

PARECER N.º 38/AMT/2023

I - INTRODUÇÃO

1. A CIM Médio Tejo (doravante também designada por CIM) remeteu à Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT), para efeitos de emissão de parecer prévio vinculativo, conforme previsto no Decreto-Lei n.º 78/2014 de 14 de maio, o procedimento de aquisição de serviços de transporte a pedido no Médio Tejo – Abrantes, Alcanena, Constância, Torres Novas e Vila Nova da Barquinha.
2. O citado parecer inscreve-se no cumprimento da missão da AMT enquanto regulador económico independente, nos termos dos seus Estatutos, publicados em anexo ao Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio e de acordo com as exigências que emanam da Lei-Quadro das entidades reguladoras independentes, aprovada pela Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto.
3. Ora, a emissão de parecer prévio vinculativo insere-se nas atribuições da AMT, *in casu*, nas alíneas a), e), g), j), k) e m) do n.º 1 do artigo 5.º, no artigo 8.º e no artigo 34.º, n.º 2, alínea c) e n.º 3, alíneas a) e b) - todos dos Estatutos da AMT - nomeadamente: zelar pelo cumprimento do enquadramento legal, nacional, internacional e da União Europeia, aplicável à regulação, supervisão, promoção e defesa da concorrência, visando o bem público, a defesa dos interesses dos cidadãos e a defesa do interesse dos operadores económicos; monitorizar e acompanhar as atividades do mercado da mobilidade e dos transportes terrestres e fluviais e; avaliar as políticas referentes ao Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes.
4. São, também, atribuições da AMT:
 - Definir as regras gerais e os princípios 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 estabelecer os necessários níveis de serviço;¹
 - Fiscalizar e auditar o cumprimento das obrigações legais, regulamentares e contratuais, assumidas pelos concessionários e pelos prestadores do serviço público sujeitos à sua jurisdição propondo, se for o caso, a aplicação de sanções contratuais;²

¹ Alíneas c) e d) do n.º 2 do artigo 34.º, alíneas e) e k) do n.º 1 e alínea a) do n.º 2 do artigo 5.º, todos dos Estatutos da AMT.

² Alíneas c) e f) do n.º 2 do artigo 5.º e alínea b) do n.º 3 do artigo 34.º, todos dos Estatutos da AMT;

- Proceder ao controlo anual das compensações concedidas às entidades que asseguram os serviços de interesse económico geral nos setores regulados;³
 - Promover a defesa dos direitos e interesses dos consumidores e utentes em relação aos preços, aos serviços e respetiva qualidade.⁴
5. Por outro lado, o parecer prévio vinculativo inscreve-se também no âmbito da reforma estrutural consubstanciada no Regulamento 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de Outubro de 2007 e na Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, que aprova o Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros (RJSPTP), que veio alterar um sistema que vigorava desde 1945/1948.
6. A análise subjacente àquele parecer pretende aprofundar e avaliar não apenas as diversas questões regulatórias atinentes ao pedido do mesmo, como também o que respeita aos instrumentos contratuais e legais enquadradores, designadamente o estabelecido no RJSPTP, no Regulamento, no CCP, no Decreto-Lei 167/2008 de 26 de agosto, na sua redação atual e, especificamente no que ao transporte flexível respeita, o estabelecido no Decreto-Lei 60/2016, de 8 de setembro.

II - DO ENQUADRAMENTO

7. A entrada em vigor do Regulamento e do RJSPTP produziu uma profunda reforma a nível nacional e europeu, no âmbito da qual todos os operadores do mercado de transportes sujeitos a obrigações de serviço público e com direito a receber compensações financeiras em razão daquelas obrigações e/ou com atribuição de direito exclusivo, passaram a estar abrangidos pela obrigação de celebração de contrato de serviço público com a autoridade de transportes competente, tendo como regra para a adjudicação desse contrato o procedimento de contratação pública (modelo comumente designado como “*concorrência regulada*”).
8. Decorre do artigo 8.º do Regulamento e das Orientações da Comissão Europeia que “*a obrigação de dar gradualmente cumprimento ao disposto no artigo 5.º, imposta aos Estados Membros, é razoável apenas se disser respeito à obrigação de procedimentos abertos, transparentes, não discriminatórios e imparciais na adjudicação de contratos de serviço público*” e “*aplicar a regra geral de adjudicação dos contratos de serviço público por concurso, aberto a todos os operadores em condições equitativas, transparentes e imparciais*”.

