

PARECER N.º 29/AMT/2024

[versão não confidencial]

I - INTRODUÇÃO

1. O Município de Trancoso (doravante designado por Município) remeteu à Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT), para efeitos de emissão de parecer prévio vinculativo, *"as peças do procedimento com vista à Aquisição de Serviço de Transportes (Transporte Público / Transporte Escolar e de Passageiros Flexível)."*
2. Para o efeito, foram remetidos a esta Autoridade, no dia 24 de maio de 2024, os seguintes elementos instrutórios: (1) Caderno de Encargos e seus anexos; (2) Programa do Procedimento; (3) Modelo de informação de abertura do procedimento; (4) Modelo de anúncio a publicar no Diário da República; (4) Documento com estimativas económicas para apuramento do preço base; e (5) Mapa de quantidades.
3. Na sequência de uma análise prévia à documentação enviada, suscitaram-se algumas questões que revelaram a necessidade de clarificação e/ou correção, tendo tais questões sido comunicadas ao Município, através de mensagem de correio eletrónico do dia 30 de maio de 2024.
4. No referido pedido de clarificação/correção, constavam, nomeadamente, questões relativas à fundamentação do preço base, ao cumprimento de disposições do Código de Contratos Públicos (CCP), do Regulamento (CE) 1370/2007, de 3 de dezembro, da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho (RJSPTP), e ainda de outros diplomas legais relevantes no âmbito da matéria em apreço, a solicitação de suprimento de desconformidades no Caderno de Encargos (CE), o pedido de elementos relativos à execução contratual, entre outras (como, de resto, se concretizará adiante).
5. O Município foi ainda informado que *"Considerado o teor das questões colocadas, as questões suscitadas anteriormente ao Município, em sede de pareceres e interações com esta Autoridade sobre os contratos em causa, comunicamos que sem os elementos solicitados não se encontram reunidos os elementos instrutórios mínimos que viabilizem a análise da documentação ora submetida a*

parecer, pelo que a mesma só poderá ter início depois de reunida toda a informação necessária para o efeito.”.

6. Ora, o presente 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.
7. A sua emissão fundamenta-se, assim, nas atribuições da AMT, previstas no n.º 1 do artigo 5.º dos seus Estatutos, designadamente, 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.
8. São, também, atribuições da AMT:
 - Definir as regras gerais e os princípios aplicáveis às obrigações de serviço público no setor regulado, com respeito pelos princípios 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
 - 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

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;

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. Nesta análise procurar-se-á aprofundar e avaliar as diversas questões regulatórias subjacentes ao pedido de parecer: (i) em primeiro lugar, o enquadramento e a *compliance* com a Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, que aprovou o Regime Jurídico do Serviço Público de Transportes de Passageiros (RJSPTP), com o Regulamento (CE) n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007 (Regulamento), bem como o Código dos Contratos Públicos (CCP) e (ii) em segundo lugar, o suprimento de falhas de mercado, sem gerar falhas de Estado ou de entidades e/ou atos normativos e construir um paradigma de concorrência não falseada, sem restrições ou distorções, protegendo o bem público da mobilidade eficiente e sustentável e promovendo, ainda, a confluência de diversas racionalidades: a dos investidores, a dos profissionais/utilizadores/utentes/consumidores e/ou cidadãos e a dos contribuintes.

II – ENQUADRAMENTO

10. Por mensagem de correio eletrónico de 24 de maio de 2024, o Município solicitou à AMT a emissão de parecer prévio vinculativo quanto às peças do procedimento de formação do contrato relativo à *“Aquisição de Serviços de Transportes (Transporte Público / Transporte Escolar e de Passageiros Flexível)”*, para o período de 1 de setembro de 2024 a 31 de agosto de 2025.
11. Para o efeito, o Município remeteu à AMT as peças relativas ao procedimento adotado, no caso concreto, o concurso público sem publicação no Jornal Oficial da União Europeia (JOUE): o programa do procedimento, o caderno de encargos e respetivos anexos, modelo de anúncio DRE, modelo de informação de abertura de procedimento e o estudo justificativo do preço base do procedimento.
12. Na mesma mensagem de correio eletrónico, de 24 de maio de 2024, o Município refere - *identificar a inclusão das recomendações / determinações vertidas nos pareceres da AMT dos anos anteriores, remetem-se as informações e esclarecimentos infra.*
13. Torna-se relevante desde já sublinhar que as peças procedimentais, mais recentemente submetidas à AMT, foram analisadas tendo presente o histórico do

processo relativo à “*Aquisição de Serviços de Transportes (Transporte Público / Transporte Escolar e de Passageiros Flexível)*” pelo Município de Trancoso, em particular, de que forma o Município atendeu às determinações/recomendações emanadas em pareceres prévios anteriormente emitidos pela AMT.

14. A este propósito, importa recordar o resultado das várias interações anteriores que a AMT teve com o Município, no âmbito da análise das peças de procedimento submetidas no quadro de *Aquisição de Serviços de Transportes para o Município*, onde aquele nunca esclareceu, cabalmente, as questões colocadas por esta Autoridade, nem procedeu à correção das desconformidades legais por esta identificadas, aspetos identificados nos pareceres antes emitidos pela AMT ou nas mensagens de correio eletrónico enviadas ao Município e que precederam a emissão dos referidos pareceres.
15. Esta situação constitui motivo de forte preocupação, porquanto:
 - 15.1. As determinações identificadas e transmitidas ao Município pela AMT, resultam de incumprimentos graves aos requisitos constantes do quadro legal aplicável referido no ponto 4.;
 - 15.2. O Município persiste em não cumprir tais determinações, apesar de as mesmas constarem dos vários pareceres prévios anteriormente emitidos pela AMT (desde 2020);
 - 15.3. O Município não cumpre tais determinações, escudando-se no argumento legal de que “*Na falta de disposição especial, os pareceres são emitidos no prazo de 15 dias*” (prazo estabelecido no n.º 3 do artigo 92.º do Decreto-lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro, na sua atual redação).

