadores económico-sociais indicam uma contínua tendência para a concentração das pessoas nas cidades, percebe-se um fenómeno de especificidade nos territórios de baixa densidade, podendo falar-se de “muita baixa densidade”, caracterizado por zonas de território com baixa população e*

com um grande grau de dispersão, o que compromete fortemente as questões da mobilidade e da acessibilidade em condições de equidade e o acesso aos serviços públicos de proximidade”;

- *“estes fenómenos são potencialmente geradores de condições discriminatórias e de perda de oportunidades, urge possibilitar a redução das assimetrias provocadas, com vista a garantir respostas para a generalidade dos desafios sociais”;*
- *“há no Alentejo territórios de povoamento rarefeito e de baixa densidade, cujas necessidades de transporte não conseguem ser eficientemente asseguradas pelo transporte coletivo regular, com horários e rotas fixas, sendo este economicamente pouco viável e deficitário ou inexistente”;*
- *“o transporte de passageiros flexível (TPF) aplica-se a situações em que exista uma baixa procura do transporte público regular ou quando este 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, conforme estabelecido no Decreto-Lei n.º 60/2016, de 8 de setembro;*
- *“foi concebido e candidatado a financiamento o projeto “Transporte a Pedido” à escala regional do Alentejo”;*
- *“todo o conceito assenta em duas grandes componentes, uma plataforma eletrónica e um serviço de atendimento e reservas”;*
- *“estão reunidas as condições para, numa fase inicial (fase piloto), o projeto abranger os territórios de 5 município: Reguengos de Monsaraz (que integra a NUT3 do Alentejo Central), Moura, Beja e Mértola (que integram aNUT3 do Baixo Alentejo) e Odemira (que integra a NUT3 do Alentejo Litoral), sendo que a finalidade última é a sua disseminação à escala regional”;*
- *“a Comissão de Coordenação e Desenvolvimento regional do Alentejo submeteu e viu aprovado o projeto de transporte a pedido a financiamento no âmbito do Sistema de Apoio à Transformação Digital da Administração Pública, sendo pertinente que os municípios interessados, dada a sua natureza de autoridades de transportes, integrem o projeto, tornando-o copromotores na candidatura”.*

12. O referido protocolo estabelece, na Cláusula 3.^a, as obrigações da CCDR Alentejo, incluindo:

- Conceção e desenvolvimento da plataforma informática;
- Definição de rotinas SIG;
- Ações de promoção e marketing;
- Monitorização dos resultados, em parceria com as autarquias.

13. Por seu turno, a Cláusula 4.^a estabelece como obrigações dos Municípios:

- Implementação e gestão do serviço de mobilidade a pedido;
- Contratação dos operadores de transportes;
- Designação do gestor da plataforma, que será responsável pelo registo dos gestores dos municípios e terá acesso à consulta de indicadores e relatórios globais do sistema;
- Designação do gestor do Município, que será responsável pela gestão dos contratos com os operadores de transportes, das viaturas e dos circuitos associados ao seu concelho;
- Designação do Gestor de serviço local, responsável pela gestão e motoristas e atribuição de serviços;
- Criação e funcionamento de uma central de reservas e comunicações;
- Monitorização dos resultados, em parceria com a CCDR;
- Implementação da sinalização das paragens.
- Caderno de Encargos.

14. Estabelece a Cláusula 5.^a que *“tendo em vista a implementação do projeto a uma escala regional, podem os municípios outorgantes associar-se nos termos do regime jurídico das autarquias locais e do serviço público de transporte de passageiros, delegar competências nos termos da referida legislação ou formar um agrupamento de entidades adjudicantes nos termos do Códigos dos Contratos Públicos”*.

15. A Cláusula 8.^a estabelece que a central de reservas e comunicações, concebida à escala regional, é o serviço responsável pelo atendimento das chamadas, registo de reservas e utilizadores, prestação de informação aos passageiros sobre circuitos/paragens, horários/tarifários/percursos/operadores/disponibilidade, etc.

16. Nos termos da Cláusula 10.^a, o programa financeiro reservado para os Municípios é de [confidencial], financiado a 85%, devendo o remanescente ser assegurado pelos cinco municípios outorgantes.