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

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

9. Considerando o antedito e reforçando, uma vez mais, o papel da AMT enquanto regulador económico independente, cumpre analisar o procedimento pré-contratual, por forma a assegurar o cumprimento do enquadramento legal e proceder à emissão das competentes instruções vinculativas, no âmbito dos poderes de regulação, de promoção e defesa da concorrência e, também, dos poderes de supervisão em que a AMT se encontra investida.
10. No caso em apreço, a análise a efetuar terá que revestir uma ótica de proporcionalidade, ponderando os dois interesses públicos em presença: por um lado, um vetor relacionado com a promoção e defesa da concorrência, assegurando o acesso de novos operadores ao mercado do transporte rodoviário de passageiros, tendo em conta os princípios da imparcialidade, transparência e não discriminação (via procedimento de contratação pública), bem como de defesa da legalidade e, por outro lado, o vetor relacionado com o acesso ao sistema de transportes públicos por parte de todos os cidadãos, evitando situações de rutura ou risco de rutura eminente dos serviços, que podem conduzir a situações de vincada emergência.
11. De resto, haverá que relevar que o serviço público de transporte de passageiros é um serviço público essencial⁵ não devendo, na medida do possível, ser interrompido (nomeadamente por questões formais).
12. Recorde-se que a AMT, sobre a contratualização de serviços públicos de transporte de passageiros a pedido na CIM Médio Tejo, já se pronunciou anteriormente com a emissão de diversos pareceres desde a 1.ª fase da experiência piloto, relativamente à qual foi emitido o Parecer 55/2019. Findo o projeto piloto, a CIM apresentou novo pedido de parecer para o procedimento “*Aquisição de serviços de transporte a pedido entre cidades do Médio Tejo (2.ª fase)*”, tendo sido emitido o Parecer 71/AMT/2020.
13. Posteriormente, seguiu-se o Parecer 66/AMT/2021, relativo ao procedimento de contratação pública “*LINK - Aquisição de serviços de transporte a pedido entre cidades e sedes de concelho do Médio Tejo 2021/2023*”. Já no corrente ano, foi emitido o Parecer 10/AMT/2023, relativo às peças do procedimento pré-contratual tendente à aquisição de serviços de transporte a pedido para a zona sul do concelho de Abrantes, relativo ao transporte a pedido nas localidades de Alvega, Bemposta e Tramagal.

III - DO PROCEDIMENTO PRÉ CONTRATUAL

14. A CIM Médio Tejo remeteu a esta Autoridade, no dia 28 de março de 2023, os documentos elaborados no âmbito do procedimento pré-contratual, mais

⁵ Nos termos da Lei 23/96 de 26 de julho, alterada pela Lei n.º 51/2019 de 29 de junho

concretamente, uma consulta prévia, designadamente, a informação de abertura, o Caderno de Encargos e respetivos anexos, bem como o convite.

15. Analisada a documentação enviada, foram solicitados esclarecimentos à entidade no dia 05 de abril de 2023 que, após insistência da AMT efetuada a 08 de maio, foram prestados no dia 10 do mesmo mês.
16. Considerada a informação prestada pela CIM, foi ainda solicitado um esclarecimento adicional no dia 24 de maio de 2023, que foi prestado no dia imediatamente subsequente.
17. Na informação de abertura relativa ao procedimento ora em análise, é referido que *“O serviço de transporte a pedido foi implementado no Médio Tejo em 2013 e desde então já transportou 106 789 passageiros e percorreu 108 010 2,918 kms com passageiros, com média mensal de 889 passageiros transportados e 551 351 km totais percorridos em 2022.*

Considerando a aproximação do valor global dos atuais contratos de prestação de serviços de transporte a pedido na zona norte do concelho de Abrantes e nos concelhos de Alcanena, Constância, Torres Novas e Vila Nova da Barquinha, torna-se necessário avançar com a preparação de um novo procedimento de contratualização dos serviços, de modo a garantir a manutenção dos serviços de transporte a pedido.”