O Município parece ignorar que tais determinações decorrem do incumprimento de requisitos legais, tendo como tal o Município o dever de garantir o respetivo cumprimento, com a responsabilidade acrescida de o fazer, uma vez que se trata de uma Autoridade de Transportes, nos termos do artigo 6.º do RJSPTP.

16. Importa realçar que nos anteriores procedimentos lançados pelo Município para a *Aquisição de Serviços de Transportes*, tem sido prática recorrente do Município proceder à adjudicação do procedimento, sem o legalmente exigido parecer prévio vinculativo e, conseqüentemente, sem dar cumprimento às várias determinações e recomendações vertidas em anteriores pareceres.
17. Ora, neste enquadramento, seria expectável que o Município acautelasse, nas peças procedimentais submetidas em 24 de maio de 2024, as determinações e recomendações emanadas pela AMT, constantes dos Pareceres N.º 80/AMT/2021 e N.º 11/AMT/2022.
18. Acresce esclarecer que o histórico de determinações e recomendações efetuadas pela AMT ao Município de Trancoso remonta ao Parecer 95/AMT/2020 sendo que, pese embora esta Autoridade tenha adotado uma postura pedagógica, face ao interesse público subjacente à continuidade na prestação do serviço, considerado o carácter essencial do mesmo, o Município não deu, até à data total acomodação às determinações expendidas no parecer de 2020.
19. O Parecer N.º 95/AMT/2020 determinou o seguinte:
 - *Prever, para efeitos de formação de preço contratual ou valor de compensações, a adequada, a apresentação e validação de dados operacionais e económico-financeiros, de forma segmentada e comprovada, nos termos expostos no presente parecer;*
 - *Deve ser aferido se o operador cumpriu todas as obrigações de informação previstas no artigo 22.º do RJSPTP e, em caso de incumprimento, deverá ser dado conhecimento circunstanciado à AMT;*
 - *Deve ser elaborado um relatório de execução contratual, mas também de confirmação de que os pressupostos tidos para o cálculo de compensações têm aderência aos dados reais de exploração e que cumprem os princípios para o efeito previstos no RJSPTP e no Regulamento (e eventualmente justificar ajustes ao modelo contratual) tendo em conta, designadamente os indicadores de monitorização e supervisão que constam da Informação às Autoridades de Transportes de 27 de setembro de 2018;*

- *Garantir a obrigação de transmitir os dados operacionais previstos no Regulamento n.º 430/2019, publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 94, de 16 de maio de 2019 em ordem a garantir uma adequada monitorização de todos os pressupostos e variáveis necessários ao cálculo de indicadores de performance;*
 - *Asseverar a obrigação de elaboração de relatórios públicos sobre o serviço público de transporte de passageiros, previstos no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento.*
 - *Garantir que os operadores transmitem os dados necessários ao cumprimento das suas próprias obrigações, consubstanciadas na elaboração dos dois relatórios supramencionados e para efeitos do relatório de execução contratual, sob pena de aplicação de multas contratuais.*
20. Foi ainda recomendado que, no relatório de execução contratual, fosse comprovado:
- *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;*
 - *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 das obrigações relativas ao livro de reclamações, no formato físico e eletrónico, nos termos do Decreto-Lei n.º 156/2005, de 15 de setembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 74/2017, de 21 de junho;”*
21. Ora, no decorrer do ano de 2021, foram submetidas à análise da AMT, com vista à obtenção de parecer prévio vinculativo, as peças de procedimento de formação

do contrato relativo à “*Rede de Transportes Concelhia - Aquisição de Serviços de Transportes (Transporte Público/Transporte Escolar)*”, para o período entre 01 de setembro de 2021 a 31 de agosto de 2022.

22. Este procedimento, que tramitou sob a forma de concurso público sem publicação no Jornal Oficial da União Europeia (JOUE), fez transparecer, sem dúvidas, a inércia do Município no que respeita à acomodação das determinações e recomendações emanadas pela AMT no Parecer N.º 95/AMT/2020.
23. Tal resulta manifesto das determinações vertidas no Parecer N.º 80/AMT/2021 elaborado na sequência da análise do citado procedimento pré contratual, que determinou o seguinte:
- *“Deve ser elaborado um relatório de execução⁵ contratual, mas também de confirmação de que os pressupostos tidos para o cálculo de compensações têm aderência aos dados reais de exploração⁶ e que cumprem os princípios para o efeito previstos no RJSPTP e no Regulamento (e eventualmente justificar ajustes ao modelo contratual) tendo em conta, designadamente os indicadores de monitorização e supervisão que constam da Informação às Autoridades de Transportes de 27 de setembro de 2018⁷;*
 - *Garantir a obrigação de transmitir os dados operacionais previstos no Regulamento n.º 430/2019, de 16 de maio de 2019 e relatórios públicos sobre o serviço público de transporte de passageiros, previstos no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento, em ordem a garantir uma adequada monitorização de todos os pressupostos e variáveis necessários ao cálculo de indicadores de performance;*
 - *Garantir que os operadores transmitem os dados necessários ao cumprimento das suas próprias obrigações, consubstanciadas na elaboração dos dois*

⁵ De referir ser recomendável que a avaliação do desempenho prevista no contrato possa ter em conta os indicadores e os reportes supramencionados, bem como os dados que obrigatoriamente devem ser transmitidos nos termos do artigo 22.º do RJSPTP.

