

PARECER N.º 37/AMT/2022

[versão não confidencial]

I – DO OBJETO

1. A 22 de fevereiro de 2022, o Município de Albergaria-a-Velha (Município) remeteu à Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT) as peças de procedimento-relativas ao Concurso Público de serviço público de transporte de passageiros flexível, a operar naquele Concelho por um período de 12 meses, para efeitos de emissão de parecer prévio vinculativo, conforme previsto na alínea b) do n.º 2 do artigo 34.º do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio.
2. Foram remetidos, para o efeito, as peças relativas ao procedimento por Concurso Público [Programa de Concurso, Caderno de Encargos (CE) e respetivos Anexos A, relativo aos Percursos, Horários e Paragens, e B, referente ao Logótipo “Albus”, bem como fundamentação da operação proposta e documentação relativa aos percursos em formato atinente aos sistemas de informação geográfica.
3. A 25 de fevereiro de 2022, foram solicitados ao Município esclarecimentos, os quais foram respondidos a 14 de março de 2022, através de mensagem de correio eletrónico. A 06 de abril de 2022, foi ainda solicitado o envio de comprovativo de aprovação das peças pelo Município e, bem assim, a versão do Caderno de Encargos atualizado com as alterações que o Município propunha introduzir naquela peça do procedimento, tendo a resposta ao solicitado sido dada pelo Município a 07.04.2022, em dois *emails* distintos, com o encaminhamento das peças do procedimento devidamente assinadas pelo Senhor Presidente da Câmara de Albergaria-a-Velha e com o envio do Caderno de Encargos devidamente alterado em conformidade com os esclarecimentos prestados pelo Município.
4. Por fim, foi solicitado ao Município, a 8 de abril de 2022, o envio do documento de fundamentação do preço base do procedimento devidamente atualizado, tendo em consideração que o preço base foi, entretanto, atualizado pelo Município face ao inicialmente proposto por aquele, tendo o Município apresentado a respetiva informação atualizada a 12 de abril de 2022.
5. O presente parecer inscreve-se, assim, no cumprimento da missão da AMT enquanto regulador económico independente, nos termos do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, que aprova os estatutos da AMT (Estatutos) e de acordo com as exigências que

emanam da Lei-Quadro das Entidades Reguladoras Independentes, aprovada pela Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto.

6. A sua emissão fundamenta-se, assim, nas atribuições da AMT, previstas no n.º 1 do artigo 5.º dos Estatutos, designadamente, de zelar pelo cumprimento do enquadramento legal, nacional, internacional e da União Europeia, aplicável à regulação, supervisão, promoção e defesa da concorrência, visando o bem público, a defesa dos interesses dos cidadãos e dos operadores económicos, e de monitorização e acompanhamento das atividades dos mercados da mobilidade e dos transportes terrestres e fluviais, bem como na avaliação das políticas referentes aos Mercados da Mobilidade e dos Transportes.
7. 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.
8. Por outro lado, o presente parecer inscreve-se também no âmbito da aplicação do Regime Jurídico do Serviço Público de Transportes de Passageiros (RJSPTP), bem como do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007, alterado pelo Regulamento (UE) n.º 2016/2338, do Parlamento

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.

Europeu e do Conselho de 14 de dezembro de 2016, relativo aos serviços públicos de transporte ferroviário e rodoviário de passageiros (Regulamento).

9. 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.
10. Em primeiro lugar, o enquadramento e a *compliance* com, entre outros:
 - O estabelecido no RJSPTP no Regulamento e na demais legislação aplicável à descentralização administrativa e subvenções públicas;
 - O estabelecido no Decreto-Lei n.º 60/2016, de 8 de setembro, que estabelece as regras específicas aplicáveis à prestação de serviço público de transporte de passageiros flexível e regulamenta o artigo 34.º e seguintes do RJSPTP;
 - A política de descentralização administrativa de competências prevista no RJSPTP e no Regulamento; na Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, na sua redação atual; na Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, na sua redação atual, que estabelecem o regime jurídico e financeiro das autarquias locais, comunidades intermunicipais e áreas metropolitanas.
11. 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

12. Como referido, a 22 de fevereiro de 2022, o Município remeteu à AMT as peças de procedimento relativas ao Concurso Público de serviço público de transporte de passageiros flexível, a operar naquele Concelho por um período de 12 meses, para efeitos de emissão de parecer prévio vinculativo.
13. A documentação transmitida através daquele *email* foi, entretanto, substituída, na sequência da contemplação das questões colocadas pela AMT nos seus *emails* de 25

de fevereiro e de 06 de abril de 2022, tendo, por conseguinte, o Município remetido à AMT novas peças do procedimento, devidamente assinadas pelo Presidente da edilidade, e, bem assim, remetido a respetiva resposta ao pedido de esclarecimentos, através dos *emails* datados de 14 de março e de 07 de abril de 2022.

14. Por fim, foi solicitado ao Município, a 8 de abril de 2022, o envio do documento de fundamentação do preço base do procedimento devidamente atualizado, tendo em consideração que o preço base foi, entretanto, atualizado pelo Município face ao inicialmente proposto por aquele, tendo o Município apresentado a respetiva informação atualizada a 12 de abril de 2022.
15. Deste modo, o presente Parecer irá pronunciar-se relativamente às versões documentais do relatório de fundamentação de contratualização dos serviços e das peças do procedimento remetidas pelo Município no seu *email* de 7 de abril de 2022 e à versão do documento de fundamentação do preço base que foi remetida à AMT pelo Município a 12 de abril de 2022.
16. Foram remetidos, para o efeito, as peças relativas ao procedimento por Concurso Público (Programa de Concurso, Caderno de Encargos e respetivos Anexos A, relativo aos Percursos, Horários e Paragens, e B, referente ao Logótipo “Albus”), bem como fundamentação da operação proposta e documentação relativa aos percursos em formato atinente aos sistemas de informação geográfica.

Relatório de Fundamentação do Procedimento

17. No relatório de fundamentação do procedimento de contratualização dos serviços de transporte flexível (STPF) em Albergaria-a-Velha, refere o Município que *“pretende realizar um Concurso Público, para a contratação de prestação de serviços para o Transporte Flexível de Passageiros designado por “ALBUS – Transportes Urbanos de Albergaria”, no concelho de Albergaria-a-Velha”*.
18. Mais refere que *“o presente procedimento decorre do resultado da experiência do Projeto Piloto, ALBUS I e II, implementado entre os períodos de 01/04/2021 a 30/09/2021 e 02/11/2021 a 30/04/2022, respetivamente, ainda em curso”*.
19. Conforme referido pelo Município, *“O ALBUS é um veículo rodoviário de transporte de passageiros de tipologia mini-urbano, com uma capacidade mínima de 27 passageiros”, que “efetua três percursos pelo concelho: um pela Zona Sul, ou seja, Albergaria-a-Velha, Alquerubim, São João de Loure, Frossos e Angeja; outro pela Zona Norte, ou seja, Albergaria-a-Velha, Valmaior, Ribeira de Fráguas e Branca e outro pela Zona Industrial”,*

que “opera de segunda-feira a sexta-feira entre as 07:30h e as 18:50h e aos sábados, de manhã, entre as 07:00h e as 13:55h”.

20. Segundo o Município, este projeto, implementado a título provisório, experimental e temporário (6 meses), foi criado “em função da situação epidemiológica provocada pela pandemia COVID-19 no concelho, em resultado do encerramento e/ou condicionamento de diversos equipamentos municipais, no âmbito do estado de emergência declarado na altura”, tendo ainda o mesmo salientado que «os serviços municipais (Serviço de Atendimento ao Município, Arquivo Municipal e Incubadora de Empresas) continuaram em funcionamento garantindo o atendimento mediante marcação prévia, assim como o Centro Coordenador de Transportes, o Cemitério Municipal e o Mercado Municipal “A Praça” mantiveram-se sempre em funcionamento e abertos ao público, em regime condicionado».
21. De acordo ainda com o Município, “foi fundamental promover este apoio à população e garantir condições de mobilidade e acesso, nos horários fixados adaptados ao contexto de emergência. No entanto, as constantes mudanças e necessidades de adequação e de flexibilização, determinadas pela 4ª vaga da pandemia impuseram ao Município respostas imediatas e o apoio em matéria de mobilidade e no âmbito da inclusão, pelo que o ALBUS foi fundamental enquanto projeto piloto de resposta às necessidades de adequação da mobilidade no âmbito excecional de resposta da doença COVID-19, em função da evolução da situação epidemiológica provocada pela mesma que obrigou, no novo estado de emergência, a diversas proibições, a novos encerramentos de um conjunto de estabelecimentos, restrições diversas às atividades económicas e a circulação de pessoas, com forte redução da atividade e consequências de ordem económica e social, que se prolongaram no tempo”.
22. Refere o Município que “Este serviço foi, e continua a ser, considerado fundamental para o interesse público no âmbito da situação epidemiológica que atravessamos, como complemento do serviço público já existente, abrangendo os locais onde este não existia ou era deficitário ou, até mesmo, quando este não conseguia proporcionar aos cidadãos uma resposta ajustada às necessidades dos mesmos, nomeadamente, à incompatibilidade dos horários e rotas praticadas por estes, assim como as tarifas por eles praticadas que podem proporcionar um serviço menos viável economicamente para os cidadãos, principalmente para os mais vulneráveis”.
23. Mais refere ainda que “o serviço proposto não se sobrepõe ao Serviço Público de Transporte de Passageiros (SPTP) existente, pelo que a presente oferta destina-se a

garantir uma resposta imediata, em especial durante a semana (o sábado é o dia com menos utilizadores, em todos os meses), que coincide com o funcionamento dos diversos serviços públicos, com o intuito de melhor servir a população e de lhe proporcionar melhores condições de vida”.