18. Acrescenta ainda a CIM, quando começa por se referir à rede a contratualizar, que *“A configuração dos serviços de transporte a pedido tem subjacente uma função social e observa os princípios de complementaridade à oferta de transportes públicos regulares.”*
19. Ainda no âmbito da informação de abertura do procedimento e, em particular, no que concerne ao concelho de Abrantes é referido que, em julho de 2022, foi efetuada uma reunião de trabalho entre a CIM Médio Tejo e o Município e Freguesias do referido concelho, que deu origem a uma proposta de revisão dos circuitos a contratualizar e com a qual se pretende avançar no processo de aquisição ora submetido a parecer prévio:

CIRCUITOS EXISTENTES	Frequência	Ida	Volta	Alterações ao percurso
Aldeia do Mato	Dias Úteis	08:52	12:00	Criação de ligação direta à Abrantes no horário de volta
Carvalhal	Dias Úteis	08:25	12:00	Criação de ligação direta à Abrantes e criação de oferta nas localidades de Sentieiras, Casais de Revelhos e Alferrarede
Mouriscas	Dias Úteis	09:10	12:00	Criação de ligação direta à Abrantes e criação de oferta nas localidades de Barca do Pego e Alferrarede
NOVO CIRCUITO	Frequência	Ida	Volta	Alterações ao percurso
Intermunicipal Martinchel - Constância	Dias Úteis	08:00	13:30	Novo

20. Também no que respeita ao concelho de Alcanena se verificou uma revisão de circuitos, que contempla o ajustamento dos horários, o aumento da frequência dos serviços (passa de 2x por semana para todos os dias úteis) e a criação de ligação direta ao Mercado de Minde aos sábados:

Circuitos Alcanena	Dias Úteis		Sábados		Alterações no percurso
	Ida	Volta	Ida	Volta	
Circuito Urbano	-	-	-	-	Extinção da linha e integração das localidades em outras linhas
Circuito de Bugalhos	-	-	-	-	Extinção da linha e integração das localidades em outras linhas
Circuito de Espinheiro, Malhou, Louriceira e Bugalhos	08:30	12:00	08:30	12:30	Integração das localidades do circuito de Bugalhos
Circuito de Minde e Moitas Venda	09:00	12:30	09:05	12:30	Integração das localidades de Monte Branco, Peral e Gouxaria
Circuito da Serra de Santo António	09:15	12:30	09:05	12:30	Integração das localidades de Vila Moreira e Tojal
Circuito de Monsanto	09:30	12:30	08:35	12:30	Nova configuração do circuito Integração das localidades de São Pedro e Raposeira

21. Relativamente aos concelhos de Constância, Torres Novas e Vila Nova da Barquinha, não se verificaram quaisquer alterações aos circuitos que já se encontravam em operação, na sequência dos anteriores procedimentos aquisitivos.
22. Cumpre fazer um breve parêntesis para esclarecer que, na verdade, previamente à elaboração do presente procedimento pré contratual, foi lançada pela CIM uma consulta prévia que ficou deserta, pelo facto de não ter sido apresentada qualquer proposta (não tendo, portanto, revestido particular interesse ou atratividade para o mercado). Quanto aos restantes contratos que foram objeto de revisão pela CIM, conforme referido supra, esclarece-se que os mesmos foram celebrados na sequência de Ajustes Diretos Simplificados (sendo que estes contratos, considerado o seu valor, também se revelam pouco interessantes do ponto de vista concorrencial). Face a esta factualidade, a CIM optou por proceder às alterações que considerou pertinentes e englobar todos os serviços num único procedimento, por forma a que o mesmo revista um carácter mais atrativo.
23. Assim, considerado o exposto, é proposta a aquisição ao abrigo de um procedimento de consulta prévia, dividido em 7 (sete) lotes:
- Lote 1: serviços de transporte a pedido na zona norte do concelho de Abrantes, designadamente na realização dos circuitos de Aldeia do Mato e circuito intermunicipal de Martinchel;
 - Lote 2: serviços de transporte a pedido na zona norte do concelho de Abrantes, designadamente, na realização do circuito do Carvalhal;
 - Lote 3: serviços de transporte a pedido na zona norte do concelho de Abrantes, designadamente, na realização do circuito de Mouriscas;