⁶ Utilizando sistema de contabilidade analítica que permita a contabilização dos gastos, rendimentos e resultados da empresa e por áreas de atividade.

⁷ Disponível em: https://www.amt-autoridade.pt/media/1777/csite_indicadores_monitorizacao_supervisao_at.pdf

relatórios supramencionados⁸ e para efeitos do relatório de execução contratual, sob pena de aplicação de multas contratuais⁹;

- *Prever, para efeitos de formação de preço contratual ou valor de compensações, a adequada, a apresentação e validação de dados operacionais e económico-financeiros, de forma segmentada e comprovada, nos termos expostos no presente parecer;*
- *Deve ser aferido se o operador cumpriu todas as obrigações de informação previstas no artigo 22.º do RJSPTP¹⁰ e, em caso de incumprimento, deverá ser dado conhecimento circunstanciado à AMT.*

Contudo, é de sublinhar que, não obstante as considerações e determinações efetuadas pela AMT no Parecer n.º 95/AMT/2020, de 4-12-2021 e no Ofício 1673-CA/202, de 04-02-2021, o Município não remeteu relatório de execução contratual, confirmando os pressupostos de cálculo de compensações nem comunicou incumprimentos de obrigações contratuais por parte do operador, para efeitos de exercício de poder contraordenacional por parte da AMT, por incumprimento de obrigações legais de prestação de informação ou de obrigações de serviço público.

Considera a AMT que se deverá ter em conta que:

- *O transporte público de passageiros é um serviço público essencial, importando assegurar a manutenção da sua exploração, sobretudo numa região de baixa densidade e de poucas alternativas à deslocação da população;*
- *Se trata de contrato destinado a assegurar o serviço público de transporte até à conclusão do procedimento a desenvolver pela CIM, e num contexto de*

⁸ 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

⁹ 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

¹⁰ 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

profundos impactos negativos para a população e operador, resultante das limitações impostas e ainda existentes, imperativos de saúde pública.

Por essa razão, haverá que assegurar os procedimentos administrativos que garantam a manutenção do serviço público à população. Mas tal não é, nem deve ser, impedimento a que o Município transmita atempadamente as informações necessárias, já por diversas vezes indicadas pela AMT.”

24. Da leitura das determinações e recomendações efetuadas, resultou evidente o incumprimento do exarado no parecer anterior, nomeadamente no que respeita ao incumprimento relativo às obrigações de reporte por parte do operador, bem como às obrigações de monitorização a que a Autoridade de Transportes se encontra legalmente obrigada, nos termos do Regulamento (CE) 1370/2007, de 23 de outubro, da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, e do CCP.
25. A este propósito, recorda-se que nos termos do artigo 290.º-A do CCP constitui obrigação do gestor de contrato acompanhar permanentemente a execução do mesmo, cabendo ao Município nomear o gestor do contrato, conforme cláusula 17.ª do CE, sendo que os desvios, defeitos e anomalias na execução do contrato, devem ser comunicados de imediato ao órgão competente, com a proposta de medidas corretivas.
26. Considerado o antedito, não restam dúvidas que os deveres do gestor do contrato resultam diretamente do CCP sendo que, no caso do Município de Trancoso, não se comprova o cumprimento do preceito legal.
27. A conduta do Município é reiterada, como resulta evidente da atuação da entidade aquando da nova contratação de serviços de transporte de passageiros flexível para o Município de Trancoso, para o período de 17/02/2022 a 17/02/2023, que foi objeto de análise e emissão do respetivo parecer prévio vinculativo: o Parecer N.º 11/AMT/2022.
28. Mais uma vez adotando uma postura pedagógica, tendo em vista o carácter limitado e transitório do procedimento¹¹ e procurando evitar a rotura de um serviço

¹¹ Até à entrada em operação da concessão da rede de transportes públicos, objeto de concurso público internacional promovido pela Comunidade Intermunicipal das Beiras e Serra da Estrela

essencial à população residente no território do Município¹², a AMT emitiu um parecer favorável, mas condicionado ao cumprimento de determinações e recomendações.

29. Não deixou, também, de efetuar no referido parecer, algumas advertências ao Município, atendendo aos sucessivos incumprimentos observados até então:

“ Contudo, do relatório de execução contratual, constatou se que o Município não acolheu as determinações constantes do Parecer 95/AMT/2020, quanto ao seu conteúdo. A saber:

- *Aferir se o operador cumpriu todas as obrigações de informação previstas no artigo 22.º do RJSPTP e, em caso de incumprimento, ser dado conhecimento circunstanciado à AMT;*
- *Garantir a obrigação de transmitir os dados operacionais previstos no Regulamento n.º 430/2019, de 16 de maio de 2019 e para os efeitos do n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento.*

Do relatório de execução contratual, também se constata que o Município não acolheu as recomendações constantes do Parecer 95/AMT/2020, quanto ao seu conteúdo. A saber:

- *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;*
- *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;*

¹² Um território que se debate, diariamente, com os constrangimentos típicos dos territórios de baixa densidade populacional

- *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 das obrigações relativas ao livro de reclamações, no formato físico e eletrónico, nos termos do Decreto-Lei n.º 156/2005, de 15 de setembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 74/2017, de 21 de junho.*

Assim, quanto ao anterior contrato, e de acordo com o anterior Parecer 95/AMT/2020, deverá dar cumprimento a todas as determinações, fazendo demonstração do mesmo junto da AMT, previamente ao lançamento do procedimento concursal, com especial enfoque na elaboração dos relatórios públicos previstos no regulamento n.º 430/2019 e prestação de informação por parte de operadores¹³.