24. De acordo com o enunciado pelo Município, *“Este projeto tem assim, como objetivo complementar e garantir uma resposta adequada às necessidades dos cidadãos mais vulneráveis, dos que habitam em regiões de baixa densidade populacional, dos que se encontram excluídos socialmente por via económica e da população mais idosa e/ou com mobilidade reduzida, especialmente no contexto da situação epidemiológica provocada pela pandemia COVID-19, a fim de contribuir para a melhoria na mobilidade dos cidadãos, aumentando a oferta de transporte de passageiros em zonas que careçam da mesma, assim como cobrir uma maior parte do território, proporcionando, de forma mais fácil e eficaz, o acesso da população, em tempo útil, a serviços públicos, tais como o Centro de Saúde, a Câmara Municipal, o serviço de Finanças, a Segurança Social, os Correios, os Bancos, entre outros, num horário compatível com o funcionamento destes serviços”.*
25. Mais refere o Município que se verificou *“uma forte adesão das pessoas a este serviço com adesão crescente, suportada pelo aumento da informação sobre o serviço (com identificação dos horários e afixação em vários locais), pelo que no período decorrido, no ano de 2021/2022, desde o início do projeto piloto a procura foi de 5 259 utilizadores, com uma média de 526 utilizadores por mês, verificando-se, no contexto, um balanço positivo do projeto piloto ALBUS até ao momento”,* o qual ainda se encontra em curso.
26. De acordo com informação prestada pelo Município, designadamente, na sua fundamentação e em sede de esclarecimentos solicitados pela AMT, *“atualmente a Comunidade Intermunicipal da Região de Aveiro (CIRA), em colaboração com os 11 Municípios, ainda se encontra a preparar o lançamento de um novo concurso público para concessionar o Serviço Público de Transporte de Passageiros (SPTP), o qual, dificilmente será implementado no corrente ano, pelo que se encontra em estudo, simultaneamente, um modelo abrangente de transporte de passageiros flexível vantajoso para o nosso concelho que garanta resposta imediata em 2022”.*
27. Em suma, segundo o Município, *“a implementação deste serviço de Transporte Flexível de Passageiros vem contribuir para fomentar a mobilidade da população que habita no concelho, com particular destaque para pessoas mais vulneráveis, mais deslocadas a nível geográfico, de mobilidade mais reduzida, mais idosas e de todos os cidadãos que*

não possuem meios próprios de deslocação, quer por razões económicas, quer em termos de idade ou outras situações pessoais, para o local de trabalho dentro do concelho ou para se deslocarem para os serviços de saúde, serviços públicos, lazer, espaços comerciais entre outros. Assim, ao proporcionar uma solução disponível a qualquer cidadão que pretenda recorrer do serviço proposto contribui-se para a promoção e desenvolvimento de projetos futuros de mobilidade mais sustentável, com menos utilização do automóvel e que funcionará como catalisador do desenvolvimento económico, indutor de uma maior coesão social, orientado para a proteção do ambiente e eficiência energética e que garanta acessibilidade de todos, nomeadamente dos mais vulneráveis e ainda, promover a sustentabilidade económica e social”.

28. O Município transmitiu ainda à AMT que *“a solução de mobilidade flexível implementada pelo Município de Albergaria-a-Velha, através do projeto piloto, proporcionou uma elevada satisfação a todos os utilizadores deste serviço, o que permitiu constatar que a presente experiência tem sido um sucesso, face aos resultados obtidos [...], pois tem-se verificado a forte adesão das pessoas a este serviço, que tem vindo a crescer, o que leva a crer que a tendência da procura deverá ir aumentando”.*
29. No que diz respeito ao sistema de cobrança do presente serviço, durante o projeto Piloto ALBUS I e II, o transporte era de acesso universal e gratuito, a fim de potenciar a respetiva utilização e maximizar o estudo da procura e conhecimento sobre os horários e circuitos.
30. Contudo, com a elaboração e lançamento do presente Concurso Público, o preço a implementar da tarifa do ALBUS terá um custo de 1,00 € (um euro) por viagem.
31. Conforme referido pelo Município, *“este serviço de transporte flexível, experimental, que se encontra em curso contribuiu para obter mais informação e estudar melhor a procura e a mobilidade, estabelecendo uma base sustentável e segura para se poder avançar para uma nova fase e dar continuidade ao projeto inicial, que se revelou bastante positivo, e ao mesmo tempo ir aperfeiçoando o mesmo”,* além disso o serviço *“tem o objetivo de fomentar a mobilidade urbana, tornando-a mais sustentável ambientalmente, com menos utilização do automóvel e que funcionará como catalisador do desenvolvimento económico, indutor de uma maior coesão social, orientado para a proteção do ambiente e eficiência energética e que garanta acessibilidade de todos, nomeadamente dos mais vulneráveis”.*

32. Por conseguinte, refere o Município que «o serviço proposto vem contribuir para o “Plano Municipal de Mobilidade Suave”, aprovada em Assembleia Municipal, cujo objetivo representa a implementação de uma rede de mobilidade suave no concelho».
33. A Câmara Municipal, na qualidade de Autoridade de Transportes, ao abrigo do disposto no artigo 6.º do RJSPTP, pretende assim dar continuidade aos Projetos Piloto ALBUS, através da implementação de um novo serviço de Transporte Flexível de Passageiros, com duração limitada de doze meses, a lançar por Concurso Público ao abrigo da alínea b) do n.º 1 do artigo 20.º do Código dos Contratos públicos (CCP), na sua redação atual, em função da despesa prevista e do respetivo contrato.

Peças do procedimento

34. Conforme referido *supra*, serão tidas em consideração para efeitos deste Parecer as peças do procedimento remetidas à AMT pelo Município no seu *email* de 07 de abril de 2022, as quais – de acordo com o Município – já acomodam as questões colocadas pela AMT em sede de pedido de esclarecimentos.
35. No que respeita ao objeto do contrato, o Município estabelece no Caderno de Encargos (CE) que o mesmo “*compreende as cláusulas a incluir no contrato a celebrar na sequência do presente procedimento que tem por objeto principal a contratação de serviço de Transporte Flexível de Passageiros para o concelho de Albergaria-a-Velha, por um período de 12 meses*”.
36. No que respeita ao procedimento a lançar, de acordo com o artigo 2.º do CE o município refere que o procedimento a lançar trata-se de concurso público, ao abrigo da alínea b), do n.º 1, do artigo 20.º do CCP ,na sua redação atual.
37. A cláusula 3.ª do CE vem tratar dos aspetos atinentes aos elementos que compõem o contrato, definir o regime de resolução de divergências entre o teor desses mesmos elementos e estabelecer que o mesmo será celebrado por escrito.
38. No que respeita ao prazo de execução, o contrato a celebrar na sequência deste procedimento entrará em vigor com a sua assinatura e terá a duração de 12 (doze) meses, de segunda a sábado, com exceção dos feriados (previsão de 302 dias), sem prejuízo das obrigações acessórias que devam perdurar além da cessação do mesmo e sem prejuízo de a denúncia do contrato dever ser efetuada mediante notificação por carta registada com aviso de receção e com uma antecedência mínima de 60 (sessenta) dias em relação ao seu termo.

39. A Cláusula 5.^a do CE vem estabelecer as seguintes obrigações principais para o operador:

- A obrigação de implementar um Novo Serviço de Transporte Flexível de Passageiros por um período de 12 (doze) meses, nos termos e condições da proposta submetida a aprovação e respetivos documentos anexos,
- Proceder à prestação de serviços de transporte urbano regular de passageiros de acordo com os circuitos, horários e paragens discriminados no CE e respetivos Anexos, satisfazendo condições de pontualidade, regularidade, continuidade, eficiência, atualidade, segurança, conforto e higiene;
- Suportar todos os encargos inerentes à prestação de serviços, tais como o fornecimento de viaturas próprias, a manutenção das mesmas, os encargos com os trabalhadores destacados para condução das viaturas e seguros;
- Possuir veículos devidamente licenciados para o efeito, de categoria I, tipologia MINI-URBANO, com capacidade mínima de 27 passageiros e proceder à substituição da viatura ou motorista afeto ao serviço, em caso de avaria ou qualquer outra imobilização, no prazo máximo de três horas, não podendo o prestador de serviços invocar qualquer tipo de demora de reparação ou manutenção das viaturas ou acessórios, prestando o serviço sem interrupção;
- Cumprir a legislação em vigor aplicável ao objeto contratual, nomeadamente o Regulamento e o RJSPTP;
- Suportar todos os encargos decorrentes da utilização, no fornecimento, de marcas registadas, patentes registadas ou licenças;
- Emitir, mensalmente, a fatura referente à prestação do serviço do mês a que se reporta remeter um relatório de execução do contrato, que contenha, a informação mensal descrita no n.º 4 do artigo 22.º do RJSPTP⁵;
- À manutenção do material rolante em bom estado de funcionamento e conservá-lo mecanicamente em condições que ofereçam segurança aos utentes cumprindo estritamente as obrigações técnicas, bem como as condições de índole higiénica – sanitárias que em todo o transporte coletivo de passageiros

⁵ Na sequência de resposta a pedido de esclarecimentos da AMT, o Município acrescentou a referência ao n.º 4 do artigo 22.º do RJSPTP à alínea f) do n.º 5.2 da Cláusula 5.^a CE.

são exigíveis, mantendo o interior e exterior dos veículos no melhor estado estético possível;

