

PARECER N.º 49/2019

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

I – DO ENQUADRAMENTO

1. A Câmara Municipal de Castelo Branco (Município) remeteu à Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT) o email de 14-10-2019 para efeitos de emissão de parecer prévio vinculativo, conforme previsto no Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, sobre as peças do procedimento *“Contratualização dos Serviços de Transporte Coletivo Rodoviário de Passageiros do Município de Castelo Branco”*.
2. Aquela comunicação é composta por pressupostos financeiros/económicos, bem como pelas peças do procedimento de concurso público, tendo ainda sido prestados esclarecimentos adicionais, a pedido da AMT em 15-10-2019 e respondidos a 16-10-2019.
3. Segundo o Município, foi promovido um concurso público com vista à aquisição dos serviços de transporte público de passageiros, sujeito a parecer favorável da AMT com a referência n.º 26/2019, cujo anúncio foi publicado no Diário da República (2.ª Série) n.º. 155, de 15 de agosto de 2019.
4. O objeto do procedimento *“foi dividido em dois lotes, mantendo as características dos serviços que vêm sendo prestados, uma vez que estão em curso trabalhos tendentes à redefinição das necessidades, dimensionamento e desenho das redes, e outros requisitos necessários à contratualização destes serviços com um horizonte mais amplo, quer ao nível municipal, quer ao nível do território da Comunidade Intermunicipal da Beira Baixa.”*
5. Sucede que *“no âmbito deste procedimento não foram apresentadas propostas ao Lote 1, correspondente a 6 linhas urbanas e 14 linhas municipais”*.
6. Neste contexto, *“e revistos os pressupostos e o montante da compensação a atribuir ao adjudicatário, o presente Concurso visa a contratualização, em regime de prestação de serviços, do serviço público de transporte de passageiros municipal no Município de Castelo Branco pelo prazo de 10 meses, garantindo a continuidade do serviço e um pensamento mais aprofundado sobre as necessidades num horizonte temporal mais longo e com maior articulação com os serviços de transporte público de passageiros”*

intermunicipais e regionais, que serão objeto de procedimento a lançar no futuro próximo”.

7. Neste âmbito procedeu-se a:

- *“Ajustamento do valor dos honorários dos motoristas, pessoal de manutenção e oficinas, operadores de revisão e “outros”, assumindo valores de referência a nível nacional (o total de honorários sofreu uma alteração de € 206.039 para € 296.000. Os cálculos anteriores tinham sido estimados a partir da informação de carácter mais geral constante do Relatório e Contas das empresas que prestam serviços na região e no concelho de Castelo Branco;*
- *Alteração dos custos de operação relativos à “frota”, aproximando-os dos custos estimados para a operação atual em Castelo Branco (veic.km passou de € 0,87 para € 0,82);*
- *Alteração do valor da Indeminização Compensatória no período dos 10 meses, que passa de € 46.156,6 para € 95.000”.*

8. No que se refere ao procedimento do Concurso, procedeu-se a:

- *“Alteração do valor do preço base, em conformidade com os resultados do modelo económico, passando de € 46.156,6 para € 95.000;*
- *Alteração do “valor estimado do benefício económico”, em conformidade com os resultados do modelo económico, que passa de € 686.052,50 para € 734.895,00;*
- *Modificação do modelo de avaliação das propostas no sentido de simplificar e clarificar, tendo sido retirado o fator “níveis de serviço”.*

9. No que se refere ao Caderno de Encargos procedeu-se a:

- *Alteração do valor do preço base, em conformidade com os resultados do modelo económico, passando de € 46.156,6 para € 95.000;*
- *Alteração do “valor estimado do benefício económico”, em conformidade com os resultados do modelo económico, que passa de € 686.052,50 para € 734.895,00;*
- *Modificação do modelo de avaliação das propostas no sentido de simplificar e clarificar, tendo sido retirado o fator “níveis de serviço”;*
- *Alteração do parágrafo relativo ao cumprimento do contrato”.*