- Lote 4: serviços de transporte a pedido no concelho de Alcanena;
 - Lote 5: serviços de transporte a pedido no concelho de Constância;
 - Lote 6: serviços de transporte a pedido no concelho de Torres Novas;
 - Lote 7: serviços de transporte a pedido no concelho de Vila Nova da Barquinha.
24. No que concerne ao preço, a CIM estima que o encargo anual com a prestação dos serviços ascenda aos [confidencial] sendo o prazo de duração do contrato fixado em 24 meses.
25. Tendo em conta a conjuntura atual, em que se verifica um aumento de custos de operação, a entidade propõe estabelecer como parâmetro base do preço contratual o valor unitário de [confidencial] €/km⁶ total percorrido, em função do aumento verificado na atualização da tarifa do serviço de táxi⁷.
26. Ora, considerado o valor de [confidencial] €/km e o total de quilómetros realizados nos últimos seis meses com serviço, estimaram-se os encargos (mensais e anuais) constantes da tabela seguinte:

[confidencial]

27. Realça-se que o convite no âmbito do procedimento pré-contratual aqui em apreço será endereçado a 43 operadores de táxi a operar na área geográfica abrangida pelo mesmo, estando os todos eles identificados na informação de abertura do procedimento.
28. Quanto aos veículos a afetar ao serviço, está previsto o mínimo de 1 (uma) viatura para cada lote, com capacidade mínima de 4 (quatro) lugares. Excetua-se o Lote 6, relativo ao concelho de Torres Novas, para o qual está previsto um mínimo de 2 (duas) viaturas e uma capacidade mínima de transporte de 8 (oito) lugares.

IV – DA ANÁLISE

29. Nos termos do artigo 23.º do RJSPTP, *“As autoridades de transportes competentes podem impor obrigações de serviço público ao operador de serviço público, as quais devem ser formuladas de forma expressa e detalhada, por referência a elementos específicos, objetivos e quantificáveis.”*

⁶ A Convenção de Preços do Serviço de Táxi pode ser consultada em <https://www.dgae.gov.pt/servicos/comercio-servicos-e-restauracao/convencoes-de-precos.aspx>

⁷ A tarifa base em vigor antes de junho de 2022 era de 0,47€/Km.

30. Acrescenta o artigo 24.º do mesmo diploma, 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.”*
31. Nos termos supra expostos e tal como resulta das peças do procedimento analisadas, nomeadamente, na informação interna e no Caderno de Encargos, pretende a CIM atribuir uma compensação pelo cumprimento de obrigações de serviço público no valor de 0,51€ por quilómetro realizado.
32. Em sede de pedido de esclarecimentos, a entidade apresentou um ponto de situação face a anteriores contratos, reiterando as alterações supra descritas no que concerne à oferta de serviços nos concelhos de Abrantes e Alcanena e mencionando as pequenas diferenças do valor/km face a alguns dos procedimentos anteriores.
33. Como já foi referido, os ajustamentos verificados são relativos a procedimentos efetuados ao abrigo de Ajustes Diretos Simplificados, bem como a um procedimento de consulta prévia que ficou deserto, procedendo agora a CIM, para além da revisão dos circuitos em algumas localidades, a ajustamentos no preço, consubstanciados na redução do valor/km, por forma a proceder à *“normalização deste preço base para os restantes concelhos/zonas em que existe pouca atratividade e interesse na realização dos serviços com recurso a condições contratuais definidas em função do preço/km em cheio.”*
34. Considerando esta redução de preço, a atual conjuntura económica e a mencionada pouca atratividade e interesse na realização dos serviços, a AMT questionou a CIM no sentido de aferir se a mesma havia ponderado o risco de alguns dos lotes levados a concurso poderem ficar desertos.
35. A entidade esclareceu que *“...face ao novo procedimento de contratação pública, em que é submetido à concorrência uma oferta de transporte mais abrangente, com vários circuitos em zonas limítrofes a este concelho, tem-se a expectativa de que seja possível eventuais ganhos de otimização e redução de custos de operação que motivem o interesse dos operadores da região em prestar serviço de transporte a pedido nas condições previstas”*
36. Face ao exposto e considerando que o valor não apresenta diferenças significativas relativamente a procedimentos anteriores, ao que acresce o facto de o valor/km corresponder à tarifa determinada para o serviço de táxi, nada há a apontar ao referido parâmetro base do preço contratual.
37. No que concerne a anteriores procedimentos que não foram submetidos a parecer prévio da AMT, como é o caso dos já referidos ajustes diretos simplificados, sempre se

diga que, nos termos do artigo 91.º do Código do Procedimento Administrativo (CPA), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro, o parecer da AMT é: (i) obrigatório, por ser exigível nos termos legais; (ii) vinculativo, por as respetivas conclusões terem de ser seguidas pelo órgão competente para a decisão; (iii) prévio, por ter de ser emitido previamente à decisão do órgão competente.