- Recorrer a todos os meios humanos, materiais e informáticos que sejam necessários e adequados à prestação de serviços, bem como ao estabelecimento do sistema de organização necessário à perfeita e completa execução das tarefas a seu cargo;
- Comunicação à Autoridade de Transportes, sempre que haja alteração significativa do normal desenvolvimento do serviço Prestação do Serviço autorizado, até um prazo máximo de dois dias⁶;
- Prestação de informação ao público sobre a respetiva oferta de serviços de transporte, detalhada e permanentemente atualizada no respeitante a percursos, paragens e horários, através dos suportes adequados, nomeadamente do respetivo *site* e informação sobre livro de reclamações;
- O(s) motorista(s) e veículo(s) afeto(s) ao presente serviço de Transporte Flexível de Passageiros deverá(ão) cumprir todos os requisitos legais necessários e estar(em) habilitado(s) para o efeito;
- O(s) veículo(s) afeto(s) ao serviço deverá(ão) estar devidamente identificado de forma a permitir a sua fácil identificação, de acordo com o Decreto-Lei n.º 60/2016, de 8 de setembro, na sua redação atual;
- O(s) veículo(s) afeto(s) ao serviço deverá(ão) ter idade igual ou inferior a 6 (seis) anos;
- Entregar, semanalmente, as listagens com referência do número de passageiros que utilizam diariamente o ALBUS;
- Gerir a bilheteira através da venda dos bilhetes a bordo do minibus. Os bilhetes serão fornecidos pelo Município;
- Entregar ao Município, semanalmente, o valor da receita das bilhéticas vendidas a bordo;

⁶ Na sequência de resposta a pedido de esclarecimentos da AMT, o Município acrescentou um prazo de resposta a cumprir pelo operador à obrigação de *informação constante da alínea i) do n.º 5.2 da Cláusula 5.º do CE.*

- Proceder à caracterização personalizada do minibus com o logótipo definido pela entidade adjudicante, seguindo as indicações da mesma;
- Cumprir as medidas excecionais e temporárias relativas à pandemia da doença COVID-19 e no que diz respeito ao transporte público de passageiros;
- Assegurar a transmissão de informação dos dados previstos nos termos do artigo 22.º do RJSPTP, que incluem dados de operação, económicos e financeiros, uma vez que o incumprimento daquelas obrigações bem como de obrigações de serviço público, consubstanciam contraordenações puníveis nos termos das alíneas b) e e) do n.º 1 do artigo 46.º do RJSPTP⁷;
- Deve ser garantida a transmissão dos dados operacionais constantes do Regulamento n.º 430/2019, de 16 de maio, alterado pelo Regulamento n.º 273/2021, de 23 de março, e dos dados previstos nos relatórios públicos estabelecidos no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento, devendo o operador colaborar para tal objetivo⁸;
- Cumprir os parâmetros de qualidade do serviço de acordo com a alínea j), do n.º 1 do artigo 21.º do RJSPTP, através da implementação dos indicadores estabelecidos pela AMT, nomeadamente⁹:
 - i. Índice de Regularidade - número de serviços suprimidos / número total de serviços programados não poderá ser inferior a 90%;
 - ii. Índice de Pontualidade - número de serviços com atraso de x minutos no destino / número total de serviços efetuados, não pode ser inferior a 90%;
 - iii. Índice de Satisfação – deverá ser realizado um inquérito de satisfação aos passageiros (Bom, Adequado, Mau), não podendo o resultado de “Mau” ser superior a 80%;

⁷ Município adicionou a presente obrigação ao CE no seguimento de questão colocada pela AMT (Cfr. alínea s) do n.º 2 da Cláusula 5.ª do CE)

⁸ Na sequência de comentário da AMT, de *se afigurar não se encontrar prevista a obrigatoriedade de transmissão dos dados constantes do Regulamento n.º 430/2019, de 16 de maio, alterado pelo Regulamento n.º 273/2021, de 23 de março, que permita ao Município elaborar os relatórios públicos ali previstos*, o Município aditou à Cláusula 5.ª do CE a presente obrigação (Cfr. alínea t) do n.º 2 da Cláusula 5.ª do CE)

⁹ Município adicionou a alínea u) ao n.º 5.2 da Cláusula 5.º do CE, com a indicação dos índices de regularidade ou pontualidade, na sequência de comentário da AMT.

- iv. Índice de Reclamações – as reclamações apresentadas nas linhas contratadas aos operadores, não poderão ser superiores a 80%, pelo mesmo motivo.
40. Conforme estabelecido na Cláusula 6.^a do CE, *“Para o acompanhamento da execução do contrato, o prestador de serviços fica obrigado a manter, reuniões de coordenação com os representantes do Município de Albergaria-a-Velha, sem prejuízo da realização de outros contactos e/ou reuniões intercalares necessárias”*.
41. No que respeita à descrição do serviço a executar, a Cláusula 7.^o do CE estabelece o seguinte:
- A prestação de serviços de Transporte Flexível de Passageiros decorrerá dentro do perímetro do concelho de Albergaria-a-Velha, tendo em conta os limites físicos definidos no Anexo A ao CE;
 - O transporte ALBUS compreende os seguintes percursos: i) **ALBus Norte – Ribeira de Fráguas**, com uma extensão de cerca de 71,84 km, desenvolve-se desde o Centro Coordenador de Transportes e pela zona norte do concelho, servindo 24 (vinte e quatro) lugares: Mouquim, Vila Nova de Fusos, Valmaior, Rendo, Gavião, Busturenga, Ribeira de Fráguas, Vale da Sapa, Vilarinho de São Roque, Telhadela, Carvalhal, Palhal, Fradelos, Mundo Novo, Casaldima, Barroca, Souto, Espinheira, Nobrijo, Estrada, Escusa, Lajinhas, Jardim de Infância de Soutelo e Albergaria-a-Nova, distribuídos por 24 (vinte e quatro) paragens. Este percurso será efetuado em três dias úteis por semana (terça-feira, quarta-feira e quinta-feira) e ao sábado, com uma ida e uma volta nos dois períodos do dia à terça-feira e à quinta-feira, à quarta-feira uma ida no período da manhã e uma volta no período da tarde e ao sábado com uma ida e uma volta no período da manhã; ii) **ALBus Sul – Loure**, com uma extensão de cerca de 45,181 km, desenvolve-se desde o Centro Coordenador de Transportes e pela zona sul do concelho, servindo 13 (treze) lugares: Frias, Fial, Alquerubim, Beduído, Paus, Pinheiro, São João de Loure, Loure, Frossos, Angeja, Fontão, São Marcos e Sobreiro, distribuídos por 16 (dezasseis) paragens. Este percurso será efetuado em três dias úteis por semana (segunda-feira, quarta-feira e sexta-feira) e ao sábado, com uma ida e uma volta nos dois períodos do dia à segunda-feira e à sexta-feira, à quarta-feira uma volta no período da manhã e uma ida no período da tarde e uma ida e volta ao sábado, na parte da manhã; iii) **ALBus**

Zona Industrial, com uma extensão de cerca de 16 km, desenvolve-se desde o Centro Coordenador de Transportes e a Zona Industrial, servindo unicamente esta zona. Este percurso será efetuado todos os dias úteis da semana (segunda a sexta-feira), com uma ida no período da manhã e uma volta no período da tarde. Este percurso detém 7 (sete) Paragens: Alberplás, Alsecus, Polivouga, Durit, Grohe, Jade e Unimadeiras.

- Os percursos referidos no parágrafo anterior serão efetuados semanalmente, de segunda a sexta-feira entre as 07:30h e as 18:50h e aos sábados, de manhã, entre as 07:00h e as 13:55h;
 - O trajeto a percorrer terá o seu início e fim no Centro Coordenador de Transportes (CCT) de Albergaria-a-Velha, de acordo com os horários e as paragens definidas no mapa de horário, do Anexo A do CE;
 - A viatura a utilizar será um mini-urbano (com capacidade mínima de 27 passageiros), com decoração personalizada com o logótipo definido pela entidade adjudicante, a cargo do adjudicatário.
 - A viatura deverá estar equipada com: i) Motorização mínima Euro IV, ou superior, constituindo esta característica fator de exclusão de proposta; ii) Ar condicionado e aquecimento interior ou, na sua substituição de um climatizador; iii) Rampa de acesso e local para uma cadeira de rodas e com piso rebaixado para pessoas com mobilidade reduzida; e iv) Sistema de bilhética incorporado.
 - O logótipo do ALBUS a implementar no veículo para sua caracterização e do serviço encontra-se definido no Anexo B do presente caderno de encargos.
42. A Cláusula 8.^a do CE vem estabelecer obrigações do prestador de serviços atinentes à obtenção das licenças e autorizações necessárias ao exercício das atividades integradas ou de algum modo relacionadas com o objeto do contrato, e de reporte ao Município, caso as referidas licenças e autorizações caducarem, sejam revogadas ou por qualquer motivo deixarem de operar os seus efeitos.
43. A Cláusula 9.^o vem definir os valores das tarifas a cobrar pelo operador, sendo que se encontra previsto que o Bilhete por viagem tem um custo de 1,00 € (um euro) e o Passe mensal (sem limite de viagem) tem um custo de 17,00 €, sem previsão de quaisquer

isenções, devendo as receitas decorrentes da emissão e venda dos bilhetes reverter por inteiro para o Município.