Caderno de Encargos

17. O Caderno de Encargos estabelece na Cláusula 2.^a que a aquisição tem como objetivo fundamental garantir as acessibilidades a toda a população que não dispõe de proximidade a transportes públicos no Alentejo, com enquadramento legal no RJSPTP e no Decreto-Lei n.º 60/2016, de 8 de setembro.
18. A Cláusula 1.^a estabelece que o contrato a celebrar na sequência do procedimento pré-contratual que tem por objeto principal a aquisição de serviços de transporte rodoviário de passageiros flexível em táxi, no âmbito do projeto Transporte a Pedido, para o concelho de Reguengos de Monsaraz, compreendendo os seguintes lotes:
- Lote 1 – Circuito azul – Paragens: P1, P2, P3, P4, P5, P6 e P7 (Freguesia de Reguengos de Monsaraz);
 - Lote 2 – Circuito azul – Paragens: P8, P9, P21, P22 e P23 (Freguesia de Reguengos de Monsaraz e União de Freguesias de Campo e Campinho);
 - Lote 3 – Circuito verde – Paragens: P10, P11, P12 e P13 (Freguesia de Corval);
 - Lote 4 – Circuito verde – Paragens: P14, P15 e P16 (Freguesia de Monsaraz);
 - Lote 5 – Circuito verde – Paragens: P17, P18, P19 e P20 (Freguesia de Monsaraz).
19. A Cláusula 3.^a define o âmbito territorial e a Cláusula 4.^a estabelece a nomeação do Gestor do Contrato.
20. Por sua vez, a Cláusula 5.^a estabelece que a prestação de serviços inicia-se com a outorga do contrato, compreendendo um período inicial de 12 meses, renovável por igual período, até ao limite máximo de 24 meses e observando-se os limites ao valor global do contrato, ou seja, [confidencial].
21. A Cláusula 7.^a estabelece as obrigações dos adjudicatários, como sejam, entre outros:
- Assegurar o transporte rodoviário dos passageiros no âmbito do serviço de transporte a pedido, nas condições definidas;

- Executar os trabalhos adjudicados, com observância das normas legais e regulamentares aplicáveis e em respeito pelos princípios de ética profissional, isenção, independência, zelo e competência;
- Utilizar os dísticos indicados nos veículos afetos ao transporte a pedido aquando da realização do serviço, mantendo-os em boas condições de conservação, de acordo com o previsto no artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 60/2016, de 8 de setembro;
- Comunicar para a Central de Reservas e Comunicações quaisquer ocorrências que ponham em causa o cumprimento dos horários dos serviços previstos ou o cumprimento total ou parcial do serviço, de modo a este poder tomar as medidas necessárias à minimização dos problemas;
- Disponibilizar o livro de reclamações, nos termos constantes da lei aplicável;
- Confirmar a receção dos serviços a efetuar, aceitando a sua realização até à hora acordada, anterior ao serviço;
- Zelar para que a fiabilidade do serviço se mantenha elevada e cumprir os procedimentos de recolha de passageiros nas paragens e de não transporte de passageiros sem reserva prévia;
- Os veículos deverão oferecer boas condições de segurança, conforto e comodidade;
- Cumprir os princípios e metodologias previstas para a gestão de operações, conforme arquitetura funcional definida, constante do Anexo III ao presente caderno de encargos;
- Proceder, nos termos legais, à cobrança dos serviços aos passageiros, de acordo com o previsto no Caderno de Encargos;
- Participar de forma ativa em sessões de informação e reuniões de acompanhamento promovidas pelo Município e proporcionar uma correta articulação dos trabalhos com os objetivos e orientações da entidade adjudicante;
- Participar no acerto de contas inerente à compensação financeira pelos serviços prestados, reportando as receitas recolhidas e os serviços devidos;

- Prestar todas as informações que lhe forem solicitadas pelo Município, no âmbito da prestação de serviços;
 - Devido à pandemia causada pelo coronavírus COVID-19, o adjudicatário fica ainda adstrito ao cumprimento das normas constantes da legislação em vigor e das recomendações das autoridades de saúde, durante a vigência das mesmas.
22. A Cláusula 8.^a estabelece que os operadores, motoristas e veículos a afetar aos serviços de transporte a pedido deverão cumprir todos os requisitos legais necessários para o transporte rodoviário de passageiros flexível em táxi e que, mediante autorização do Município e após a necessária aprovação por parte das entidades competentes, o serviço pode ser subcontratado a terceiros, os quais terão obrigatoriamente que cumprir também todos os requisitos legais necessários para o transporte rodoviário flexível de passageiros.
23. Por outro lado, a Cláusula 9.^a estabelece que a estrutura geral do serviço de transporte a pedido implementado, nomeadamente no que se refere a circuitos, horários e distâncias, encontra-se descrita no Anexo II ao caderno de encargos., sem prejuízo das alterações necessárias 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.
24. Nos termos da Cláusula 10.^a a fiabilidade do serviço assenta na garantia de que todos os passageiros que efetuaram uma reserva de viagem válida são efetivamente transportados nos horários programados, admitindo-se tolerância na antecipação das horas de passagem nas paragens e de chegada, desde que todos os passageiros com reservas de viagem tenham embarcado.
25. Mais se estabelece que caso os passageiros transportar a partir de uma paragem já se encontrem no local antes da hora programada, o veículo poderá seguir viagem sem esperar até à hora prevista de passagem; caso contrário, deverá aguardar na paragem até à chegada de todos os clientes com reserva de viagem ou até 1 minuto depois da hora estipulada nos horários, consoante a situação que ocorra primeiro. Não será admitida a recolha de passageiros que não tenham realizado uma reserva prévia de viagem ou que não se enquadrem dentro das regras de admissão de passageiros de última hora, se tal for possível e o embarque e desembarque dos passageiros deverá ser efetuado nas paragens definidas para o efeito.

