

PARECER N.º 94/AMT/2023

I – DO OBJETO

1. Através de mensagem de correio eletrónico, de 28 de fevereiro de 2023, a Comunidade Intermunicipal Médio Tejo (CIM) solicitou à Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT) a emissão de parecer prévio vinculativo quanto às peças do procedimento, por ajuste direto, com vista à *“Aquisição de serviços de transporte a pedido no concelho da Sertã, nos circuitos de Castelo e Cabeçudo, Ermida e Figueiredo, Marmeleiro e Várzea dos Cavaleiros”*.
2. Para o efeito a CIM remeteu à AMT as peças relativas ao procedimento selecionado.

II – DA ANÁLISE

Questão prévia

3. Antes de mais, importa referir durante a análise da documentação, a AMT constatou que o contrato se encontra em vigor desde 21 de março de 2023, ou seja, a CIM adjudicou e assinou o contrato sem a emissão do parecer prévio vinculativo da AMT, exigível nos termos da al. b) do n.º 2 do artigo 34.º dos Estatutos da AMT.
4. Sobre esta matéria de referir que como tem vindo a ser salientado pela Jurisprudência dos Tribunais Administrativos¹, bem como do Tribunal de Contas, a existência do parecer prévio vinculativo da AMT nas peças de formação dos procedimentos de contratação pública é uma formalidade essencial, sendo que o Tribunal de Contas decidiu no seu Acórdão 14/2022 – 1.ª S/SS, de 10 de maio² que *“a falta de parecer da AMT implica a anulabilidade do referido contrato por invalidade consequente”*³.
5. No entanto, há que chamar à colação o regime da anulabilidade dos atos administrativos e recordar que, nos termos do n.º 5 do Artigo 163.º do CPA, o referido efeito anulatório não se produz quando (i) *O conteúdo do ato anulável não possa ser outro, por o ato ser de conteúdo vinculado ou a apreciação do caso concreto permita identificar apenas uma*

¹ Cf. Ac. TCA Norte

<http://www.dgsi.pt/jtcn.nsf/89d1c0288c2dd49c802575c8003279c7/bddd898f950f89de802587ad003a22e6?OpenDocument>

² Acórdão do TdC <https://tcjre.tcontas.pt/GetDocument.aspx?rss=true&numero=129311>

³ Nos termos do Artigo 163.º e ss do CPA

solução como legalmente possível; b) O fim visado pela exigência procedimental ou formal preterida tenha sido alcançado por outra via; c) Se comprove, sem margem para dúvidas, que, mesmo sem o vício, o ato teria sido praticado com o mesmo conteúdo.

6. Ou seja, apesar de o contrato ter sido celebrado sem que o parecer prévio vinculativo da AMT tenha sido emitido importa, ainda assim, efetuar a análise sobre a respetiva conformidade legal e ponderar a emissão de determinações e recomendações sobre ajustamentos a introduzir, bem como quanto à sua execução, nos termos das atribuições da AMT, designadamente nos termos da al. a) do n.º 1 do Artigo 5.º dos Estatutos da AMT, bem nos termos do exercício dos seus poderes de regulação e de supervisão sobre contratos de serviço público.