44. A Cláusula 10.º do CE¹⁰, com a epígrafe “Reclamações dos Utentes”, vem estabelecer as seguintes obrigações para o operador:

- O cumprimento do Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro, e as 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;
- Disponibilização do livro de reclamações em formato físico, bem como disponibilizar endereço eletrónico para o qual os passageiros possam enviar reclamações através de plataforma eletrónica.
- Envio, mensalmente, das reclamações registadas, acompanhadas das respostas dadas aos utentes e dos resultados das investigações e demais providências que porventura tenham sido tomadas, à Autoridade da Mobilidade e dos Transportes.

45. A Cláusula 11.ª do CE vem ainda determinar as seguintes obrigações do adjudicatário:

- Cumprimento das disposições regulamentares em vigor sobre acidentes de trabalho e medicina no trabalho relativamente a todo o pessoal afeto ao serviço;
- Acautelar, em conformidade com as disposições legais e regulamentares aplicáveis, a vida e a segurança das pessoas afetadas à prestação de serviços e a prestar-lhe a assistência médica de que careça por motivo de acidente de trabalho;
- Dar cumprimento às obrigações relativas aos recursos humanos empregues na execução do serviço, designadamente, o cumprimento dos requisitos para prevenção da higiene e segurança no trabalho.

¹⁰ Na sequência de questões colocadas ao Município pela AMT, a Cláusula 10.º do CE, referente à “Reclamação dos utentes”, foi objeto de aditamento face à versão inicial, passando a consagrar o cumprimento do Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro e as obrigações relativas ao livro de reclamações, 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.

46. A Cláusula 12.^a do CE vem definir as regras de sigilo e de proteção de dados aplicáveis entre as Partes no que respeita ao serviço de transporte público flexível em apreço.
47. A Cláusula 13.^a do CE vem contemplar a existência de um gestor de contrato a designar pelo Município e, bem assim, as respetivas competências¹¹.
48. No que concerne ao preço contratual, a Cláusula 14.^a do CE, vem fixar que *“Pela prestação de serviços objeto do contrato, bem como pelo cumprimento das obrigações constantes do presente caderno de encargos, o Município de Albergaria-a-Velha deve pagar, ao prestador de serviços, o preço constante da proposta adjudicada, não podendo o mesmo exceder o montante global máximo de € [confidencial] acrescido de IVA à taxa legal em vigor, considerando o prazo de execução contratual previsto no Cláusula 4.^ª do CE, sendo que este preço inclui todos os custos, encargos e despesas cuja responsabilidade não esteja expressamente atribuída ao contraente público.*
49. De salientar que o preço contratual para a prestação do serviço de TPF em análise foi alterado pelo Município face à primeira versão. Assim, inicialmente o Município tinha fixado o preço base em € [confidencial] acrescido de IVA, tendo em consideração que se verificou o aumento do valor de remuneração do operador de € [confidencial]/Km para € [confidencial]/Km.
50. A Cláusula 15.^a do CE vem prescrever o regime das condições de pagamento das quantias em dívida ao operador e, por outro lado, a Cláusula 16.^a do CE vem determinar a obrigatoriedade de o operador emitir faturas eletrónicas, nos termos ali explicitados.
51. O Capítulo III do CE vem estabelecer as regras aplicáveis em matéria de Responsabilidade Extracontratual perante terceiros.
52. Assim, na sua Cláusula 17.^a, o CE vem determinar que *“O prestador de serviços responde, nos termos da lei geral, por quaisquer prejuízos causados a terceiros no exercício das atividades que constituem o objeto da prestação de serviços, pela culpa ou pelo risco”.*
53. A Cláusula 18.^a, por sua vez, estabelece o regime de sanções contratuais aplicáveis ao operador, a qual foi alterada na sequência de resposta a pedido de esclarecimentos da AMT, passando a determinar o seguinte:

¹¹ Município adicionou a esta Cláusula as competências do Gestor do Contrato, na sequência de questão colocada pela AMT.

- Sem prejuízo da possibilidade de sequestro, resgate e resolução sancionatória do contrato de serviço adjudicado nos termos do artigo 333.º do CCP, a entidade adjudicante pode, com observância das regras previstas nos artigos 325.º e 329.º do CCP e no artigo 45.º do RJSPTP, aplicar multas em caso de incumprimento não justificado pelo adjudicatário das suas obrigações, incluindo as resultantes de determinações da entidade adjudicante emitidas nos termos da lei ou do contrato.
- Para efeitos da presente cláusula, os incumprimentos do adjudicatário classificam-se em leves, graves e muito graves.
 - i. Às infrações leves elencadas no n.º 18.3 daquela Cláusula é aplicável sanção pecuniária no valor de 150,00€ (cento e cinquenta euros) a 1.000,00€ (mil euros);
 - ii. Às infrações graves elencadas no n.º 18.4 daquela Cláusula é aplicável sanção pecuniária no valor de 1.000,00€ (mil euros) a 2.000,00€ (dois mil euros); e
 - iii. Às infrações muito graves elencadas no n.º 18.5 daquela Cláusula é aplicável sanção pecuniária no valor de 2.000,00€ (dois mil euros) a 5.000,00€ (cinco mil euros);
- A determinação da medida concreta de cada sanção, dentro dos limites *supra* referidos de cada categoria de infrações, é feita pela entidade adjudicante em função da gravidade da infração, sendo que no caso de reincidência da mesma infração, valores da sanção aplicável são elevados num terço;
- No caso de infrações leves, a entidade adjudicante pode, consoante a gravidade da infração, substituir a multa contratual pela sanção de simples advertência, salvo caso se trate de um caso de reincidência;
- O pagamento das sanções pecuniárias contratuais não isenta o adjudicatário do cumprimento integral do Contrato, nem de responsabilidade criminal, contraordenacional e civil a que eventualmente haja lugar, nem exclui o exercício do poder de fiscalização, de controlo e sancionatório de outras entidades competentes;
- Independentemente do tipo de infração praticada poderá o contraente determinar a perda da caução no valor correspondente à multa aplicável, com obrigação do prestador de serviços repor a mesma e, conforme os casos, a resolução do contrato.

54. A Cláusula 19.^a do CE, por sua vez, vem fixar o regime aplicável nos casos furtivos ou de força maior e, bem assim, a Cláusula 20.^a do CE vem estabelecer que, sem prejuízo de outros fundamentos previstos na lei, o Município pode resolver o contrato no caso de o prestador de serviços violar, de forma grave ou reiterada, qualquer das obrigações que lhe incumbem, designadamente, em caso de atraso, total ou parcial, na conclusão dos serviços objeto do contrato.
55. Já o regime de Resolução por parte do prestador de serviços encontra-se previsto na Cláusula 21.^a do CE, a qual se dá por reproduzida.
56. A Cláusula 22.^a do CE vem definir a matéria atinente aos seguros exigíveis ao prestador de serviços, no âmbito deste contrato, e a Cláusula 23.^o do CE trata das questões atinentes à caducidade do contrato, pelo fim do prazo do serviço.
57. No que respeita ao Programa de Concurso (PC), o seu ponto 1.1. especifica que o objeto do presente concurso público é a *“adjudicação de uma proposta para a celebração de um contrato de prestação de serviço de Transporte Flexível de Passageiros para o concelho de Albergaria-a-Velha por um período de 12 (doze) meses, designado por ALBUS, de acordo com o presente programa de concurso e o respetivo caderno de encargos”*.
58. No ponto 1.1. do PC consta também a referência à exigibilidade do Parecer prévio da AMT, nos termos da alínea b) do n.º 2 do artigo 34.^o do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio.
59. O ponto 1.2. do PC menciona ainda os três percursos a percorrer pelo ALBus, os quais também se encontram descritos na Cláusula 7.^a do CE (Cfr. *supra* parágrafo 41 do Parecer).
60. No que respeita à duração do contrato, o ponto 1.3. do PC estabelece que *“A prestação de serviço terá a duração de 12 (doze) meses, a contar do início de vigência do contrato, que se inicia no dia subsequente ao da assinatura do contrato”* (Cfr. Cláusula 4.^a do CE com idêntico teor).
61. Conforme referido no ponto 1.4.1. do PC, este concurso público é lançado ao abrigo do disposto na alínea b) do n.º 1 do artigo 20.^o e artigo 39.^o do CCP.
62. No que respeita ao órgão que tomou a decisão para contratar, o Artigo 2.^o do PC refere que *“A decisão de contratar subjacente ao procedimento foi tomada pelo Sr. Presidente*

- da Câmara Municipal, no exercício de competências próprias nos termos da alínea a) do n.º 1 do artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho, conjugado com o n.º 1 do artigo 36.º e com o artigo 38.º do CCP.
63. No ponto 2.2. do PC o Município apresenta a fundamentação da decisão de contratar, já mencionada *supra*.
 64. O ponto 3.1. do PC vem determinar as regras atinentes aos concorrentes, os quais podem ser pessoas singulares ou coletivas e concorrer em agrupamento, devendo neste último caso associar-se, antes da celebração do contrato, numa modalidade jurídica de responsabilidade solidária.
 65. Já no que concerne ao ponto 3.2. do PC o mesmo vem identificar as situações em que as pessoas singulares ou coletivas não podem ser concorrentes ao presente concurso público ou integrar qualquer agrupamento.
 66. O ponto 3.3. do PC vem dispor sobre as peças que fazem parte do concurso (Minuta do Anúncio, PC e CE).
 67. Por seu turno o ponto 4.1. do PC vem determinar que *“Os preços constantes das propostas são indicados em algarismos, não incluindo o IVA, sendo que se forem também indicados por extenso, em caso de divergência, os indicados por extenso prevalecem, para todos os efeitos, sobre os indicados em algarismos”*.
 68. No que concerne ao Preço base, o ponto 4.2. do PC encontra-se desatualizado, referindo que *“Pelo presente contrato, de acordo com as condições previstas no Caderno de Encargos, a entidade adjudicante dispõe-se a pagar até um limite máximo de [confidencial] acrescido de IVA à taxa legal em vigor, cujo valor inclui o veículo, motorista e custos diretos e indiretos da operação, remetendo-se a respetiva fundamentação para a nota explicativa que se junta em anexo ao presente programa de concurso”*, sendo que entretanto o Município atualizou o Preço base para o valor de € [confidencial] tendo remetido fundamentação económico-jurídica que pretende justificar o respetivo preço base atualizado.
 69. O ponto 4.3. do PC vem estabelecer que *“Nos termos do n.º 1 do artigo 71.º do CCP, a partir de 10% abaixo do preço médio das propostas a concurso, o preço total resultante de uma proposta é considerado anormalmente baixo”*.