26. Nos termos da Cláusula 11.^a a Central de Reservas e Comunicações é o serviço responsável por:

- Atender as chamadas telefónicas;
- Registrar as reservas na plataforma eletrónica;
- Registrar os utentes que efetuam uma reserva;
- Prestar informações aos utentes e outros intervenientes no processo acerca, designadamente, de: circuitos, paragens, horários, tarifários, percursos e operadores de transporte;
- Cancelar reservas;
- Prestar informação aos motoristas sobre o serviço, designadamente: disponibilidade de viaturas, ordens de serviço e histórico, utentes e reservas;
- Confirmar cada reserva com os utentes.

27. Nos termos da Cláusula 14.^a constituem obrigações do Município:

- Garantir os percursos, paragens e horários definidos no presente Caderno de Encargos;
- Garantir o pagamento da compensação pelo serviço prestado, nos termos da cláusula 18.^a;
- Garantir que o serviço Central de Reservas e Comunicações possa ser implementado e executado nas melhores condições possíveis;
- Manter atualizada a informação referente à oferta de transporte público flexível;
- Fornecer os dísticos de identificação dos veículos associados ao projeto;
- Disponibilizar toda a informação aos passageiros nas paragens e locais considerados adequados, referente a horários e percursos;
- Promover e negociar eventuais alterações no serviço que vão ao encontro das necessidades da população.

28. Nos termos da Cláusula 15.^a, pelo fornecimento dos serviços objeto do contrato, bem como pelo cumprimento das demais obrigações constantes do presente Caderno de Encargos, o Município deve proceder à compensação financeira, a pagar ao prestador de serviços nos termos da cláusula 18.^a, compreendendo os seguintes valores:

- Taxa de saída do veículo [confidencial];
- Valor por km (em cheio) realizado, de acordo com o preço constante na proposta adjudicada (o número de kms realizados em cada mês são calculados nos termos da cláusula 18.^a);
- Valor da tarifa associada ao transporte, a ser cobrada pelo operador (cláusula 17.^a).

29. Mais se refere que o preço inclui todos os custos, encargos e despesas cuja responsabilidade não esteja expressamente atribuída ao contraente público e, para a aquisição de serviços fixa-se como parâmetros base do preço contratual de cada lote, o valor unitário sem IVA, de [confidencial]km (são remunerados apenas os kms efetuados em cheio) e o valor da taxa de saída do veículo([confidencial]). O valor por Km em cheio, significa que só são considerados os quilómetros efetuados no percurso com passageiros, contando com a saída desde a sua praça de origem e o valor do número de quilómetros realizados será determinado com base nos serviços efetuados, sendo o respetivo cálculo efetuado através de matriz pré-configurada de distâncias entre paragens, considerando o percurso mais direto entre as paragens ordenadas de acordo com a rota de serviço programada, sendo apenas contabilizados os Kms em cheio.

30. Nos termos da Cláusula 17.^a são fixadas as tarifas a praticar

As tarifas associadas ao transporte a pedido serão as seguintes, de acordo com uma matriz fixa em função da origem e destino da viagem, independentemente do percurso real efetuado: Zonas	Área de influência (Km)	Tarifa (€)
1	0-5 Km	2,00
2	5,1-15 Km	3,00
3	15,1-25 Km	4,00
4	+ 25 Km	5,00

31. De referir que a Justificação do Município para o preço contratual é a seguinte: *“o preço (e a conseqüente fórmula) a aplicar para compensação aos taxistas no decorrer do projeto Transporte a Pedido foi baseado na convenção em vigor entre a Direção Geral das Atividades Económicas, a ANTRAL – Associação Nacional dos Transportadores Rodoviários em Automóveis Ligeiros e a FPT - Federação Portuguesa do Táxi, que define as tarifas a aplicar no serviço de táxi. Neste caso específico aplicamos os valores equivalentes à tarifa urbana diurna (visto que o serviço só irá operar durante o dia). Como definido na formula de cálculo, estes são os valores utilizados a pagar pelos quilómetros realizados, aos quais é subtraídos os proveitos tidos com os bilhetes*

cobrados diretamente pelo operador do táxi ao passageiro ou passageiros. (Enviamos em anexo, a Tabela de Preços convencionada).”