Recorda-se que estão em causa determinações vinculativas, efetuadas em 2020 e repetidas em outros procedimentos do Município, pelo que se considera não existirem fundamentos para uma reiterada desconsideração por aquelas.”(sublinhado nosso)

30. Para além das referidas advertências, foram ainda efetuadas as seguintes determinações:

“De qualquer modo, e de forma a garantir, a todo o tempo, a conformidade legal da execução contratual, determina-se que o Município deverá, quanto à execução contratual:

- *Aferir se o operador cumpriu todas as obrigações de informação previstas no artigo 22.º do RJSPTP¹⁴ e, em caso de incumprimento, deverá ser dado conhecimento circunstanciado à AMT, uma vez que o incumprimento daquelas obrigações, bem como de obrigações de serviço público, consubstanciam*

¹³ 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.

¹⁴ 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

contraordenações, puníveis nos termos das alíneas b) e e) do n.º 1 do artigo 46.º do RJSPTP;

- *Elaborar um relatório de execução¹⁵ contratual, mas também de confirmação de que os pressupostos tidos para o cálculo de compensações têm aderência aos dados reais de exploração¹⁶ e que cumprem os princípios para o efeito previstos no RJSPTP e no Regulamento (e eventualmente justificar ajustes ao modelo contratual) tendo em conta, designadamente os indicadores de monitorização e supervisão que constam da Informação às Autoridades de Transportes de 27 de setembro de 2018¹⁷;*
- *Assegurar que o operador dispõe de adequados sistemas contabilísticos, nos termos do anexo ao Regulamento, e que é expressa a possibilidade de proceder a acertos e ajustes nos valores de compensações, sempre que se justifique, de acordo com dados reais que sejam apurados, designadamente por via de auditorias ou procedimentos de certificação ou validação dos dados transmitidos pelo operador;*
- *Garantir, contratualmente, a obrigação de transmitir os dados operacionais previstos no Regulamento n.º 430/2019, 16 de maio de 2019, 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 e para os efeitos previstos no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento, sob pena de aplicação de multas contratuais¹⁸*
- *Nos termos do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril, o promover, junto dos operadores, a transmissão à AMT de informação sobre todas as compensações/remunerações/ financiamentos recebidos por aqueles neste período, ao abrigo de qualquer instrumento legal, regulamentar,*

¹⁵ De referir ser recomendável que a avaliação do desempenho prevista no contrato possa ter em conta os indicadores e os reportes supramencionados, bem como os dados que obrigatoriamente devem ser transmitidos nos termos do artigo 22.º do RJSPTP.

¹⁶ Utilizando sistema de contabilidade analítica que permita a contabilização dos gastos, rendimentos e resultados da empresa e por áreas de atividade.

¹⁷ Disponível em: https://www.amt-autoridade.pt/media/1777/csite_indicadores_monitorizacao_supervisao_at.pdf

¹⁸ 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

contratual ou administrativo, bem como a informação disponível sobre os impactos na operação de transportes na região.¹⁹

- *Garantir 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.*

Quanto ao anterior contrato, e de acordo com o anterior Parecer 95/AMT/2020, deverá dar cumprimento a todas as determinações, fazendo demonstração do mesmo junto da AMT, previamente ao lançamento do procedimento concursal.

Recomenda-se que no relatório de execução contratual, 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;*
- *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 das obrigações relativas ao livro de reclamações, no formato físico e eletrónico, nos termos do Decreto-Lei n.º 156/2005, de 15 de setembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 74/2017, de 21 de junho²⁰.*

¹⁹ 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

²⁰ Disponibilização do Livro de Reclamações Eletrónico - Informação aos Operadores Económicos - <http://www.amt-autoridade.pt/media/2162/disponibilizacaolre.pdf>.

O Município deve igualmente:

- *Ter em conta as orientações da Autoridade da Concorrência constantes do Guia do Combate ao Conluio na Contratação Pública²¹, na perspetiva dos concorrentes, mas também da entidade adjudicante;*
- *Pugnar, a todo o tempo, pelo integral cumprimento da legislação laboral, incluindo o cumprimento das regras relativas à transmissão de estabelecimento previstas no Código do Trabalho, se esta se verificar, prestando toda a informação que seja necessária, e, se solicitada, à Autoridade para as Condições do Trabalho;*
- *Garantir o cumprimento aos 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;*
- *Garantir que são cumpridas as obrigações de decorrentes da Lei n.º 19/2012, de 8 de maio, no que se refere à notificação de operações de concentração.*

De sublinhar que estas determinações e recomendações têm conta o facto de se tratar de contrato destinado a assegurar o serviço público de transporte flexível atualmente disponibilizado à população até à conclusão do procedimento a desenvolver pela Comunidade Intermunicipal das Beiras e Serra da Estrela, que se encontra em análise nesta Autoridade.