70. Nos termos do ponto 5.1.1. do PC, a *“proposta é obrigatoriamente constituída pelos seguintes documentos, sob pena de exclusão, nos termos da alínea d) do n.º 2 do art.º 146.º do C.C.P., com observância das cláusulas do [CE] a) Declaração do concorrente de aceitação do conteúdo do caderno de encargos (...); b) Proposta com o preço diário da prestação de serviço, em algarismos e por extenso, indicando a taxa legal do IVA aplicável; c) Proposta com o preço global da prestação de serviço, em algarismos e por extenso, sem IVA, indicando qual a taxa legal aplicável; d) Certificado de matrícula do veículo a utilizar na prestação do serviço, que não deverá ser superior a 6 (seis) anos; e) Documentação comprovativa das seguintes características obrigatórias: i) Motorização mínima euro IV ou superior; ii) Rampa acesso e piso rebaixado para cidadãos com mobilidade reduzida; f) Se o concorrente for um agrupamento de empresas, declaração através da qual as empresas que o constituem se comprometem a satisfazer o disposto no ponto 3.1 do presente Programa de Procedimento, identificando o representante comum”, além disso, “Integram também a proposta quaisquer outros documentos que o concorrente apresente por os considerar pertinentes à boa compreensão da proposta”* (Cfr. ponto 5.1.2. do PC).
71. De acordo com o ponto 5.4.3. do PC *“Não é admitida a apresentação de propostas variantes”, isto é, não são admitidas “propostas que, relativamente a um ou mais aspetos da execução do contrato a celebrar contenham atributos que digam respeito a condições contratuais alternativas nos termos expressamente admitidos no [CE] ou das condições fixadas noutros documentos que servem de base ao procedimento”.*
72. No que respeita à apresentação e prazo de entrega de propostas as mesmas devem ser entregues até às 23:59h do nono (9º) dia, nos termos do nº 1 do art.º 135.º do CCP, não se incluindo na contagem o dia da publicação.
73. No que concerne à adjudicação, o ponto 6.2. do PC determina que a mesma *“será efetuada de acordo com o critério da proposta economicamente mais vantajosa, determinada através da modalidade monofator, de acordo com a qual o critério de adjudicação é densificado por um fator correspondente a um único aspeto da execução do contrato a celebrar, designadamente o preço”,* sendo que *“Em caso de empate das propostas será efetuado um sorteio aleatório para a designação do 1º classificado”.*
74. Nos termos do artigo 81.º do CCP e conforme previsto no ponto 7.1.1. do PC, o adjudicatário deve apresentar os documentos de habilitação ali indicados.

75. Nos termos da alínea a) do n.º 2 do artigo 88.º do CCP, não é exigível a prestação de caução, dado o preço contratual ser inferior a € 500.000,00.
76. No que respeita ao racional económico-financeiro do procedimento, o Município informou que tendo em vista a fixação do preço base do procedimento, teve em consideração o seguinte:
- O histórico de preços dos projetos anteriores:
 - a) o projeto piloto ALBUS I (de 01/04/2021 a 30/09/2021) que correspondeu a um preço/Km de € [confidencial];
 - b) o projeto piloto ALBUS II (de 02/11/2021 a 30/04/2022) correspondeu a um preço de € [confidencial];
 - O aumento dos custos fixos dos operadores – diretos e indiretos da operação - de cerca de 6 % ao ano (2020 a 2021);
 - Que o serviço irá operar além dos dias úteis, também aos sábados;
 - Que não se antecipa a possibilidade de otimização de recursos já instalados já que o serviço irá operar nas horas de ponta (período da manhã entre as 7h30 e as 9h00 e o período da tarde entre as 17h30 e as 19h00);
 - A necessidade de tornar a operação atrativa para o mercado;
 - Os custos diretos e indiretos da operação, entre outros, são estimados pelo Município – de acordo com os custos fornecidos pela operadora para o ano 2022, conforme o quadro seguinte:
 - [confidencial]
 - Os custos referidos no ponto anterior, conforme esclarecimento prestado pelo Município, comportam os seguintes elementos: 1 motorista afeto à operação, com uma remuneração base de € [confidencial]; o preço do combustível na proposta teve em consideração o valor de € [confidencial]/l, com o consumo de combustível de 17l/100; os custos administrativos compreendem as despesas de eletricidade, água, telecomunicações, material de escritório, entre outras.
77. Face ao que antecede, o Município considera razoável e aceitável considerar, no mínimo, o valor de € [confidencial]/Km com veículo e motorista, resultando num valor total de € [confidencial] acrescido de IVA à taxa legal em vigor, para uma operação a executar

durante um período de 12 meses (302 dias), tendo o percurso total uma extensão de 78.626,37 Km, ao qual corresponde um valor diário de € [confidencial] valor que o Município defende que “acompanha os valores médios praticados no mercado atualmente”.

78. Foram solicitados diversos pedidos de esclarecimento ao Município, o qual deu cabal resposta às solicitações desta AMT, bem como acolheu nas peças do procedimento e nos documentos de fundamentação do procedimento as respostas às questões colocadas pela AMT, conforme foi referido *supra*.

III – DA ANÁLISE

Enquadramento

79. A entrada em vigor da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, que aprovou o RJSPTP, bem como do Regulamento, conformou uma profunda reforma no modelo jurídico da organização dos serviços de transporte público¹² ¹³. Nos termos daquele regime, todos os operadores do mercado de transporte sujeitos a obrigações de serviço público, com compensação financeira em razão daquelas obrigações, e/ou atribuição de direito exclusivo passam a estar abrangidos pela obrigação de celebração de contrato de serviço público com as autoridades de transportes competentes, nomeadamente as autoridades de nível local. Por outro lado, os referidos contratos de serviço público devem ser precedidos de procedimento de contratação pública, por procedimento concursal, aberto, imparcial, transparente e não discriminatório, nos termos do artigo 18.º do RJSPTP, conjugado com o artigo 5.º do Regulamento, bem como com o CCP.
80. Na pendência de tais procedimentos concursais, mantêm-se os títulos habilitantes em vigor, nos termos esclarecimentos publicamente pela AMT¹⁴
81. De qualquer modo, a qualquer instrumento administrativo, contratual ou regulamentar que implique o pagamento de compensações/remunerações não deixa de se aplicar as competentes regras previstas no CCP, articuladas com o RJSPTP e o Regulamento,

¹² http://www.amt-autoridade.pt/media/2227/alteracaoregiurtransitorio_l52_2015_9jun.pdf

¹³ A AMT efetuou um intenso trabalho de monitorização sistemática da implementação deste regime que representa uma relevante reforma de nível nacional e europeu, tendo emitido, desde 2016, diversas orientações às autoridades de transportes sobre a preparação da contratualização de serviços de transporte, além de ter realizado diversas ações informativas em todo o país, e emitido diversos Pareceres Prévios Vinculativos sobre as peças de procedimentos de formação de contratos de concessão ou de prestação de serviços públicos. Entre eles: Acompanhamento da implementação do Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros - Ponto de situação 2016-2020 - https://www.amt-autoridade.pt/media/2908/acompanhamento_implementacao_rjsptp_2016-2020.pdf

¹⁴ Quadro Regulatório aplicável aos serviços de transporte público de passageiros - https://www.amt-autoridade.pt/media/3215/informacao_amt_regime_regulatorio_servicostransportepublico.pdf .

bem como as relacionadas com autorização de despesa. Por outro lado, e também nos termos do Acórdão do Tribunal de Contas¹⁵ (acrescentamos nós, de acordo com as recomendações da AMT ¹⁶¹⁷), o procedimento pré-contratual deve incluir, uma fase instrutória quem que se cumprirão, para efeitos dos artigos 23.º e 24.ª do RJSPTP, as seguintes obrigações:

- *“Enunciação de forma expressa e detalhada de elementos específicos, objetivos e quantificáveis para o cálculo da compensação por obrigações de serviço”;*
- *Cálculos comparativos da totalidade de custos e receitas da empresa privada num cenário de existência de obrigações de serviço público, com os decorrentes de um cenário sem existência de obrigação de serviço público e em que os serviços abrangidos fossem explorados em condições de mercado”; e*
- *Valoração do efeito financeiro líquido decorrente da soma das incidências positivas e negativas, da execução da obrigação de serviço público sobre os custos e receitas do operador de serviço público”.*

82. De recordar que o artigo 23.º do RJSPTP estabelece, por seu turno, que *“as autoridades de transportes competentes podem impor obrigações de serviço público¹⁸ ao operador de serviço público, as quais devem ser formuladas de forma expressa e detalhada, por referência a elementos específicos, objetivos e quantificáveis”.*

83. Noutra vertente, o artigo 24.º do RJSPTP estabelece que *“o cumprimento de obrigações de serviço público pode conferir o direito a uma compensação por obrigação de serviço público, a atribuir pela autoridade de transportes competente ao operador de serviço público respetivo”*, nos termos do anexo ao Regulamento e do Decreto-Lei n.º 167/2008, de 26 de agosto, na sua redação atual.