10. O Município esclarece que *“os cálculos iniciais não foram efetuados de forma genérica, mas sim baseados na informação dos relatórios e contas dos operadores que operam em Castelo Branco, nomeadamente a informação relativa a custos, receitas, passageiros e produção. Como é sabido não existe informação completa e fidedigna sobre a procura, nem sobre as diferentes rubricas de custos e receitas dos serviços atuais. Esta é uma matéria que se procurou retificar nos procedimentos em curso, exigindo aos adjudicatários a transmissão de dados de exploração atuais e fidedignos para que, em sede de revisão do dimensionamento e características da rede, se possa laborar sobre informação mais completa.”*
11. Acrescentou que *“admitia-se que os valores objeto do primeiro procedimento, lançado em 14 de agosto, constituíam uma boa aproximação da realidade atual relativa à operação dos serviços de transporte de passageiros na região e que seria suficiente para justificar o interesse dos operadores de transporte. No entanto, como é sabido, o lote 1 do procedimento em causa não teve qualquer concorrente”*.
12. Assim, *“as alterações aos valores de algumas variáveis do modelo económico visaram ajustar estes valores a valores de referência a nível nacional. Este aspeto é particularmente visível nos custos de pessoal. De acordo com a revisão efetuada, os custos veic.km são de 1,42 euros e as receitas veic.km de 1,48 euros, situando-se em valores perfeitamente aceitáveis quando comparados com outros valores de referência a nível nacional. Note-se ainda que, se o peso da revisão efetuada ao nível da compensação a atribuir ao adjudicatário se afigura elevado, isto deve-se ao facto de essa compensação já por si ter uma expressão reduzida do valor contratual, considerada a totalidade dos benefícios económicos que o operador virá a obter com a execução do contrato. Se atendermos a esse valor do contrato, a revisão representa um aumento de cerca de 8%.”*
13. Desta forma, considera o Município que *“com as alterações introduzidas pretende-se garantir que o contrato é atrativo para potenciais interessados e que fica assegurada a prestação destes serviços de transporte” e, por isso, “ após terem sido efetuados os ajustamentos necessários, junto se enviam as peças do procedimento, para efeito de reemissão do parecer prévio vinculativo por parte da AMT”*.

III – DO PARECER

14. De acordo com o Código dos Contratos Públicos (CCP) e com a jurisprudência nacional, ocorrendo um concurso deserto, a prossecução dos interesses públicos pode justificar que, num horizonte temporal de curto prazo, se faça recurso a procedimentos não concorrenciais, nos termos do consignado no artigo 24.º CCP.
15. Mas cumpridas de imediato as necessidades públicas, para satisfação continuada das mesmas ou de novas necessidades, deve a Administração recorrer a novos procedimentos concorrenciais, assim se observando os princípios da transparência, da igualdade e da concorrência, expressamente consagrados no n.º 4 do art.º 1.º do CCP e outros princípios aplicáveis, nos termos da Constituição e da lei (designadamente do Código do Procedimento Administrativo), a toda a atividade administrativa pública, como os da prossecução do interesse público, da legalidade, da proporcionalidade e da imparcialidade.
16. A escolha de um procedimento por ajuste direto ao abrigo do artigo 24.º do CCP, por ter ficado deserto um concurso público anterior, é um ato geneticamente ligado ao concurso público original porque esta decisão não pode introduzir alterações substanciais, e deve ser tomada no prazo máximo de 6 meses sobre a data limite para a apresentação de propostas nos termos do mesmo artigo.
17. Ou seja, o caderno de encargos e, se for o caso, compensação financeira/remuneração ou requisitos mínimos de capacidade técnica e financeira não podem ser substancialmente alterados, e a decisão de escolha do ajuste direto tem de ser tomada no prazo de seis meses a contar do termo do prazo fixado para a apresentação de propostas ao concurso.
18. No caso concreto, o Município entende que as condições contratuais submetidas à concorrência deveriam ser alteradas por considerar que o teste do mercado revelou que as mesmas se revelaram não ser atrativas.
19. No Parecer n.º 26/2019, a AMT considerou que, com base nos dados disponibilizados pelo Município e exposto supra – valor do contrato e critérios de adjudicação -, estávamos, na generalidade, perante o permitido pelo Direito e pela Jurisprudência Europeia, existindo obrigações contratuais definidas, afigurando-se não se conferir vantagem económica suscetível de favorecer a empresa beneficiária em relação a empresas concorrentes em igualdade de circunstâncias (desde logo porque o benefício — compensação e direito de exploração — não é atribuído diretamente ou imposto mas

na sequência de procedimento concursal). Também se considerou que estávamos perante remunerações que não ultrapassam o necessário para cobrir os custos ocasionados com o serviço público (sem prejuízo da margem de lucro razoável), e que existem incentivos para procurar a eficiência na prestação de serviços, diminuindo os custos, potenciando receitas indiretas e evitando o pagamento de penalizações.