32. Nos termos da Cláusula 18.^a, a compensação financeira associada à prestação dos serviços de transporte previstos será calculada com base na oferta real de transporte produzida (custo/km), sendo obtida pela seguinte fórmula: Valor a pagar = (valor adjudicado por km x (n.º de Km em cheio realizado a contar a partir da praça de saída – 1800m)) + taxa de saída ([confidencial]) – proveitos obtidos com as tarifas de transporte a pedido
33. Por seu lado, o valor do número de kms realizados será determinado com base nos serviços efetuados sendo o respetivo cálculo efetuado através de matriz pré-configurada de distâncias entre paragens, considerando o percurso mais direto entre as paragens ordenadas de acordo com a rota de serviço programada (é contabilizada a distância de saída desde a praça, não são contabilizados os km em vazio efetuados). A matriz de kms a ter por base nos cálculos de kms realizados, para efeitos de determinação da compensação financeira, será validada pelas partes, previamente ao início da prestação de serviço de transporte. Caso o valor dos proveitos obtidos com as tarifas de transporte a pedido exceda os encargos com os kms realizados, haverá lugar a acerto de contas.
34. Nos termos da Cláusula 19.^o pelo incumprimento de obrigações emergentes do contrato, o Município pode exigir ao adjudicatário o pagamento de uma pena pecuniária, de montante a fixar em função da gravidade do incumprimento da prestação de serviços. O operador poderá ser penalizado por incumprimento das obrigações gerais do contrato, nomeadamente por:
 - Falha de realização do serviço prestado: caso seja despoletado um serviço de forma atempada ao operador e o mesmo não se venha a realizar, o operador poderá: (i) i. Pagar ao Município o valor equivalente ao que esta pagaria ao operador pela realização do serviço (custos/km), se o Município for avisado antes do encerramento do centro de reservas no dia da véspera do serviço; (ii) Pagar ao Município duas vezes o valor equivalente da realização do serviço, caso não exista o aviso mencionado no ponto anterior.
 - Atraso na hora programada de passagem nas paragens - É tolerado um atraso de 15 minutos face ao horário programado nas paragens. Caso se verifique, de forma recorrente, um atraso superior, imputável ao operador (excluindo perturbações por motivos alheios), o mesmo poderá ser alvo de uma penalização, nos seguintes termos: (i) As penalizações serão de até 20% do

valor devido pela realização do serviço (taxa de saída + custos/km), em função do atraso verificado e considerando a gravidade do incumprimento; (ii) Esta penalização não é aplicável no primeiro mês de contrato, de forma a aferir os tempos de viagem com condições reais no terreno.

- Falha no reporte de informação referente aos proveitos obtidos com as tarifas de transporte a pedido: (i) Pagar ao Município o valor total da tarifa do bilhete simples para cada passageiro transportado, caso não seja emitido/apresentado o comprovativo de venda ou validação do título de transporte; (ii) As penalizações aqui previstas não são aplicáveis nas situações devidamente e atempadamente justificadas pelo adjudicatário.

35. Nos termos da Cláusula 21.^a sem prejuízo de outros fundamentos de resolução do contrato previstos na lei, o Município pode resolver o contrato, a título sancionatório, no caso de o adjudicatário violar de forma grave ou reiterada qualquer das obrigações que lhe incumbem, designadamente nos seguintes casos: (i) Não execução do serviço, sem motivo justificativo; (ii) Atraso, total ou parcial, na execução do serviço.

Convite

36. Cumpre sublinhar que no ponto 7 do Convite é estabelecido que a proposta é constituída pelos seguintes documentos, de acordo com o artigo 57.º do CCP:

- Declaração do concorrente de aceitação do conteúdo do caderno de encargos, elaborada em conformidade com o Anexo I do convite;
- Declaração do concorrente com indicação do preço (valor unitário por Km em cheio + taxa de saída do veículo), elaborada em conformidade com o modelo constante do Anexo II - Modelo da Proposta de Preço;
- Memória descritiva com a identificação da viatura ou viaturas a afetar ao serviço (matrícula, categoria, capacidade, ano da primeira matrícula do veículo, cilindrada, tipo de combustível), indicando outras características que considere pertinentes;
- Cópia de alvará válido para o exercício da atividade de transporte em táxi.