¹⁵ <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/acordaos/1sss/Documents/2019/ac004-2019-1sss.pdf> .

¹⁶ 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

¹⁷ Informação sobre Auxílios de Estado e compensações: https://www.amt-autoridade.pt/media/1955/auxilios_estado_osp_transportes.pdf

¹⁸ 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.*

84. De referir que, de acordo com a Comissão, *“a presunção de compatibilidade e a exoneração a que faz referência o parágrafo anterior, não excluem a possibilidade de as compensações pela prestação de serviços de transporte público constituírem auxílio estatal. Para o não serem, as compensações terão de satisfazer as quatro condições estabelecidas pelo Tribunal de Justiça no acórdão Altmark”*^{19,20}
85. Por outro lado, referem os n.ºs 3 e 4 do artigo 24.º do RSPTP que *“a compensação por obrigação de serviço público não pode exceder um montante que corresponda ao efeito financeiro líquido decorrente da soma das incidências, positivas ou negativas, da execução da obrigação de serviço público sobre os custos e as receitas do operador de serviço público”,* sendo que as incidências *“(…) são calculadas comparando a totalidade de custos e receitas do operador de serviço público num cenário de existência de obrigação de serviço público, com os decorrentes de um cenário sem existência de obrigação de serviço público e em que os serviços abrangidos são explorados em condições de mercado”*.²¹
86. 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

¹⁹ 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).

²⁰ 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.

²¹ 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”*.

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”.

87. 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 razoável²², igual ao efeito financeiro líquido”.
88. 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”.
89. 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”.
90. No processo em análise importa ainda atender ao enquadramento preconizado pelo Decreto-Lei n.º 60/2016, de 8 de setembro, o qual estabelece as regras específicas aplicáveis à prestação de TPF.
91. Conforme decorre do preâmbulo do diploma e do respetivo artigo 2.º, o TPF aplica-se a situações em que exista uma baixa procura na utilização do transporte público regular ou quando o transporte público regular ou em táxi não dê uma resposta ajustada às necessidades dos cidadãos, designadamente em regiões de baixa densidade

²² Segundo o Regulamento, “Por «lucro razoável» entende-se uma taxa de remuneração do capital que seja habitual no setor num determinado Estado-Membro, e que deve ter em conta o risco, ou a inexistência de risco, incorrido pelo operador de serviço público devido à intervenção da autoridade pública”.

populacional, com incidência de casos de exclusão social por via económica, ou em períodos noturnos e aos fins de semana.

92. O diploma estabelece ainda, entre outras, as regras de acesso, modalidades de TPF, formas de solicitação de serviços ou reservas e os títulos de transporte e tarifas, sendo estes últimos fixados de acordo com a regulamentação especial relativa a regras gerais tarifárias ou nos termos do contrato celebrado com a autoridade de transportes competente.

Contrato de serviço público

93. O n.º 5 do artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 60/2016, de 8 de setembro, estabelece que “*A autoridade de transportes competente pode atribuir ou autorizar a implementação de serviços de TPF 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 de TPF*”.

94. No caso concreto, o Município realizou dois projetos piloto, pelo que esta AMT solicitou esclarecimento no que é que diferiam os projetos piloto ALBUS I e II, tendo o Município respondido o seguinte:

[confidencial]

95. [confidencial]

96. confidencial]

97. Em suma, a implementação dos serviços de transporte flexível propostos a título provisório, experimental e de duração limitada, atenta as vicissitudes da oferta e da procura na decorrência de um contexto de pandemia, tem contribuído para obter mais informação e dados para se perceber qual será a procura num contexto de “normalidade”, sendo esta informação fulcral para se poder lançar um concurso nesta matéria e, assim, potenciar a mobilidade mais sustentável no Município.

98. Encontra-se, pois, justificada a necessidade de um 2.º projeto-piloto, por forma a obter dados relevantes no que respeita à procura do serviço a executar de TPF em Albergaria-a-Velha, num contexto de transição da pandemia COVID-19 para uma maior normalização da mobilidade dos utentes.

99. Comparando com o modelo apresentado nos projetos piloto, o Município mantém alguns dos pressupostos do anterior modelo de contrato adotado no decurso das experiências piloto, designadamente, no que respeita aos percursos a efetuar, contudo, pretende

agora - no atual procedimento- realizar serviços de transporte ao sábado, além dos dias úteis, bem como atualizar a remuneração do operador, tendo em consideração os custos de exploração – diretos e indiretos - apresentados pelo operador.

100. [confidencial]

101. Os valores base apresentados foram obtidos através do apuramento:

- Do histórico de preços dos projetos anteriores: a) o projeto piloto ALBUS I (de 01/04/2021 a 30/09/2021) que correspondeu a um preço/Km de € [confidencial]; b) o projeto piloto ALBUS II (de 02/11/2021 a 30/04/2022 correspondeu a um preço de €[confidencial];;
- O aumento dos custos fixos dos operadores – diretos e indiretos da operação - de cerca de 6 % ao ano (2020 a 2021);
- Que o serviço irá operar além dos dias úteis, também aos sábados;
- Que não se antecipa a possibilidade de otimização de recursos já instalados já que o serviço irá operar nas horas de ponta (período da manhã entre as 7h30 e as 9h00 e o período da tarde entre as 17h30 e as 19h00);
- A necessidade de tornar a operação atrativa para o mercado;
- Os custos diretos e indiretos da operação, entre outros, são estimados pelo Município – de acordo com os custos fornecidos pela operadora para o ano 2022, conforme o quadro seguinte constante supra no parágrafo x, com uma margem de lucro de [confidencial]; %.

102. À partida, a compensação em causa é fixada com o pressuposto de cobrir os custos associados à exploração, com uma margem de lucro de [confidencial] % para o operador, que aparenta ser adequada ao caso concreto, porquanto a receita tarifária reverte para o Município, não estando, pois, a remuneração do operador dependente da procura do serviço pelos utentes.

103. Considera-se que o valor da remuneração aparenta ser adequado, tendo também em conta procedimentos semelhantes e que já foram objeto de Parecer por parte desta AMT.

104. 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.

105. De referir que, não obstante a escolha do procedimento para a formação do presente contrato se basear em critérios de valor, nomeadamente em função do valor base estimado, de forma a garantir que não estamos perante a atribuição de vantagem económica suscetível de favorecer as empresas beneficiárias em relação a empresas concorrentes em igualdade de circunstâncias – compensação e direito de exploração – seria recomendável a introdução de um período transitório após celebração do contrato que potenciase a entrada de novos concorrentes. Contudo, tendo em conta que o atual projeto-piloto termina a 30 de abril de 2022, torna-se inviável implementar esta recomendação no presente procedimento, não obstante, esta mesma recomendação dever ser tida em consideração em futuros procedimentos.
106. Sublinha-se que nos termos do n.º 4 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril, o Município deverá promover, junto dos operadores, a transmissão à AMT de informação sobre todas as compensações/remunerações/financiamentos recebidas por aqueles neste período.

Obrigações de serviço público

107. Da análise do CE resultam igualmente de forma clara obrigações para os prestadores de serviços a contratar, nomeadamente obrigações de transmissão de informação que permitirão a devida monitorização da execução dos serviços e a validação dos futuros pagamentos no âmbito dos contratos a celebrar.
108. Na sequência dos pedidos de esclarecimentos solicitados por esta AMT, o Município passou a prever no seu CE o seguinte:
- Foi adicionada a alínea s) ao n.º 5.2 do ponto 5.º ao CE, com o seguinte teor: *“Assegurar a transmissão de informação dos dados previstos nos termos do artigo 22.º do RJSPTP, que incluem dados de operação, económicos e financeiros, uma vez que o incumprimento daquelas obrigações bem como de obrigações de serviço público, consubstanciam contraordenações puníveis nos termos das alíneas b) e e) do n.º 1 do artigo 46.º do RJSPTP”;*

- Foram estabelecidos prazos de reporte quanto às obrigações de informação (Cfr. al. i), do n.º 5.2. do artigo 5.º do CE);
- Foi adicionada a alínea t), ao n.º 5.2 do artigo 5.º ao CE, com o seguinte teor: *“Deve ser garantida a transmissão dos dados operacionais constantes do Regulamento n.º 430/2019, de 16 de maio, alterado pelo Regulamento n.º 273/2021, de 23 de março, e dos dados previstos nos relatórios públicos estabelecidos no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento, devendo o operador colaborar para tal objetivo”;*
- A obrigação de emissão mensal de fatura foi retificada no sentido de se acautelar a transmissão da informação mínima que deve ser disponibilizada pelo operador para efeitos de cumprimento do n.º 4 do artigo 22.º do RJSPTP;
- O ponto 10. do CE, que fazia mera referência à disponibilização de Livro de Reclamações pelo Operador e que previa o envio ao Município de informação relativa ao tratamento dado às reclamações recebidas pelo operador, e que não tinha em consideração a recente alteração legislativa, foi alterado em consonância com a legislação em vigor, passando a prever o seguinte:

“10.1. Deverá ser cumprido o Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro, e as 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”;

“10.2. O prestador de serviços deverá disponibilizar o livro de reclamações em formato físico, bem como disponibilizar endereço eletrónico para o qual os passageiros possam enviar reclamações através de plataforma eletrónica”;

“10.3. O prestador de serviços deve enviar, mensalmente, as reclamações registadas, acompanhadas das respostas dadas aos utentes e dos resultados das investigações e demais providências que porventura tenham sido tomadas, à Autoridade da Mobilidade e dos Transportes, cujas “competências previstas no Decreto-Lei n.º 7/2014, de 15 de Janeiro, e no Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro, em matéria de execução dos direitos dos consumidores, são exercidas pela Autoridade dos Transportes [...]” de acordo com a alteração legislativa introduzida pelo artigo 23.º do Decreto-Lei n.º 71/2021, de 11 de agosto de 2021.”