Do Caderno de Encargos e do contrato de serviço público

7. O contrato celebrado remete para o Caderno de Encargos (CE) pelo que se justifica, ainda assim, uma referência específica a esta peça do procedimento.
8. De assinalar que Cláusula 2.ª do CE – replicada no contrato - estabelece que pela prestação de serviços será paga *“uma compensação financeira definida de acordo com a seguinte fórmula: valor a pagar = valor fixo mensal de disponibilidade das viaturas + valor adjudicado por km x n.º de km realizados – proveitos obtidos com as tarifas de transporte a pedido.”*
9. O valor fixo mensal de disponibilização das viaturas *“é de [confidencial].€ e o valor unitário a pagar é de [confidencial].€ por km em cheio percorrido, observando-se o limite máximo do preço contratual de [confidencial]., ao qual ao qual acresce o valor de IVA á taxa legal em vigor.”*
10. Constitui objeto principal do CE (Cláusula 1.ª) a *“aquisição de serviços de transporte para a realização de serviço de transporte de passageiros flexível, no âmbito do projeto Transporte a Pedido no Médio Tejo, para o concelho da Sertã”,* em que esta prestação de serviço insere-se no âmbito do *“projeto Melhoria da Mobilidade - Transporte a Pedido no Médio Tejo”,* que tem como objetivo fundamental, *“encontrar novas formas de organização dos serviços de transportes, que respondam de forma mais adequada às necessidades das populações residentes nos locais de mais baixa densidade”* (Cláusula 2.ª do CE).
11. Os serviços de transporte a pedido a contratar incidem sobre o concelho da Sertã, com o âmbito territorial constante do Anexo I ao CE.

12. Em conformidade com a Cláusula 5.^a do CE, a prestação de serviços de transporte a pedido “*compreende um período máximo de 36 meses, em cada lote, observando-se os limites ao valor global do contrato*”.
13. O CE estabelece, na Cláusula 6.^a, que pelo “*fornecimento dos serviços objeto de contrato, bem como pelo cumprimento das demais obrigações constantes do presente Caderno de Encargos, a Comunidade Intermunicipal do Médio Tejo deve proceder à compensação financeira, a pagar ao adjudicatário, compensação financeira essa que é calculada do seguinte modo (Cláusula 7.^a),*
- (valor fixo mensal de disponibilidade da viatura + valor adjudicado por km x n.º km em cheio realizados) – (proveitos obtidos com as tarifas de transporte a pedido*

Em que:

- *Valor fixo mensal de disponibilidade da viatura: [confidencial].€, acrescido de IVA à taxa legal em vigor;*
 - *Valor unitário de [confidencial].€/km em cheio (são renumerados apenas os kms efetuados em cheio, ou seja, com passageiros(s) dentro da viatura), até ao limite de [confidencial].€, acrescido de IVA à taxa legal em vigor.”*
14. Por outro lado, o centro de controle das operações “*é da competência da Comunidade Intermunicipal do Médio Tejo e assegurará o registo das reservas que forem efetuadas e fornecerá ao operador, até às 17:30h do dia anterior, o plano de serviços de transporte a efetuar no dia seguinte, discriminando as paragens a servir e os passageiros a recolher em cada paragem*”. (Cláusula 13.^a do CE).
15. As obrigações da CIM constam da Cláusula 14.^a do CE e as obrigações do adjudicatário da respetiva Cláusula 15.^a.
16. O CE prevê, na sua Cláusula 16.^a penalidades contratuais pelo incumprimento de obrigações emergentes do contrato, de montante a fixar em função da gravidade do incumprimento.
17. O CE analisado corresponde, efetivamente, ao contrato.

Conformidade com o quadro legal aplicável

18. Conforme decorre do preâmbulo do Decreto-Lei n.º 60/2016, de 8 de setembro, e do respetivo artigo 2.º, o serviço público de transporte de passageiros flexível (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 populacional, com incidência de casos de exclusão social por via económica, ou em períodos noturnos e aos fins de semana.

19. O mesmo diploma prevê a possibilidade de realização de transporte coletivo em táxi para efeitos de prestação de serviço de TPF, sendo nestes casos efetuado mediante contrato celebrado entre o operador e a autoridade de transportes competente, aplicando-se nestes casos as disposições fixadas no contrato, quando a tarifário e outras condições de exploração.
20. Em resultado da análise das peças procedimentais, relativas à realização de serviço de transporte de passageiros flexível, verifica-se que a prestação de serviços constantes do objeto do CE está em conformidade com Decreto-Lei n.º 60/2016, de 8 de setembro.
21. Em relação ao modelo de remuneração proposto tem por base o tarifário aplicável aos serviços em táxi, no âmbito da Convenção de Preços celebrada entre a Direção-Geral das Atividades Económicas e a ANTRAL – Associação Nacional dos Transportadores Rodoviários em Automóveis Ligeiros e a Federação Portuguesa do Táxi – F.P.T., ao abrigo do disposto no Decreto-Lei n.º 297/92, de 31 de dezembro.
22. Considera-se ainda que o valor da remuneração é adequado tendo em conta procedimentos semelhantes, os valores praticados na região da CIM e o histórico da operação, analisados em anteriores pareceres da AMT:

Parecer Prévio Vinculativo/Contrato	Valor	Compensação fixa mensal
N.º 92/AMT/2021 (Tomar Norte)	[confidencial].€/km (cheio)	[confidencial]. €
N.º 93/AMT/2021 (Vila de Rei)	[confidencial].€/km (cheio)	[confidencial]. €
N.º 40/AMT/2022 (Abrantes)	[confidencial].€/km	[confidencial]. €
Procedimento CPG/21/2019 (Ourém)	[confidencial].€/km	[confidencial]. €

23. De sublinhar, positivamente, que a CIM tem dado cumprimento à obrigação de publicação de relatórios de obrigações de serviço público⁴, de acordo com o Regulamento n.º 430/2019, de 16 de maio, emitido pela AMT e em cumprimento do

⁴ <https://mediotejo.pt/index.php/areas-de-intervencao/mobilidade-transportes/autoridade-transportes>

Regulamento (CE) 1370/2007, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro (Regulamento).

- 24.** O referido relatório refere que *“Com uma rede bastante alargada, o serviço de transporte a pedido registou em 2022 o total de 32.690 passageiros transportados, dos quais 24.972 passageiros foram transportados nos serviços concelhios e 7.710 nos circuitos do LINK. Globalmente, verifica-se assim um aumento muito significativo (de 47%) na procura do serviço, face aos dados registados em 2021. No que se refere aos circuitos concelhios, é registado um crescimento de 37% na procura quando comparado com ano de 2021, concluindo-se que apesar da reativação da totalidade da rede regular de transportes usualmente em operação no território no período pré-pandemia, o serviço de transporte a pedido constitui uma opção complementar necessária ao transporte público regular. No que se refere aos circuitos LINK, em funcionamento desde dezembro de 2019, e assegurando atualmente ligações diretas e rápidas entre as cidades e sedes de concelho do Médio Tejo, é registado um crescimento muito significativo na procura (quase duplicando) quando comparado com o ano de 2021.”*
- 25.** Conclui-se assim que a aposta no transporte flexível tem tido adesão nesta região, contribuindo para a coesão social e territorial de um território de baixa densidade, bem como para a descarbonização do setor dos transportes.
- 26.** Por outro lado, a AMT tem recomendado - no que se refere a obrigações operacionais - que sejam estipuladas obrigações de serviço público (OSP) claras, objetivas, mensuráveis, exequíveis e promotoras da qualidade.
- 27.** 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 deverá ser superior a x%; ou o cumprimento do índice de satisfação, relativamente ao qual o resultado “Bom”⁵ deverá 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. É assim essencial proceder à monitorização dos serviços de transporte prestados de acordo com critérios objetivos, constituindo um incentivo à qualidade, mas também um instrumento de gestão e melhoria do próprio serviço.

⁵ Deverá ser realizado um inquérito de satisfação aos passageiros com diferentes classificações (Bom, Adequado, Mau) para aferição deste índice.