37. De acordo com o ponto 13, critério de adjudicação será o da proposta economicamente mais vantajosa, tendo por base a avaliação do preço ou custo enquanto único aspeto da execução do contrato a celebrar, nos termos do previsto na alínea b) do n.º 1 e n.º 3 do artigo 74.º do CCP e nos termos do disposto nos n.ºs 4 e 5 do artigo 74.º do CCP, estabelece-se como critério de desempate, o da proposta que tiver sido apresentada

por empresas sociais ou por pequenas e médias empresas, por ordem crescente da categoria das empresas e, caso, ainda assim, se mantenha o empate, será realizado um sorteio entre as propostas empatadas, o qual determinará qual será o adjudicatário. Acresce que a adjudicação será efetuada por lotes, podendo existir uma decisão de adjudicação para cada lote.

38. Nos termos do ponto 15, para celebração do respetivo contrato, o adjudicatário deverá apresentar os seguintes documentos:
- Certidões do registo criminal do adjudicatário da empresa e dos titulares dos respetivos órgãos sociais de administração, direção ou gerência, que se encontram em efetividade de funções, e que comprove todas as situações descritas na alínea h) do artigo 55.º do CCP;
 - Declaração de não dívida à Segurança Social ou código de acesso;
 - Declaração de não dívida às Finanças ou código de acesso;
 - Documento comprovativo da comunicação ao IMT (Instituto da Mobilidade e dos Transportes, I.P.) da pretensão para realizar serviços de transporte flexível de passageiros;
 - Documento comprovativo do Registo de Beneficiário Efetivo, nos termos do disposto na Lei n.º 89/2017, de 21 de agosto, no caso de se tratar de pessoa coletiva.
39. Nos termos do ponto para a aquisição de serviços fixa-se como parâmetros base do preço contratual, o valor unitário sem IVA, de [confidencial]/km (são remunerados apenas os kms efetuados em cheio) e o valor da taxa de saída do veículo ([confidencial]) sendo que os preços contratuais iguais ou inferiores a 50% do preço base, são considerados normalmente baixos, para efeitos do disposto na alínea d), do n.º 1 do artigo 57.º do CCP, tendo por finalidade evitar que seja apresentada uma proposta de valor inferior ao valor médio praticado no mercado e, por conseguinte, a execução do contrato fique comprometida.
40. Segundo o documento, *“É também estabelecido que foram considerados como valores médios, os valores resultantes da convenção entre a Direção Geral das Atividades Económicas, a ANTRAL-Associação Nacional dos Transportes Rodoviários em Automóveis Ligeiros e a Federação Portuguesa do Táxi relativamente aos tarifários a aplicar em serviço de táxi”*.

III – DA ANÁLISE

Autoridade de transportes

41. 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.
42. Contudo, considera-se que, previamente ao seu lançamento, deverá ser dado conhecimento às Comunidades Intermunicipal do Alentejo Central (CIM), atento as suas competências para o transporte de passageiros de âmbito intermunicipal.
43. De sublinhar que se afigura essencial para assegurar a integração e articulação de todos os serviços de transporte existentes⁵ procurando manter e dar consistência à organização do sistema de transportes naquela região e conformando-o com o RJSPTP, 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.
44. 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 CIM, 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.
45. Tal articulação revela-se também relevante uma vez que é objetivo implementar, futuramente, um gestão deste serviço de âmbito regional, abrangendo partes de três CIM, cada uma delas com contratos de serviços público de transporte de passageiros que forma objeto de parecer prévio vinculativo por parte da AMT ou cujas pelas ainda se encontram em análise (no caso, a CIM do Alentejo Litoral).
46. 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

⁵ Ver “Road-Map para a contratualização de serviços públicos de transportes” disponível em: <https://gtatransportes.files.wordpress.com/2018/11/c2abroadmapc2bb-para-a-contratualizac3a7c3a3o-de-servic3a7os-pc3bublicos-de-transportes.pdf>

contratos a celebrar pelas CIM, dão inteiro cumprimento àquelas determinações (algo que deverá ser reportado à AMT, por todas as entidades competentes).

47. 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 convolação de serviços existentes; ou (iii) a modificação couber no âmbito do contrato de serviço público.
48. 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.
49. No caso concreto, o Município pretende desde já despoletar um procedimento de com um prazo de execução superior a seis meses, e sendo já celebrado um contrato de serviço público⁶.
50. 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, sem prejuízo de referir que o diploma citada já admitir o mesmo procedimento, em qualquer caso, para projetos piloto com um prazo e implementação inferior a 6 meses.
51. 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

52. De referir também que:

⁶ «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.

- De acordo com o RJSPTP, designadamente o artigo 34.º, 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 anteriores, bem como estabelecendo que entidades podem aceder a esta atividade e respetivos veículos, bem como os deveres de comunicação e informação associados.

53. 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 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^{78.9.},

⁷ 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.

⁸ 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).