- Foram adicionadas no CE as competências do Gestor do Contrato, cuja figura já se encontrava prevista no contrato;
- Foram adicionados ao CE parâmetros de qualidade do serviço, de acordo com a alínea j), do n.º 1 do artigo 21.º do RJSPTP, através da implementação de indicadores recomendados pela AMT, nomeadamente, Índice de Regularidade; Índice de Pontualidade; Índice de Satisfação e Índice de Reclamações.

109. O regime de sanções foi objeto de reformulação pelo Município, podendo afirmar-se que o atual regime proposto no CE aparenta implicar que o incumprimento de todas as obrigações contratuais, incluindo obrigações de informação e acessórias, estão associadas a penalizações contratuais, com valores mínimos e máximos (dissuasores do incumprimento), cumprindo-se, desta forma, o disposto no artigo 45.º do RJSPTP. Importa, pois, garantir que qualquer incumprimento das obrigações contratuais seja passível de sancionamento, uma vez que o incumprimento daquelas obrigações bem como de obrigações de serviço público, consubstanciam contraordenações puníveis nos termos das alíneas b) e e) do n.º 1 do artigo 46.º do RJSPTP.²³

110. Verifica-se, pois, um claro aperfeiçoamento das peças do procedimento apresentadas inicialmente pelo Município a esta AMT.

111. Por outro lado, tal como defendido pela AMT²⁴:

- A fundamentação do preço contratual seja uma competência da entidade adjudicante, está subjacente ao enquadramento legal, nacional e europeu, e às orientações da AMT nesta matéria, que apenas através do cumprimento da obrigação de transmissão de informação por parte de operadores económicos, beneficiários de financiamento público, é possível assegurar uma adequada gestão dos dinheiros públicos;
- A atribuição de tais compensações/remunerações depende da adequada contratualização das mesmas, o que significa que as autoridades de transportes/entidades adjudicantes devem poder aceder a dados objetivos e fiáveis que lhes permitam exercer as competências que legalmente lhes estão atribuídas;

²³ https://www.amt-autoridade.pt/media/2273/obrigacoes_legais_reporte_informacao_operadores_transporte.pdf

²⁴ Obrigações Legais de Transmissão de Informação por Parte de Operadores de Transportes 2020 - https://www.amt-autoridade.pt/media/2710/obrigacoes_transmissao_inf_operadores_transportes.pdf

- Todas as medidas que configurem uma transferência de recursos públicos que não estejam devidamente enquadradas na legislação e jurisprudência nacional e europeia quanto à definição e imposição de obrigações de serviço público e respetiva compensação são, em princípio, proibidas, pois são incompatíveis com o mercado interno, cominadas com a sanção de nulidade;
- Se os operadores de transportes não transmitirem a informação a que estão legalmente obrigados, não será, em princípio, aceitável que sejam beneficiários daquele esforço financeiro público.

112. Considera-se que deverá existir uma monitorização contratual rigorosa, sistemática e periódica (acompanhando os pagamentos previstos), com base nos elementos transmitidos pelo operador²⁵, que garanta que, a todo o tempo e/ou quando se justifique, se possa proceder aos ajustamentos que sejam necessários.

113. Por isso, sempre que necessário, recomenda-se que se certifique, valide ou audite, a informação transmitida pelos operadores, seja para os efeitos contratuais, seja também para efeitos de pagamento de outras compensações que influenciam a sustentabilidade da exploração, como sejam (hipoteticamente) a prática de descontos tarifários (4.18, sub23, ao abrigo do PART) ou passes escolares (nos termos do Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro).

114. 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.

Direitos dos utilizadores

115. No que se refere ao Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro, recomenda-se especial atenção do Município na monitorização do cumprimento daquelas obrigações legais²⁶,

²⁵ 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

²⁶ Relatório de Ação de Diagnóstico quanto à Divulgação de Condições Gerais de Prestação e utilização de Serviços de Transporte Público de Passageiros - http://www.amt-autoridade.pt/media/1615/relatorio_acao_diagnostico_condicoesgerais_transportepublicopassageiros.pdf

designadamente na disponibilização de informação clara e acessível sobre todos os aspetos da exploração, incluindo a disponibilização de livro de reclamações²⁷.

116. Por outro lado, conforme previsto já na Cláusula 10.º do CE, deve a autoridade de transportes garantir a promoção (por si e/ou pelo operador) da disponibilização de Livro de Reclamações (físico e eletrónico)²⁸ nos termos Decreto-Lei n.º 156/2005, de 15 de setembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 74/2017, de 21 de junho.
117. Mais se refere que, de acordo com o artigo 3.º daquele diploma, são abrangidos pela obrigação de disponibilização do formato físico do livro de reclamações todos os fornecedores de bens e prestadores de serviços, que se encontrem instalados com 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.
118. 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.
119. 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.
120. 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.
121. 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

²⁷ Disponibilização do Livro de Reclamações Eletrónico - Informação aos Operadores Económicos - <http://www.amt-autoridade.pt/media/2162/disponibilizacaolre.pdf>

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

em concreto, estão incluídas nos Mercados da Mobilidade e dos Transportes e portanto estão sujeitas aos poderes da AMT, nos termos do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, ou seja todas as empresas e outras entidades que exercem atividades económicas no âmbito da mobilidade, dos transportes terrestres, fluviais, marítimos, ferroviários e respetivas infraestruturas.

122. 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.
123. O artigo 13.º do mesmo diploma estabelece que a formulação da reclamação, nos termos previstos naquele diploma não exclui a possibilidade de o consumidor ou utente apresentar reclamações por quaisquer outros meios e não limita o exercício de quaisquer direitos constitucional ou legalmente consagrados.
124. 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.
125. 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. ²⁹[1].
126. De sublinhar que a obrigatoriedade de acesso claro e perfeitamente identificado ao livro de reclamações eletrónico, em plataforma digital, não exclui a necessidade de qualquer agente económico nos Mercados da Mobilidade e dos Transportes se inscrever no Livro

²⁹ 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>.

de reclamações Eletrónico³⁰, 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.³¹

127. Neste âmbito, o Município estabeleceu no CE, na sua Cláusula 10.^a, que o operador deve disponibilizar aos passageiros livro de reclamações, em formato físico e eletrónico, bem como disponibilizar endereço eletrónico para o qual os passageiros possam enviar reclamações por meio de plataforma eletrónica.
128. 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 (reclamacoes@amt-autoridade.pt).

Racionalidades societais relevantes

129. 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.

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

³¹ 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>

130. Tendo em conta os elementos disponibilizados, afigura-se que esta operação cria adequadas condições para o desenvolvimento sustentável da prestação de serviço de transporte rodoviário de passageiros no município e contribuirá para a inclusão social da população mais idosa ou sem outro modo de deslocação.
131. Por outro lado, o facto de se especificarem condições de exploração de um operador de transportes bem como as suas relações com a respetiva autoridade de transportes confere um quadro de transparência, estabilidade e previsibilidade, e viabilizando um exercício de regulação, supervisão e organização de sistema atento a eventuais distorções concorrenciais.
132. Quanto aos contribuintes, no que concerne à resiliência da sociedade e da economia face à carga fiscal e, não obstante existirem encargos financeiros diretos, os mesmos têm como contrapartida a manutenção do serviço público essencial. Ou seja, as contrapartidas públicas viabilizam a concretização do interesse público de assegurar a satisfação permanente nas necessidades da população.
133. O reforço e aplicação rigorosos de mecanismos de monitorização e fiscalização devem servir para dissuadir o incumprimento de obrigações contratuais, e evitar que se traduzam numa eventual deterioração da qualidade do serviço prestado aos consumidores, pelo que, em conclusão, a aplicação da racionalidade ancorada nos contribuintes conduz à perceção de que os balanços finais, em termos dos benefícios líquidos globais para os contribuintes, são positivos.
134. No que tange a utilizadores/ utentes/ consumidores e/ou cidadãos, o facto de o sistema ser gerido por uma entidade (Município) 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.
135. 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.
136. Também no interesse daqueles, como dos contribuintes, a prestação do serviço público de transporte de passageiros, com base numa definição transparente e objetiva de

obrigações contratuais, poderá potenciar uma melhor gestão dos dinheiros públicos e, conseqüentemente, assegurar a sustentabilidade da oferta de transportes à população.

137. Em suma, é de concluir e sublinhar:

- Nos termos do n.º 1 do artigo 23.º do RJSPTP, as obrigações de serviço público são descritas por referência a elementos específicos, objetivos e quantificáveis;
- São impostas obrigações, como sejam obrigações de informação e reporte, de elementos operacionais e económicos;
- A formação do contrato teve em conta, entre outros aspetos, o histórico da operação; os custos diretos e indiretos da exploração, atualizados pelo Município tendo em conta os recentes aumentos dos custos de exploração verificados, com a aplicação de uma margem de lucro razoável de 8,2%; pelo que o preço base foi definido com o objetivo de assegurar a sustentabilidade da atividade;
- São estabelecidas obrigações de relacionamento com os passageiros;
- As obrigações impostas são objetivas e vinculativas, sendo estabelecidas sanções em caso de incumprimento; e
- O incumprimento de cada uma das obrigações previstas no contrato poderá haver implicar à aplicação de uma penalidade contratual.