28. No caso concreto considera-se ser necessário proceder ao ajustamento do contrato, contemplando as seguintes disposições:
- Melhores parâmetros de qualidade do serviço, contemplando os critérios mais relevantes para os passageiros, como sejam a pontualidade, a informação prestada, o serviço de apoio ao cliente, a limpeza e a conservação dos veículos (cf alínea j) do n.º 1 da Cl. 21.º do contrato);
 - Sistema mais objetivo de indicadores de execução e fiscalização do contrato (cf alínea l) do n.º 1 da Cl. 21.º do contrato).
29. Por outro lado, com o propósito de existir uma monitorização rigorosa, sistemática e periódica da execução do contrato, considera-se que o conjunto de parâmetros e de indicadores de execução previstos devem ter uma métrica mais bem definida, sendo ainda indispensável que a CIM assegure o cumprimento [pelos operadores] das obrigações de reporte de informação e respetiva periodicidade e implemente mecanismos que possibilitem validar a qualidade dessa informação.
30. Considera-se ainda que deverá ainda ter em conta que no n.º 3 da Cláusula 16.ª do CE (que corresponde à mesma cláusula do contrato celerado) a referência à Cláusula 14.ª deverá ser corrigida - a remissão é, de facto, para Cláusula 15.ª.

Ponderação de interesses/racionalidades basilares

31. 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.
32. Assim, e concretizando:
- A operação cria condições adequadas para o desenvolvimento sustentável do transporte rodoviário de passageiros.
 - Oferece estabilidade necessária ao investimento na rede de transportes e promoção do transporte público.
 - Perspetiva-se o cumprimento das OSP.

- A especificação de condições de exploração e conformação das relações dos operadores com a autoridade de transportes traz transparência, estabilidade e previsibilidade.
 - Garante uma partilha justificada de benefícios, riscos e responsabilidades entre a CIM e os operadores.
 - Estimula a eficiência dos operadores e promove um quadro estável para a organização do sistema, permitindo o exercício efetivo da regulação, supervisão sobre o mesmo.
 - Melhora a oferta de serviços com base no conhecimento das reais necessidades dos utilizadores.
 - Potencialmente, promove os direitos e interesses dos consumidores/utilizadores.
 - Pode levar a poupanças de custos para os passageiros em relação a outros modos de transporte e promover a transferência modal do transporte individual para o transporte público, em modelo de partilha e flexibilidade, adequado a regiões de baixa densidade e baixa procura.
 - O financiamento público para um melhor serviço de transporte não deve acarretar consequências negativas sobre a dívida pública ou a carga fiscal. Assim, o investimento no sistema de transporte público de passageiros pode estimular o desenvolvimento económico e promover a sustentabilidade, contribuindo para o cumprimento dos objetivos/metapas para a neutralidade carbónica.
- 33.** Em resumo, a operação analisada parece beneficiar diferentes partes interessadas, proporcionando um serviço de transporte rodoviário de passageiros mais eficiente, acessível e sustentável, enquanto promove o interesse público e garante direitos e benefícios para os utilizadores e a sociedade em geral.

III – DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES

- 34.** É importante salientar que não é responsabilidade da AMT, enquanto regulador económico independente, impor a escolha de cenários ou modelos específicos. Em vez disso, cabe à AMT analisar e considerar os modelos propostos pelas autoridades de transportes, levando em conta a conformidade com o enquadramento jurídico e jurisprudencial vigente, bem como as consequências no mercado, incluindo as racionalidades previamente mencionadas neste parecer, considerando ainda impactos jus concorrenciais, tanto diretos como indiretos.