Sendo o transporte público de passageiros um serviço público essencial, importa assegurar a manutenção da sua exploração, sobretudo numa região de baixa densidade e de poucas alternativas à deslocação da população.

O não cumprimento integral das determinações implicará a consequente transmissão de informação às entidades competentes, como sejam a Inspeção Geral de Finanças e Tribunal de Contas.”(sublinhado nosso)

²¹ <https://www.concorrenca.pt/pt/combate-ao-conluio-na-contratacao-publica>

31. Observadas as determinações e recomendações constantes do Parecer N.º 11/AMT/2022, para além de ficarem bem explícitos os sucessivos incumprimentos por parte do Município, é efetuada uma advertência, de forma expressa, no sentido da comunicação às entidades competentes (v.g. o Tribunal de Contas e a Inspeção Geral de Finanças) da existência de vícios e incumprimentos da legislação em vigor.
32. Note-se que, para além de não ter sido comprovado que se diligenciou pela aferição do cumprimento das obrigações de reporte e transmissão de informação por parte do operador, também não foi dado conhecimento à AMT da documentação de comprovação do incumprimento destas obrigações ou, quanto muito, da falta de capacidade para o aferir. Mais: verifica-se, por parte do próprio Município, um acompanhamento deficitário (ou até mesmo inexistente) da execução contratual, não tendo o mesmo procedido ao envio dos relatórios relativos a esta execução por diversas vezes solicitados pela AMT, nem instruído procedimentos de contraordenação.
33. Já no que respeita à fundamentação do preço contratual, apesar de a mesma ser uma competência da autoridade de transportes, apenas será possível assegurar uma adequada gestão dos dinheiros públicos se os operadores económicos, beneficiários de financiamento público, cumprirem a obrigação de transmissão de informação.
34. A atribuição de compensações depende da adequada contratualização das mesmas, o que significa que a autoridade de transportes deve poder aceder a dados objetivos e fiáveis que lhe possibilitem exercer as competências que a lei lhe confere.
35. Se o operador de transportes não transmitir a informação a que se encontra legalmente obrigado, não será aceitável que seja beneficiário daquele esforço financeiro público, pelo que caso não se verifique a transmissão (e respetivo acompanhamento e validação) dos dados relativos à execução contratual, não será razoável que o operador beneficie de compensações, até que incumprimento seja sanado.

36. Atendendo ao reiterado incumprimento, por parte do Município, em cumprir as determinações e recomendações emanadas pela AMT e ainda em proceder aos ajustamentos indispensáveis às peças procedimentais, de modo a assegurar a sua *compliance* com o quadro legislativo aplicável, a AMT promoveu a realização de uma reunião com o Município, com vista a serem abordadas as “*questões subjacentes aos contratos celebrados pelo Município de Trancoso*”.
37. O Município comprometeu-se, na sequência da mencionada reunião que teve lugar no dia 1 de março de 2023, na sede da AMT, a submeter novas peças procedimentais, reformuladas, com vista à emissão de parecer prévio vinculativo, as quais seria suposto cumprirem com as determinações e recomendações anteriormente emanadas pela AMT.
38. Em 16 de maio de 2023, o Município apresentou, então, um novo pedido de emissão de parecer prévio vinculativo, acompanhado das respetivas peças do procedimento.
39. Em 29 de junho de 2023, após análise das peças procedimentais, a AMT solicitou o envio da seguinte informação:
- “*O Anúncio do Concurso Público tal como prevê a alínea c) do n.º 1 do artigo 40.º do Código dos Contratos Públicos (CCP);*
 - *O estudo de fundamentação (técnica, jurídica e económica) tal como previsto no n.º 1 do artigo 36.º do CCP, que refere: o procedimento de formação de qualquer contrato inicia-se com a decisão de contratar, a qual deve ser fundamentada;*
 - *A consulta preliminar ao mercado mencionada na alínea a) do n.º 2 da Parte II do Caderno de Encargos (CE).”*
40. Solicitou, também, a prestação dos seguintes ajustamentos/esclarecimentos:
- “*a) Nos termos da alínea q) do n.º 1 do artigo 21.º do RJSPTP e da alínea g) do n.º 1 do artigo 96.º do CCP, torna-se necessário incluir no CE a caução*

aplicável, atendendo a que o artigo 19.º do Programa de Procedimento (PP) faz referência à existência de caução;

- *b) Nos termos do artigo 96.º do CCP o contrato deve ainda incluir: i) A identificação do gestor do contrato em nome da entidade adjudicante, nos termos do artigo 290.º-A;*
- *c) Necessidade de incluir no CE obrigações do prestador de serviços relativas ao Transporte Flexível a pedido;*
- *d) Os parâmetros de qualidade a que o CE faz referência, e que em termos gerais abrangem o previsto nas alíneas j) e k) do n.º 1 do artigo 21.º, carecem de ser quantificados por forma a serem monitorizados pelo Município;*
- *e) Informação sobre a repartição dos custos ligados à prestação dos serviços, nomeadamente, os custos de pessoal de energia, de gestão, de manutenção e de operação de veículos, tal como prevê a alínea i) do n.º 1 do artigo 21.º;*
- *f) Qual o racional associado à fixação da idade das viaturas (20 anos no caso das viaturas afetas ao Serviço de Transporte Público / Transporte Escolar; e 8 anos das viaturas afetas ao Serviço de Transporte de Passageiros Flexível)? Tal racional deverá ter em consideração os parâmetros ambientais, energéticos e de conforto que o Município vier a fixar no CE;*
- *g) Devem ser estabelecidas metas para todos os indicadores de execução do contrato constantes do ficheiro com a designação “Anexo_IV_Indicadores de desempenho_V2.20230514”;*
- *h) Nos termos do n.º 1 do artigo 42.º RJSPPT as Autoridades de Transportes podem promover, no âmbito das atribuições conferidas pela Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, as auditorias tidas por convenientes. No n.º 3 da cláusula 17.ª do CE é referido que o gestor do contrato, no âmbito das suas competências, acompanha a realização de inspeções e auditorias. Depreende-se daqui que as inspeções e auditorias não serão efetuadas pelo Município, mas por uma terceira entidade. Importa perceber se essa entidade terceira atua ao abrigo de uma delegação de competências do Município, nos termos do n.º 2 do artigo*