138. Ou seja, considerando os dados disponibilizados, à partida, estamos perante o permitido pelo Direito e pela Jurisprudência Europeia, existindo obrigações contratuais clara e objetivamente definidas e perante compensações que se afigura não ultrapassar o necessário para cobrir os custos ocasionados com o serviço público incentivando o operador a procurar a eficiência na prestação de serviços, diminuindo os custos, potenciando receitas e evitando o pagamento de penalizações.

IV– DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES

139. De sublinhar que não cumpre à AMT, enquanto regulador económico independente, impor a opção por quaisquer cenários e/ou modelos, competindo-lhe, antes, refletir sobre os Modelos propostos e escolhidos pelas Autoridades de Transportes, tendo em conta a sua *compliance* com o enquadramento jurídico e jurisprudencial em vigor, bem

como as suas consequências no mercado, tendo em conta as racionalidades *supra* referidas e eventuais impactos jus concorrenciais, diretos e indiretos

140. 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.
141. 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.
142. De qualquer forma, uma vez que a fundamentação e a execução contratual devem propugnar por alcançar pressupostos de transparência e objetividade³², de forma que se possa garantir, a todo o tempo, o cumprimento de um serviço de qualidade e a maximização da recursos públicos ³³ (por via de uma não sobrecompensação do operador), determina-se que o Município:
- Garanta a complementaridade dos TPF com os restantes serviços de transporte público na região, de forma a manter relacionamentos de sã concorrência entre operadores e manter a sustentabilidade de todos os serviços de transporte de passageiros;

³² Também desta forma se dá cumprimento ao n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento e ao ponto 2.5.1. das Orientações da Comissão: *“o artigo 7.º, n.º 1, do regulamento prevê que cada autoridade competente publique um relatório anual circunstanciado sobre as obrigações de serviço público que são da sua competência, os operadores de serviços públicos selecionados e as compensações e os direitos exclusivos concedidos a estes como contrapartida. O relatório deve estabelecer a distinção entre transporte por autocarro e por comboio, permitir o controlo e a avaliação dos desempenhos, da qualidade e do financiamento da rede de transportes públicos e, se for caso disso, prestar informações sobre a natureza e a extensão dos direitos exclusivos eventualmente concedidos. No entender da Comissão, um «relatório circunstanciado» será um relatório global relativo a todos os contratos de serviço público que a autoridade competente adjudicou, os quais devem ser todos identificados individualmente. Além dos valores totais, as informações fornecidas deverão, pois, referir-se a cada contrato, acautelando a proteção dos interesses comerciais legítimos dos operadores. Os operadores de transportes públicos estão obrigados a prestar às autoridades competentes todos os dados e informações que lhes permitam cumprir as obrigações de publicação. Para se conseguir o objetivo desta disposição, que é a monitorização e avaliação úteis da rede de transportes públicos com vista a possibilitar a comparação com outras redes de transportes públicos num quadro transparente e estruturado, a Comissão incentiva os Estados-Membros e as suas autoridades a assegurarem, voluntariamente, o acesso fácil a esta informação e possibilitarem comparações úteis. (...)”*

³³ 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.”*

- Reveja o Programa de Concurso no sentido de atualizar o preço contratual do procedimento, conforme proposto no CE, em sede de esclarecimentos e no seu documento de fundamentação do preço base;
- Garanta que, nos termos do n.º 5 do artigo 36.º do CCP, as peças do procedimento identifiquem, expressamente, todos os pareceres prévios que possam condicionar o procedimento e a execução do contrato, o que inclui o presente parecer.

143. Recomenda-se ainda ao Município o cumprimento do seguinte:

- Que implemente em futuros procedimentos um período transitório de instalação do concorrente vencedor do concurso, por forma a que o Município possa captar novos potenciais concorrentes;
- Garanta a transmissão de informação pelo operador dos dados previstos no artigo 22.º do RJSPTP;
- Garanta a obrigação de transmitir os dados operacionais, a título de execução contratual, previstos no Regulamento n.º 430/2019, 16 de maio de 2019³⁴, alterado pelo Regulamento n.º 273/2021, de 23 de março, em ordem a garantir uma adequada monitorização de todos os pressupostos e variáveis necessários ao cálculo de indicadores de performance tendo em conta os indicadores de monitorização e supervisão que constam da Informação às Autoridades de Transportes de 27 de setembro de 2018³⁵; e
- Garanta que os operadores transmitam os dados necessários ao cumprimento das suas próprias obrigações, consubstanciadas na elaboração dos relatórios supramencionados³⁶ sob pena de aplicação de multas contratuais³⁷.

144. Quanto à execução contratual, recomenda-se ainda que se comprove:

- Nos termos da Lei n.º 64/2013, de 27 de agosto, se procedeu às adequadas informações e notificações, designadamente à Inspeção Geral de Finanças;

³⁴ Alterado pelo Regulamento n.º 273/2021, de 23 de março e para os efeitos previstos no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento (CE) 1370/2007.

³⁵ Disponível em: https://www.amt-autoridade.pt/media/1777/csite_indicadores_monitorizacao_supervisao_at.pdf

³⁶ Orientações - Obrigações de Reporte e Publicitação - Regulamento n.º 430/2019 e Regulamento (CE) n.º 1370/2007 - http://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes_amt_obrigacoes_reporte_relatorios_publicos.pdf

³⁷ Orientações - Obrigações de Reporte e Publicitação de Obrigações de Serviço Público – Prorrogação de Prazo - COVID-19 - http://www.amt-autoridade.pt/media/2452/covid-19_obrigacoes_reporte_publicitacao_osp.pdf

- Que se cumpriram os competentes requisitos de autorização de despesa e garantia da sua comportabilidade, bem como a competente fundamentação, designadamente nos termos da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro e Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, do CCP e do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho;
 - Que se cumpriram as obrigações decorrentes do Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro, bem como do regime previsto no Regulamento (UE) n.º 181/2011, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro de 2011;
 - Que se deu cumprimento às obrigações relativas ao livro de reclamações, no formato físico e eletrónico, nos termos do Decreto-Lei n.º 156/2005, de 15 de setembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 74/2017, de 21 de junho.
145. Nos termos do n.º 4 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril, o Município deverá promover, junto dos operadores, a transmissão à AMT de informação sobre todas as compensações/remunerações/financiamentos recebidas por aqueles neste período, ao abrigo de qualquer instrumento legal, regulamentar, contratual ou administrativo, bem como a informação disponível sobre os impactos na operação de transportes na região.³⁸
146. Naturalmente que a ponderação e introdução das ações deve ser balanceada e justificada em função da gestão dinâmica e flexível do serviço público, da exequibilidade de uma monitorização eficaz não indutora de custos administrativos incomportáveis para a economia do contrato ou limitadora, para além do aceitável, do normal grau de discricionariedade do Município na defesa do interesse público e no cumprimento estrito da legalidade.
147. Sendo o transporte público de passageiros um serviço público essencial, importa assegurar a manutenção da sua exploração, sobretudo numa região de baixa densidade populacional, com população idosa e de poucas alternativas à deslocação da população, fomentando a mobilidade da população que habita no concelho, com particular destaque para pessoas mais vulneráveis, mais deslocadas a nível geográfico, de mobilidade mais reduzida, mais idosas e de todos os cidadãos que não possuem meios próprios de deslocação, quer por razões económicas, quer em termos de idade

³⁸ Compensação pela disponibilização do passe 4_18@escola.tp, do passe sub23@superior.tp e do passe Social + http://www.amt-autoridade.pt/media/2501/compensacoes_passes.pdf, Implementação de Serviços Mínimos de Transporte de Passageiros/transporte escolar http://www.amt-autoridade.pt/media/2492/covid-19_servicosminimostransportepassageiros.pdf, Financiamento e Compensações aos Operadores de Transportes Essenciais, no Âmbito da Pandemia COVID-19 - Decreto-Lei N.º 14-C/2020, de 7 de abril http://www.amt-autoridade.pt/media/2437/faq_compensacoestarifarias.pdf e Programa de Apoio à Densificação e Reforço da Oferta de Transporte Público - COVID-19 - http://www.amt-autoridade.pt/media/2514/apoio_reforco_oferta_transporte_publico_covid-19.pdf

ou outras situações pessoais, para o local de trabalho dentro do concelho ou para se deslocarem para os serviços de saúde, serviços públicos, lazer, espaços comerciais entre outros.

V – DAS CONCLUSÕES

148. 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.
149. No caso concreto, foi aduzida informação relevante que permite considerar fundamentado o preço base fixado de €[confidencial] acrescido de IVA à taxa legal em vigor, à luz do enquadramento legal e jurisdicional citado, isto é, aquele montante reflete os custos de exploração diretos e indiretos estimados para a execução da referida operação, com uma margem de lucro razoável de 8,2%, tendo em consideração o reduzido risco da operação.
150. O prazo contratual a considerar para a execução do contrato é de 12 meses (302 dias), tendo o percurso total uma extensão de 78.626,37 Km, ao qual corresponde um valor diário de €[confidencial] valor que acompanha os valores médios praticados no mercado atualmente.
151. 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.
152. Neste contexto, sublinha-se que o sentido favorável do parecer está condicionado ao cumprimento das determinações efetuadas bem como à efetiva implementação de todos os mecanismos contratuais previstos, para evitar situações de sobrecompensação.
153. 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, em 05 de maio de 2022.

A Presidente do Conselho de Administração

Ana Paula Vitorino