- 35.** Os contratos de serviço público no âmbito do RJSPTP são condicionados pelas diversas e específicas circunstâncias locais do transporte de passageiros. É necessário considerar a maturidade do mercado e os diferentes modelos contratuais adotados por cada autoridade de transportes em casos específicos.
- 36.** A definição dos montantes e fundamentação das compensações financeiras, bem como a execução contratual, devem garantir transparência e objetividade, o que assegurará a prestação de um serviço de qualidade e a otimização dos recursos públicos, evitando a sobrecompensação do(s) operador(es).
- 37.** Face ao exposto, determina-se que:
- 38.** Sejam contempladas, no contrato, as seguintes disposições:
- Parâmetros mais concretos de qualidade do serviço, mais relevantes para os passageiros, como sejam a pontualidade, a informação prestada, o serviço de apoio, a limpeza e a conservação dos veículos (cf alínea j) do n.º 1 da Cl. 21.º do contrato);
 - O sistema de indicadores de execução e fiscalização do contrato mais concretos (cf alínea l) do n.º 1 da Cl. 21.º do contrato);
 - Seja definida uma métrica mais objetiva para os parâmetros e indicadores constantes do contrato;
 - Sejam implementados mecanismos que possibilitem melhor validar a qualidade da informação transmitida pelo(s) operador(es), relevante para o acompanhamento da execução do contrato;
- 39.** Se envie à AMT o contrato definitivo, incluindo anexos, assim que assinados.
- 40.** Deverá ainda ser contemplada, no contrato, o seguinte ajustamento:
- No n.º 3 da sua cláusula 16.ª a referência à Cláusula 14.ª deverá ser corrigida para Cláusula 15.ª.
- 41.** No prazo de 20 dias após a receção do presente parecer, deverá a CIM apresentar a sua apreciação e a sua ponderação e planeamento sobre a aplicação das determinações *supra* ao caso concreto, tendo em conta as suas especificidades.
- 42.** Recomenda-se ainda que a:

- 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 no contrato e de reporte de informação legalmente prevista, imediatamente após a tomada de conhecimento da sua verificação, colaborando na instrução do processo contraordenacional;
- 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 autoridade de transportes, a transmissão dos dados previstos nos termos do artigo 22.º do RJSPTP e dos dados operacionais previstos no Regulamento 430/2019;
- Tenha em conta as orientações da Autoridade da Concorrência constantes do Guia do Combate ao Conluio na Contratação Pública, na perspetiva dos concorrentes, mas também da entidade adjudicante;
- Esteja atenta ao cumprimento da legislação laboral, prestando toda a informação que seja necessária perante as autoridades competentes.

IV – DAS CONCLUSÕES

- 43.** Em conclusão, o parecer da AMT é **favorável**, quanto ao contrato celebrado pela CIM, porquanto se afigura assegurada a conformidade com a Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, com o Regulamento, com o Decreto-Lei n.º 60/2016, de 8 de setembro e com o Código dos Contratos Públicos.
- 44.** Está em causa um contrato com as seguintes características:

Autoridade de Transportes:	de	Comunidade Intermunicipal Médio Tejo por delegação de competências dos Municípios
Objeto do contrato:		Aquisição de serviços de transporte para a realização de serviço de transporte de passageiros flexível, no âmbito do projeto Transporte a Pedido no Médio Tejo, para o concelho da Sertã
Prazo:		A prestação de serviços compreende um período de 36 meses, observando-se os limites do valor global do contrato (11.340,00 €)
Tipo de procedimento:		Ajuste direto [Artigo 20.º, n.º 1, al d) do CCP]

Preço Base /Valor do Contrato	[confidencial].€
Preço.km:	<ul style="list-style-type: none"> • Valor fixo mensal de disponibilidade da viatura: [confidencial].€, acrescido de IVA à taxa legal em vigor; • Valor unitário de [confidencial].€/km em cheio (são renumerados apenas os kms efetuados em cheio, ou seja, com passageiros(s) dentro da viatura).
Frota de veículos	Os veículos deverão oferecer boas condições de conforto, segurança, limpeza e aspeto geral.
Penalizações inerentes à prestação do serviço	<p>Constantes da cláusula 16.^a do CE/contrato, em que se encontram estabelecidos valores mínimos e máximos das multas contratuais atendendo à gravidade da infração:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Infrações leves, sancionáveis com multa contratual até €100; • Infrações graves, sancionáveis com multa contratual de €101 a € 200; • Infrações muito graves, sancionáveis com multa contratual de € 201 a € 300.

- 45.** 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 respetiva receção.

Lisboa, 26 de outubro de 2023.

A Presidente do Conselho de Administração

Ana Paula Vitorino