⁹ 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

54. O artigo 24.º do RJSPTP estabelece que *"o cumprimento de obrigações de serviço público¹⁰ pode conferir o direito a uma compensação por obrigação de serviço público¹¹, 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.
55. 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".*
56. 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;

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.

¹⁰ «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.

¹¹ «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;

- 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.

57. 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”*.¹²
58. 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*

¹² 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”*.

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^{13,14}

59. 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 beneficiam de compensação e outras atividades, a contabilidade dos referidos serviços públicos deve ser separada*¹⁵.
60. 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”*.
61. 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.
62. 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.

¹³ 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*¹³, *igual ao efeito financeiro líquido”*.

¹⁴ 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”*.

¹⁵ *“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”*.

63. 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.
64. 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.
65. Considera-se que o valor da remuneração é adequado tendo em conta que se trata da aquisição de transporte de passageiros em veículo ligeiro, cujos preços de base são regulados e o universo dos potenciais prestadores está condicionado pelas licenças atribuídas de acordo com o regime legal aplicável ao transporte de passageiros em táxi.
66. Por outro lado, no que se refere à repartição do risco/partilha de responsabilidade, atento o facto de se tratar de uma região de baixa densidade populacional, afigura-se que a previsão de todas as obrigações, incluindo a ligação a uma rede de reservas, apenas seria possível com o investimento efetuado pelas entidades públicas e com o pagamento da compensação pela prestação do serviço. Ou seja, num cenário de não introdução destas obrigações contratuais, o serviço não seria disponibilizado por mera iniciativa comercial dos agentes económicos, como aliás se constata pela realidade atual.
67. 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.
68. 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 desagregada¹⁶, por gasto e rendimento e linha, de forma a que se

¹⁶ 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

possa, ao longo da execução contratual avaliar qual o melhor preço contratual (para 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 supra¹⁷.

69. De referir ainda que a Cláusula 9.^a do Caderno de Encargos prevê a 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
70. Neste aspeto, 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

71. O facto de ser serem introduzidas regras claras quanto ao cumprimento das obrigações contratuais, como de diversos indicadores de monitorização¹⁸, 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.
72. 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 elevada¹⁹.

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(...)”.

¹⁷ 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.”

¹⁸ Ter em atenção o sugerido pela AMT: https://www.amt-autoridade.pt/media/1777/csite_indicadores_monitorizacao_supervisao_at.pdf

¹⁹ 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”.

73. Nesse sentido, pese embora as obrigações de reporte constantes do Caderno de Encargos, recomenda-se que seja ponderada a introdução de indicadores de monitorização e supervisão, tal como consta da Informação às Autoridades de Transportes de 27 de setembro de 2018²⁰, produzida pela AMT, naturalmente adaptando aos modos e aos diversos circunstancialismos locais, podendo ser relevante para a potenciação das respetivas funções organizativas da autoridade de transportes.
74. Por outro lado, de recordar a 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, responsabilidade estas das autoridades de transportes.²¹
75. Tais obrigações são de caráter anual, coincidentes com as obrigações de reporte previstas no artigo 22.º do RJSPT²² 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.
76. Neste aspeto, deverão os operadores colaborar na prestação da informação necessária ao Município, devendo garantir-se a transmissão de tal informação, recomendando-se que seja prevista, contratualmente tal imperativo de colaboração.
77. Naturalmente o volume de informação a prestar pelos operadores será inferior ao que seria exigível a um operador de transporte rodoviário de passageiros com uma produção e uma capacidade técnica e administrativa superior. Nesse sentido, será recomendável não sobrecarregar o operador, no caso concreto, com demasiadas ou recorrentes obrigações de informação, além das estritamente indispensáveis, sob pena de os custos administrativos superarem os benefícios ou a remuneração decorrente da contratação.
78. Nesse sentido, e atento o referido anteriormente, o Município deverá colaborar e auxiliar os operadores no cumprimento do reporte da informação mínima, prevista legalmente, adaptando tais obrigações ao caso concreto e em função do volume de produção contratado.

²⁰ https://www.amt-autoridade.pt/media/1777/csite_indicadores_monitorizacao_supervisao_at.pdf

²¹ Obrigações Legais de Transmissão de Informação por Parte de Operadores de Transportes - https://www.amt-autoridade.pt/media/2710/obrigacoes_transmissao_inf_operadores_transportes.pdf; 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; 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

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

79. 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 imperativos²³.

²³ Outras ações transversais dirigidas a todos os modos, e cujas conclusões e recomendações impactam em todo o Ecosistema 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; 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/reclamações>. 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/>. 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.

²³; 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/cs_site_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-competências.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.