38. Dispõe o artigo 163.º e seguintes do CPA, que os atos administrativos praticados sem a prévia emissão daquele parecer são anuláveis, sem prejuízo dos demais poderes da AMT, de âmbito sancionatório, estatuídos no Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio.
39. O mesmo artigo também estabelece que não se produz o efeito anulatório, se o fim visado pela exigência procedimental ou formal preterida tenha sido alcançado por outra via ou se comprove, sem margem para dúvidas, que, mesmo sem o vício, o ato teria sido praticado com o mesmo conteúdo.
40. Ou seja, e no caso concreto, numa ótica de proporcionalidade, é necessário considerar os dois interesses públicos em presença – por um lado, um vetor relacionado com a promoção e defesa da concorrência, assegurando o acesso ao mercado do transporte rodoviário de passageiros de todos operadores que entendam procurar esse acesso, tendo em conta os princípios da imparcialidade, transparência e não discriminação (via procedimento concorrencial), bem como a necessidade de notificação prévia da AMT para avaliação da *compliance legal* face ao enquadramento citado e, por outro, o vetor relacionado com o acesso ao sistema de transporte público por parte de todos os cidadãos, evitando situações de rutura ou de risco de rutura iminente de serviços, que possam conduzir a situações de emergência.
41. Nesta medida, os procedimentos precedentes, e que se já foram executados deverão ser objeto de análise, podendo os seus pressupostos ser mantidos em situações futuras, caso se revelem adequados ao caso concreto e em *compliance* com a legislação nacional e europeia em vigor.
42. Por fim, cumpre efetuar uma breve análise às cláusulas relativas à avaliação e penalidades contratuais constantes do Caderno de Encargos.
43. Considerado o teor da cláusula 16.^a, constata-se que é efetuada uma referência genérica às contraordenações previstas no artigo 46.º do RJSPTP, sendo graduado, consoante a gravidade, o incumprimento das obrigações previstas na cláusula 15.^a ⁸ e estabelecidas sanções com limites mínimos e limites máximos.

⁸ Alerta-se para o lapso de escrita no n.º 3 da cláusula 16.^a d Caderno de Encargos, que se refere à cláusula 14.^a ao invés de se referir à cláusula 15.^a, que dispõe sobre as obrigações do adjudicatário.

44. Contudo, nas alíneas a) a c) do n.º 2 da cláusula 16.ª, são ainda penalizados os incumprimentos que, genericamente, se passam a citar:
- Falha de realização do serviço prestado;
 - Atraso na hora programada de passagem nas paragens;
 - Falha no reporte de informação referente aos proveitos obtidos com as tarifas de transporte a pedido.
45. O artigo 45.º do RJSPTP, determina a fixação de limites mínimos e máximos para as sanções, aplicáveis a todos os incumprimentos contratuais podendo, além de multas contratuais, existir a suspensão do pagamento de compensações. Terá de existir a previsão de sanções para qualquer incumprimento contratual, devendo as mesmas ser claras, objetivas e mensuráveis pois, caso contrário, não constituem um incentivo ao cumprimento de obrigações contratuais – que são sustentadas com esforço financeiro público.
46. Pese embora os contratos possam ser supervisionados e possa existir algum controlo em sede de execução contratual, é importante que as sanções para eventuais incumprimentos sejam fixadas de forma clara e objetiva *ab initio*, para que os potenciais interessados na oposição ao procedimento de contratação pública conheçam, desde logo, as regras que vão presidir aos contratos a celebrar.
47. Ora, no caso em apreço, a CIM não graduou os incumprimentos já elencados em função da gravidade não tendo, cumulativamente, fixado limite mínimo e máximo para as sanções que a eles respeitam.
48. Nestas situações, a CIM determinou sanções de carácter fixo dispensando, em alguns casos e mediante certos condicionalismos, a sua aplicação, constatando-se a existência de alguma discricionariedade, bem como de lacunas quanto à previsibilidade, determinabilidade e objetividade das mesmas.
49. Desde logo, e a título meramente exemplificativo, coloca-se a questão do que pode, nesta sede, ser objetivamente considerada uma situação *“devidamente e atempadamente justificadas pelo adjudicatário.”* ou como pode, também de forma clara e objetiva, ser aferida a gravidade do atraso na hora programada de passagem nas paragens. Senão, vejamos a previsão de um dos pontos relativos a este incumprimento: *“As penalizações serão de até 20% do valor devido pela realização do serviço (custos fixos + custos/km), em função do atraso verificado e considerando a gravidade do incumprimento”;*