21.º, e neste caso torna-se necessário que a referida delegação de competências, assim como o correspondente processo de auditoria associado sejam enviados à AMT.

- i) O CE deve incluir referência, com algum detalhe, ao processo de supervisão e de fiscalização que contribuirá para assegurar a boa execução do contrato;
- j) De que forma o Município assegura que a configuração do nível mínimo de serviço público de transporte de passageiros, satisfaz os critérios de cobertura territorial, cobertura temporal, comodidade e informação ao público, constantes do anexo ao RJSPTP;
- k) O CE deve contemplar a aplicação ao Transporte Flexível das obrigações previstas no quadro legislativo relativas ao livro de reclamações (o CE apenas aborda esta questão no que se refere às carreiras públicas de transporte público de passageiros);
- l) A despesa pública inerente à execução do contrato encontra-se cabimentada?;
- m) Nos termos da alínea c) da cláusula 4.ª haverá cessação do contrato no caso do procedimento de concurso público internacional para a concessão da rede de transportes públicos da CIMBSE fique concluído antes do término do prazo supramencionado. Neste caso o prestador de serviços terá direito a receber o valor total do contrato?
- n) Qual a exequibilidade do sistema de bilhética, mencionado na cláusula 20.º do CE, se encontrar operacional na data de entrada em vigor do contrato;
- o) Qual a justificação técnica para serem adicionados 3000 km ao total de km previstos realizar anualmente (observações correspondentes à tabela de TRANSPORTE FLEXÍVEL 2023-2024 da Parte II do CE)?”

41. Em 6 de julho de 2023, o Município referiu o seguinte:

“No que se refere ao envio da informação:

- *Remete-se em anexo minuta do anúncio do concurso público.*
- *S.m.o., a decisão de contratar corresponde à efetuada anteriormente, uma vez que, no caso dos transportes públicos, estamos perante um serviço público de carácter contínuo. Acresce ainda que o levantamento das necessidades se encontra há muito realizado, tendo servido de base à preparação do concurso público internacional a realizar pela CIMBSE, pelo que a referida fundamentação se encontra amplamente identificada e validada pelos órgãos municipais.*
- *Remete-se em anexo.*

No que se refere aos ajustamentos/esclarecimentos:

- *Procedeu-se ao ajustamento do Caderno de Encargos em conformidade.*
- *A definição do Gestor de Contrato será realizada aquando da adjudicação do procedimento, fazendo-se constar no respetivo contrato.*
- *Procedeu-se ao ajustamento do Caderno de Encargos em conformidade.*
- *Procedeu-se ao ajustamento do Caderno de Encargos, designadamente através do ajustamento às obrigações constantes na cláusula 19ª.*
- *A solicitação desta informação encontra-se prevista no Anexo III ao Caderno de Encargos.*
- *Este racional está associado às matérias legais aplicáveis que preveem a possibilidade de os operadores poderem utilizar viaturas até 20 anos nos Serviço de Transporte Público / Transporte Escolar. Relativamente ao Serviço de Transporte de Passageiros Flexível, o Município entendeu reduzir o limite de idade do veículo para minimizar os impactos ambientais e energéticos associados à prestação de serviços. Relativamente à fixação de parâmetros ambientais e energéticos, o Município não possui dados que permitam definir os limites aplicáveis à prestação de serviços, pelo que não são expressamente definidos no CE.*

- *S.m.o., os indicadores para os quais não foram definidas metas resultam da impossibilidade de definição das mesmas, ou seja, os indicadores apenas podem ser considerados cumpridos ou incumpridos.*
- *Esclarece que o Gestor do Contrato será nomeado de entre os colaboradores do Município afetos à área dos transportes.*
- *S.m.o., o processo de supervisão encontra-se suficientemente detalhado no CE, uma vez define a obrigatoriedade do prestador de serviços prestar a informação necessária à fiscalização do cumprimento do contrato, designadamente através do envio da informação definida nos Anexos III e IV.*
- *Esclarece-se que os serviços a contratar correspondem aos definidos nas anteriores contratações, tendo sido ligeiramente alargados com a inclusão de uma nova carreira. Importa ainda esclarecer que estes serviços se encontram enquadrados nas necessidade de serviço público identificadas no âmbito do procedimento de Concurso Público Internacional da CIMBSE.*
- *Aditada a referência no CE.*
- *Sim, a despesa publica afeta aos encargos decorrentes da execução do contrato encontra-se dotada nas previsões orçamentais do ano 2023 e 2024. O respetivo cabimento apenas será efetuado no momento da remessa do processo à Câmara Municipal para efeitos de abertura do procedimento concursal.*
- *Não, o prestador de serviços apenas terá direito a receber os valores associados ao período de prestação efetiva dos serviços. Esta menção visa em concreto afastar a possibilidade de ser reclamada qualquer compensação pela interrupção antecipada do final do contrato.*
- *Atualmente a generalidade dos operadores possuem sistemas de informação que permitem cumprir com a exigibilidade do sistema de bilhética. Caso sejam apresentados pedidos de esclarecimento sobre esta matéria o Município decidirá quanto ao eventual alargamento do prazo para o cumprimento desta obrigação contratual.*