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/comunicação/noticias/amt-promove-sessão-de-esclarecimentos-sobre-as-obrigações-legais-dos-operadores-de-sharing/> e http://www.amt-autoridade.pt/media/2089/clausulas-contratuais-gerais_sessão-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_ação-inspetiva-mlx_10fevereiro2017.pdf); http://www.amt-autoridade.pt/media/1420/relatório-final-resenda-sa_30maio2017.pdf); http://www.amt-autoridade.pt/media/1655/relatorio-final_ação-fiscalização_soflusa.pdf); http://www.amt-autoridade.pt/media/2059/relatorio-final_fiscalizacao_cp.pdf).

Elaboração de relatórios do ecossistema ferroviário, com dados estatísticos e de observação do mercado 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_ferrovuario_2017.pdf, http://www.amt-autoridade.pt/media/1651/ecossistema_ferrovuario_portuques_2012_2016.pdf, http://www.amt-autoridade.pt/media/1941/sintese_relatorio_en.pdf e http://www.amt-autoridade.pt/media/1832/transporte_ferrovuario_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/relatório_consulta-utilizadores-de-serviços-ferroviários.pdf. Aprovação do

80. Por isso, 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.
81. 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 de serviços de transportes enquadrados em termos equitativos, concorrenciais e organizativos²⁴, seja na preparação seja na execução de instrumentos contratuais.

Penalidades

82. 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.
83. No caso concreto, não resulta claro que, efetivamente, qualquer obrigação contratual/de serviço público tem associada uma penalidade. Por outro lado, constata-se que em alguns casos, apenas é estabelecido um valor máximo, não sendo, naturalmente, admissível que o limite mínimo de uma multa contratual seja igual a zero, por estar em causa o incumprimento de uma obrigação que justifica o dispêndio de recursos públicos.
84. Ora, 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.
85. 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.

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.²³ 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 e *Road map* para a contratualização de obrigações de serviço público: <https://gtatransportes.files.wordpress.com/2018/11/c2abroadmapc2bb-para-a-contratualizac3a7c3a30-de-servic3a7os-pc3bablicos-de-transportes.pdf>.

²⁴ 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.

86. Estas questões deverão ser adequadamente esclarecidas 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.
87. Face ao exposto, considera-se recomendável garantir que todas as obrigações contratuais estejam abrangidas pelas normas relativas a incumprimento contratual que, a verificar-se, deverá ser objeto de sancionamento com um limite mínimo e máximo de multas contratuais. Para o efeito, deverão ser efetuadas as alterações contratuais que se considerem justificadas/necessárias.

Direitos dos passageiros

88. Julga-se essencial²⁵ garantir que o operador e/ou o Município proceda 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.
89. 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 sindicável, o que não acontece com informação dispersa e sumária em sítios da internet ou em ações de divulgação e marketing.
90. 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.²⁶
91. Por outro lado, deve o Município garantir a promoção (por si e/ou pelo operador) da disponibilização de Livro de Reclamações (físico e eletrónico)²⁷ nos termos Decreto-Lei n.º 156/2005, de 15 de setembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 74/2017, de 21 de junho.

²⁵ Tal como consta do relatório da AMT sobre este mesmo assunto: <http://www.amt-autoridade.pt/noticias-e-comunicados/comunicados>

²⁶ 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.

²⁷ <http://www.amt-autoridade.pt/media/2162/disponibilizacaolre.pdf>

92. 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.
93. 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.
94. 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.
95. Naquele diploma é expresso que a fiscalização do cumprimento do ali disposto, bem como a instrução dos respetivos processos e a aplicação das coimas e sanções acessórias compete à AMT quando praticadas nas seguintes atividades económicas: Aluguer de velocípedes, de motociclos e de veículos automóveis; Centros de inspeção automóvel, escolas de condução e centros de exames de condução. Prestadores de serviços de transporte Rodoviário, Ferroviário, Marítimo e Fluvial.
96. É entendimento da AMT que as entidades gestoras de sistemas de bilhética e de suporte à mobilidade ou quaisquer outras que intermediem 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.
97. 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.

98. 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.
99. 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.
100. Por outro lado, independentemente da existência de meios de reclamação próprios, o acesso a estes e ao Livro de reclamações Eletrónico devem ser claramente identificáveis e acessíveis, devendo ser evitáveis procedimentos que visem a sua não utilização ou que tornem difícil a mesma, pretendendo desmotivar os consumidores de apresentar reclamações. De esclarecer que a fácil e clara acessibilidade ao livro de reclamações eletrónico ou a meios de reclamações próprios, por via digital, se afere pelos passos necessários a efetuar pelo consumidor para poder utilizar tal ligação, que não devem ser excessivos, mas sim imediatos. ^[1]
101. 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^[2], 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.^[3]

[1] 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>.