50. Ora, a AMT tem recomendado à CIM Médio Tejo⁹ que, no que se refere a obrigações operacionais, sejam estipuladas obrigações de serviço público claras, objetivas, mensuráveis, exequíveis e promotoras da qualidade. A título de exemplo, pode referir-se o cumprimento do índice de regularidade, pelo qual o número de serviços suprimidos face ao número de serviços programados não pode ser inferior a x%; ou o cumprimento do índice de satisfação, relativamente ao qual o resultado “Mau”¹⁰ não pode ser superior a x%; ou ainda o cumprimento do índice de reclamações, nos termos do qual as reclamações apresentadas nas linhas contratadas aos operadores não podem ser superiores a uma percentagem do número de passageiros.
51. Ainda sobre a graduação dos incumprimentos consoante a sua gravidade e a fixação das respetivas sanções, com limites mínimos e máximos, tendo por base o artigo 339.º, n.º 1 do CCP, a jurisprudência¹¹ entende que *“as sanções contratuais têm de ser tipificadas nas peças concursais que integram já o próprio contrato a celebrar ou na lei, assim se garantindo “condições mínimas de determinabilidade dos comportamentos proibidos”, de modo a permitir-se a “determinabilidade objetiva, de forma clara e precisa” dos possíveis incumprimentos contratuais sancionáveis pelo Contraente Público.”*
52. Nesse sentido, deverão objetivar-se as obrigações contratuais com reflexo nas penalidades, de forma a evitar que infrações acessórias e menos relevantes possam ser penalizadas como as infrações mais graves e vice-versa.
53. Ou seja, a todas as obrigações deve corresponder uma forma objetiva de aferir o seu cumprimento (indicadores, prazos), bem como penalidades máximas e mínimas, graduadas em função da gravidade.
54. Caso contrário, estão a ser estabelecidas exigências contratuais e de serviço público, que justificam o dispêndio de dinheiros públicos, mas que poderão redundar num alargado incumprimento, sem incentivos em contrário e permitindo a continuação de pagamentos por um serviço que não é prestado nos moldes equacionados.

V – DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES

55. De sublinhar que não compete à AMT, enquanto regulador económico independente, impor a opção por quaisquer cenários ou modelos, competindo-lhe, antes, refletir sobre os modelos propostos e escolhidos pelas autoridades de transportes, tendo em conta a *compliance* com o enquadramento jurídico e jurisprudencial em vigor, bem como as

⁹ Nomeadamente, e a título meramente exemplificativo, no Parecer 71/AMT/2020 ou no já citado Parecer 10/AMT/2023

¹⁰ Deverá ser realizado um inquérito de satisfação aos passageiros com diferentes classificações (Bom, Adequado, Mau) para aferição deste índice.

¹¹ Acórdão do Tribunal Central Administrativo Norte de 03 de dezembro de 2021 – Processo 1973/20.BEPR: <http://www.dgsi.pt/jtcn.nsf/89d1c0288c2dd49c802575c8003279c7/bddd898f950f89de802587ad003a22e6?OpenDocument>

consequências de mercado, considerando também as racionalidades já referidas ao longo do presente parecer e eventuais impactos jus concorrenciais, diretos e indiretos.