- *Este limite já se encontrava definido em anteriores procedimentos de Transporte Flexível e entende-se adequado em função dos dados históricos existentes.”*

42. Faça-se um breve parêntesis para salientar o teor das respostas do Município, em que o mesmo, ao invés de responder às questões que lhe foram colocadas, se limita a retorquir com considerações infundadas, por forma a manter a posição adotada até então, numa clara postura de recusa perante as instruções e solicitações que lhe foram dirigidas, lançando mão de uma evidente manobra dilatória e caminhando no sentido de não corresponder ao determinado por esta Autoridade.

43. Em 11 de julho de 2023, após análise das peças reformuladas, documentação complementar e informação enviada pelo Município e considerado o já referido carácter insatisfatório das respostas às questões formuladas, foram solicitados os seguintes esclarecimentos, por se revelarem essenciais à análise do pedido:

- *i) Tomámos em boa nota os esclarecimentos apresentados relativamente ao estudo de fundamentação (técnica, jurídica e económica). Contudo, a nosso ver, tais esclarecimentos não dispensam a necessidade de o procedimento concursal, alvo de análise para efeitos da emissão do PPV, ser acompanhado pela correspondente fundamentação, tal como previsto no n.º 1 do artigo 36.º do Código dos Contratos Públicos (CCP);*
- *ii) O preço base deve ser devidamente fundamentado, designadamente no que se refere aos critérios que estiveram na sua formulação, com a indicação da previsão de receitas e de despesas associadas, e demonstrando que o mesmo se encontra calculado nos termos do artigo 24.º do RJSPTP.*

[Verifica-se que o preço base, constante do Caderno de Encargos, foi formulado tendo principalmente em consideração o valor resultante da consulta efetuada ao mercado (de acordo com a informação disponibilizada pelo Município, foram consultados 12 operadores tendo apenas 1 respondido ([confidencial])). Constata-se ainda que o valor apresentado pelo referido operador não é acompanhado por qualquer cálculo com uma previsão das receitas e despesas associadas à

contratação que o Município de Trancoso pretende efetuar - Aquisição de Serviço de Transportes (Transporte Público / Transporte Escolar e de Passageiros Flexível), pelo período de 12 meses.

Importa sublinhar que nos termos do Código dos Contratos Públicos (CCP), do Regulamento (CE) 1370/2007, do Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros (RJSPTP) e do Acórdão do Tribunal de Contas n.º 19/2009

(<https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/acordaos/1spl/Documents/2019/ac019-2019-1spl.pdf>),

a compensação por obrigações de serviço público deve atender ao seguinte:

- 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.*
- Estas 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.].*

Ou seja, necessidade de constar do procedimento uma análise do Município sobre o valor apresentado, tendo também em conta os valores pagos e recebidos em anos anteriores para serviços semelhantes e de acordo com a informação transmitida pelo operador e/ou recolhida pelo Município, tal como recomendando pela AMT anteriormente. Devem estar previstos todos os mecanismos que permitam mitigar ou evitar o risco de sobrecompensação;

- iii) Qual o montante mensal que o Município prevê pagar, correspondente à compensação pela prestação do serviço público, tendo em conta que esse valor é obtido deduzindo os valores recebidos pelo cocontratante relativos à receita tarifária, das compensações recebidas no âmbito do PART e outras compensações (alínea d) do n.º 3 da cláusula 7.ª do Caderno de Encargos). Deve resultar do Caderno de Encargos que existe uma rigorosa transmissão*

de informação que permita um efetivo encontro de contas, mediante comprovação documental de todos os lançamentos;

- iv) Salvo melhor opinião, considera-se que as obrigações do prestador de serviços relativas ao Transporte Flexível a pedido continuam a não estar previstas no CE;*
- v) O conjunto de parâmetros de qualidade de serviço e de qualidade ambiental e energética, segurança, acessibilidade a pessoas de mobilidade reduzida e conforto associados aos veículos, mencionados nas alíneas j) e k) do n.º 1 do artigo 21.º, carecem de ter indicadores e uma métrica associada. Nesse sentido, devem ser definidas metas para todos os indicadores de execução de contrato, constantes do ficheiro com a designação “Anexo_IV_Indicadores de desempenho_V2.20230514”, que contribuam para os referidos parâmetros.*

[Com o propósito de existir uma monitorização rigorosa, sistemática e periódica da execução do contrato, o conjunto de parâmetros e de indicadores de execução, previstos no contrato, devem ter uma métrica associada bem definida. 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” 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.];

- vi) Atendendo à possibilidade de serem utilizadas no serviço de transporte público / transporte escolar veículos com 20 anos de idade, de que forma serão assegurados, designadamente, os parâmetros de qualidade ambiental e energética, e de conforto, associados aos veículos, os quais são de cumprimento obrigatório, nos termos da alínea k) do n.º 1 do artigo 21.º do RJSPTP;*
- vii) O Caderno de Encargos deve refletir, de forma clara e objetiva, que o prestador de serviços apenas terá direito a receber os valores associados ao*

período de prestação efetiva dos serviços no caso de a cessação do contrato ocorrer antes do seu término, pelo facto de ter ficado concluído o procedimento de concurso público internacional para a concessão da rede de transportes públicos da CIMBSE;