[2] <https://registo.livroreclamacoes.pt/>

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

102. 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

103. 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 que o convite abrange todos os operadores que disponibilizam serviços na região, ou seja, todo o contingente municipal de táxis²⁸ como universo potencial de prestadores de serviços.
104. De recordar que, nos termos do Decreto-Lei n.º 60/2016, quando se trata da contratação de serviços intermunicipais por uma Comunidade Intermunicipal ou por municípios associados, é admissível recurso ao conjunto dos táxis previstos nos diversos contingentes intermunicipais.
105. Recorde-se que o projeto de “Transporte a pedido” considera que *“estão reunidas as condições para, numa fase inicial (fase piloto), o projeto abranger os territórios de 5 município: Reguengos de Monsaraz (que integra a NUT3 do Alentejo Central), Moura, Beja e Mértola (que integram a NUT3 do Baixo Alentejo) e Odemira (que integra a NUT3 do Alentejo Litoral), sendo que a finalidade última é a sua disseminação à escala regional” e que estabelece a Cláusula 5.ª que “tendo em vista a implementação do projeto a uma escala regional, podem os municípios outorgantes associar-se nos termos do regime jurídico das autarquias locais e do serviço público de transporte de passageiros, delegar competências nos termos da referida legislação ou formar um*

²⁸ Ver dados AMT: [Síntese sobre o Mercado Táxi em Portugal](https://www.amt-autoridade.pt/media/2558/sintese-mercado-taxi-portugal-junho2020.pdf) - <https://www.amt-autoridade.pt/media/2558/sintese-mercado-taxi-portugal-junho2020.pdf>; Táxis - Competências dos Municípios - <https://www.amt-autoridade.pt/media/1569/amt-taxis-concursos-e-compet%C3%A2ncias.pdf> ; Táxis - A Realidade Atual e a Evolução - <https://www.amt-autoridade.pt/media/1568/amt-servico-transporte-taxis.pdf> ; Táxis em Portugal (2006-2016) - <https://www.amt-autoridade.pt/media/1365/t%C3%A1xis-em-portugal-2006-2016.pdf>

agrupamento de entidades adjudicantes nos termos do Códigos dos Contratos Públicos”.

106. Ou seja, apenas num fase de contratação de serviços intermunicipais por uma entidade intermunicipal ou de serviços conjuntos de entidades municipais, será possível dispor do conjunto agregado dos diversos contingentes, licenciados e definidos nos termos da legislação aplicável ao transporte em táxi.

Avaliação de conformidade

107. 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 obrigações²⁹ 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.

108. 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

109. 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

²⁹ A imposição destas obrigações, por si só, é relevante para o preenchimento do conceito de obrigação de serviço público.

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.

110. 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.
111. Noutro 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.
112. 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.
113. 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.
114. 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.

115. 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.
116. 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.
117. 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.
118. 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

119. 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
120. 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.

121. 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.
122. Face ao exposto, e tendo em conta as considerações expendidas ao longo do parecer, determina-se que seja garantido:
- A prévia articulação com a Comunidade Intermunicipal de que o Município faz parte, designadamente quanto à compatibilização com o contrato de serviço público rodoviário regional e quanto ao cumprimento dos serviços mínimos previstos no anexo ao RJSPTP;
 - Que o convite abrange todos os operadores que disponibilizam serviços na região, ou seja, todo o contingente municipal de táxis;
 - O cumprimento das 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, devendo os operadores colaborar na prestação de informação, devendo tal ser expresso do ponto de vista contratual;
 - A promoção do cumprimento das obrigações de transmissão de informação estabelecidas no artigo 22.º do RJSPTP;
 - Que a todas as obrigações contratuais esteja associada a possibilidade de aplicação de uma penalidade contratual, nos termos do artigo 45.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;
 - Que todas as obrigações contratuais estão abrangidas pelas normas relativas a incumprimento contratual que, a verificar-se, deverá ser objeto de sancionamento com um limite mínimo e máximo de multas contratuais.

123. Recomenda-se ainda:

- A utilização de indicadores de monitorização e supervisão que constam da Informação às Autoridades de Transportes de 27 de setembro de 2018³⁰ 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.

124. 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

125. 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, ao qual está condicionado o sentido positivo do parecer.

126. 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;

127. Quanto à análise das diferentes racionalidades plurais: a dos investidores; a dos profissionais/utilizadores/utentes/consumidores e/ou cidadãos; e a dos contribuintes, a mesma assume parecer favorável porquanto, e entre outros argumentos, pode contribuir

³⁰ Disponível em: https://www.amt-autoridade.pt/media/1777/csite_indicadores_monitorizacao_supervisao_at.pdf



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 populacional

Lisboa, 11 de dezembro de 2020.

O Presidente do Conselho de Administração

João Carvalho