56. Os contratos de serviço público, celebrados no âmbito do RJSPTP, estão condicionados pelos circunstancialismos locais relativos ao serviço público de transporte de passageiros, que são muito diversos ou com uma grande amplitude e especificidades, sendo necessário ter em conta a maturidade do mercado e os modelos contratuais adotados por cada autoridade de transportes nos diversos casos concretos.
57. Contudo, a definição dos montantes e a fundamentação das compensações financeiras, assim como a execução contratual, devem pugnar por alcançar pressupostos de transparência, vinculatividade e objetividade, de forma que se possa, ao longo da execução do contrato, garantir o cumprimento de um serviço de qualidade, bem como a maximização de recursos públicos^{12 13}, evitando a sobrecompensação do operador.
58. Assim, determina-se ao Município que, nos termos das alíneas a), j) e k) do n.º 1 e das alíneas a) e f) do n.º 2, ambos do artigo 5.º, do artigo 8.º, da alínea b) do n.º 2 do artigo 34.º, das alíneas a), d), g), e h) do n.º 1 do artigo 40.º e do artigo 46.º, todos dos Estatutos da AMT, garanta:
- A objetivação expressa das obrigações contratuais, sobretudo de carácter operacional (que se refletem na relação com os passageiros), bem como de cláusulas relativas a penalidades, com estabelecimento de limites máximos e mínimos para todas as sanções;
 - Que é expressa a possibilidade de proceder a acertos e ajustes nos valores das compensações sempre que se justifique, de acordo com os dados reais que sejam apurados, designadamente por via de auditorias ou procedimentos de certificação ou validação dos dados transmitidos pelo operador;
 - A identificação expressa do parecer da AMT nas peças procedimentais, nos termos do n.º 5 do artigo 36.º do CCP;
 - Envio dos contratos assinados, assim que adjudicados.
59. Recomenda-se ainda que a CIM Médio Tejo:

¹² 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.”

¹³ 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.

- Nos termos do artigo 48.º RJSPTP, transmita à AMT eventuais factos subsumíveis aos tipos contraordenacionais previstos legalmente, caso se verifiquem, designadamente o incumprimento de obrigações de serviço público previstas nos contratos e de reporte de informação legalmente prevista, imediatamente após a tomada de conhecimento da sua verificação, colaborando na instrução do processo contraordenacional;
- Garanta o cumprimento das obrigações decorrentes do Decreto-Lei 14-C/2020 de 7 de abril, na sua redação atual;
- Assegure uma fiscalização rigorosa à execução contratual, designadamente quanto à prestação de informação relativa a gastos e rendimentos, de forma a obviar a situações de sobrecompensação (mesmo no caso de uma prestação de serviços), nos termos do Regulamento;
- Garanta, mesmo que por via de intervenção direta da própria CIM, a transmissão dos dados previstos nos termos do artigo 22.º do RJSPTP e dos dados operacionais previstos no Regulamento 430/2019;
- Dê cumprimento ao Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro, na sua redação atual, com as necessárias adaptações a táxis;
- Dê cumprimento às regras de atualização tarifária, designadamente as previstas na Portaria n.º 298/2018, de 19 de novembro e no Regulamento n.º 430/2019, de 16 de maio.
- Caso seja ponderada a possibilidade de limitar o número máximo de lotes a adjudicar a cada concorrente ou a possibilidade de celebração de vários contratos que combinem vários ou a totalidade dos lotes (cfr. n.os 4 e 5 do artigo 46.º-A do CCP), seja feita a respetiva referência, de forma expressa e fundamentada, nas peças do procedimento.
-

VI – CONCLUSÕES

60. No que concerne ao objeto específico deste parecer, o mesmo assume sentido favorável por estar garantida a *compliance* com a Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, com o Decreto-Lei n.º 60/2016, de 8 de setembro, 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.

61. No caso concreto, foi aduzida informação que permite, de forma consistente, considerar fundamentadas as remunerações/compensações a pagar ao operador, à luz do enquadramento legal e jurisdicional citado.
62. Sublinha-se que o sentido favorável do parecer está condicionado ao cumprimento das determinações efetuadas, que deverá ser demonstrado no prazo de 20 dias a contar da receção do presente parecer.
63. Quanto à análise das diferentes racionalidades plurais: a dos investidores; a dos profissionais/utilizadores/utentes/consumidores e/ou cidadãos; e a dos contribuintes, a mesma assume parecer favorável porquanto, e entre outros argumentos, pode contribuir para a sustentabilidade económica e de funcionamento do mercado da mobilidade, assegurando uma mobilidade eficiente e sustentável e permitindo a cobertura da oferta de transportes públicos em região onde é patente a dispersão populacional.

Lisboa, 06 de julho de 2023.

A Presidente do Conselho de Administração

Ana Paula Vitorino