20. Contudo, o teste de mercado revelou que, tendo em conta as condições contratuais – mais exigentes do que as anteriores, designadamente no que se refere a indicadores de desempenho, obrigações de reporte e exigência de cumprimento de obrigações e respetivas penalizações – o modelo de exploração não se revelou suficientemente atrativo.
21. Por outro lado, poderá revelar igualmente que as condições contratuais vigentes – e a informação disponível delas resultantes - poderiam já estar desadequadas da realidade, não podendo servir de referência a futuros procedimentos, nos mesmos termos e/ou com exigências contratuais adicionais.
22. Segundo o Município, tal obrigou a um novo exercício de levantamento e ponderação de dados relevantes, entre os disponíveis e com recurso a informação adicional, tendo-se concluído pela necessidade de revisão do preço contratual, mantendo-se a opção de submissão à concorrência em novo procedimento concursal e não através de ajuste direto.
23. Nesse sentido, nada haverá obstar ao lançamento de novo procedimento concursal, com revisão de condições contratuais identificadas e na sequência de anterior procedimento.
24. Finalmente, será de dar aqui, por integralmente reproduzido, o Parecer n.º 26/2019, incluindo as recomendações/determinações nele constantes, que deverão ser integralmente cumpridas.
25. No caso concreto, atentos os circunstancialismos locais, considera-se ser de reforçar a recomendação de:
 - Proceder ao reporte sobre o desenvolvimento do procedimento concursal, designadamente para efeitos de deteção de eventuais indícios de Conluio na Contratação Pública¹ tendo em atenção que o operador incumbente não

¹ Ver Guia do Combate ao Conluio na Contratação Pública em:
http://www.concurrencia.pt/vPT/Praticas_Proibidas/Documents/Guia%20de%20Boas%20Praticas%20-%20Combate%20ao%20Conluio%20na%20Contratacao%20Publica.pdf

apresentou propostas para um procedimento concursal cujas prestações são semelhantes às atuais (e que aliás, foram, em termos semelhantes, objeto do procedimento de ajuste direto para a prestação dos serviços na pendência do procedimento concursal – Parecer 34/2019, de 29 de agosto) e num contexto em que nenhum outro operador concorrente apresentou qualquer proposta;

- Com a execução contratual, e desde logo na primeira metade da totalidade do prazo máximo fixado, a confirmação dos dados financeiros e operacionais, apresentados para fundamentar a presente alteração de condições contratuais, de forma a confirmar a sua aderência à realidade, como aliás já se havia recomendado no Parecer 26/2019.

26. Para o efeito, é essencial que seja contratualmente mandatário que o operador possua os adequados dos sistemas contabilísticos, e que transmita à autoridade de transportes os dados relevantes ² que permitam responder ao Regulamento n.º 430/2019, publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 94, de 16 de maio de 2019 e à elaboração dos relatórios públicos sobre o serviço público de transporte de passageiros, previstos no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento³.

III – DAS CONCLUSÕES

27. Assim, e em conclusão, o parecer da AMT é favorável, nos seguintes termos:

- a) No que concerne ao objeto específico deste parecer, afigura-se 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;
- b) No entanto, o caráter positivo do parecer está condicionado ao cumprimento das recomendações efetuadas, neste parecer e no Parecer 26/2019, sendo convolado em negativo caso se verifique um incumprimento não fundamentado;

² Disponível em: https://www.amt-autoridade.pt/media/1777/csite_indicadores_monitorizacao_supervisao_at.pdf

³ Ver 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

- c) 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;

Lisboa, 25 de outubro de 2019.

O Presidente do Conselho de Administração

João Carvalho

Direção de Supervisão

Divisão de Avaliação de Políticas Públicas e Monitorização Setorial