- *viii) Não surge evidente que os valores relativos aos KMS/DIA, apresentados na tabela n.º 1 da Parte II do CE, foram revistos, tal como referido na resposta do Município;*
- *ix) Nos n.os 6 e 8 da cláusula 29.ª são usadas, respetivamente, as expressões “negligência grosseira” e “comportamento doloso” que não têm correspondência com as expressões constantes da cláusula 29.º, não sendo ainda claro a que “alíneas anteriores” se referem os n.os 6 e 8;*
- *x) Importa acautelar, no n.º 18 da cláusula 29.ª, que seja reposta a condição de cumprimento da legislação aplicável aos veículos utilizados, para além de que, por razões de segurança jurídica, o incumprimento previsto no n.º 18 deverá ser remetido para o quadro sancionatório previsto na legislação aplicável;*
- *xi) No Anúncio do Concurso Público é indicado a não existência de caução o que contraria o que consta do Programa do Concurso (artigo 19.º) e do Caderno de Encargos (cláusula 35.ª).*

44. Em 24 de julho de 2023, o Município referiu já ter dado início ao procedimento por despacho do Presidente da Câmara Municipal de 10.07.2023, ratificado pela Câmara Municipal na sua reunião de 14.07.2023, com base no seguinte:

“1. Nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 34º do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, compete à AMT “Emitir parecer prévio vinculativo sobre peças de procedimento de formação dos contratos de concessão ou de prestação de serviços públicos nos setores regulados, ou sobre alterações promovidas aos contratos em vigor”.

2. Não se encontrando especificamente definido um prazo para a emissão do parecer prévio vinculativo, a emissão do mesmo deve obedecer aos prazos estabelecidos no n.º 3 do artigo 92º do Decreto-lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro,

na sua atual redação, designadamente “Na falta de disposição especial, os pareceres são emitidos no prazo de 15 dias”.

- 3. Nos termos do artigo 87º do Decreto-lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro, na sua atual redação, a contagem do prazo supramencionado inicia-se com o envio do pedido de parecer (alínea a), suspendendo-se nos sábados, domingos e feriados (alínea c).*
- 4. A remessa do processo a pedido de parecer prévio vinculativo previsto na alínea b) do n.º 1 do artigo 34º do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, foi efetuada no dia 16.05.2023.*
- 5. Registamos a devolução do processo por parte da AMT no dia 29.06.2023, ou seja, decorridos 30 dias úteis da remessa do processo a pedido de parecer.*
- 6. Apesar de se encontrar amplamente decorrido o prazo para a emissão do parecer definido no n.º 3 do artigo 92º do Decreto-lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro, na sua atual redação, o Município de Trancoso procedeu ao envio dos esclarecimentos solicitados no dia 06.07.2023.*
- 7. Registamos entretanto nova devolução do processo com a solicitação de novos esclarecimentos no dia 11.07.2023.*
- 8. Atendendo aos prazos definidos no CCP (Código dos Contratos Públicos), designadamente no que respeita aos prazos definidos para os procedimentos por Concurso Público Internacional, o Município de Trancoso não pôde protelar a abertura do procedimento concursal, sob pena de não se encontrar concluído no início do ano letivo 2023/2024, ou seja, no próximo dia 01.09.2023.*
- 9. Nesse sentido, atendendo às disposições previstas no n.º 5 do artigo 92º do Decreto-lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro, na sua atual redação, designadamente que “Quando um parecer obrigatório não for emitido dentro dos prazos previstos no n.º 3, deve o procedimento prosseguir e ser decidido”, o procedimento foi iniciado por despacho do Presidente da Câmara Municipal de 10.07.2023, ratificado pela Câmara Municipal na sua reunião de 14.07.2023.*

10. *Em anexo remetem-se cópia do despacho do Presidente da Câmara Municipal, bem como certidão da deliberação do órgão executivo.”*

45. No que aos esclarecimentos diz respeito:

- *“S.m.o., a fundamentação da necessidade encontra-se amplamente demonstrada e justificada, uma vez estar-se perante a contratação de serviço público de transportes realizado de forma recorrente há várias décadas e devidamente identificado no âmbito dos procedimentos preliminares ao contrato intermunicipal a submeter ao mercado por parte da CIMBSE.*
- *S.m.o. o Município de Trancoso (MT) evidenciou de forma clara os pressupostos que conduziram à definição do preço base do procedimento. Contrariamente ao referido, o preço base não foi determinado com base, exclusivamente, na consulta preliminar, antes pelo contrário. Atendendo ao valor apresentado pelo único concorrente o MT optou por definir o preço base através da média dos valores dos anteriores procedimentos contratualizados em 2021 e 2022, conforme informação atempadamente prestada a V/Ex.as. Relativamente aos valores da receita, atendendo que os mesmos serão deduzidos ao valor a pagar ao prestador de serviços, à semelhança dos procedimentos concursais dos anos anteriores para os quais foi emitido PPV da AMT, não identificamos em que medida se coloca a possibilidade de ocorrer sobreposição de receitas para o operador.*
- *No que respeita ao pagamento de compensações de serviço público, conforme justificado ao longo dos últimos anos, o presente procedimento é concorrencial, pelo que o valor a pagar corresponde ao melhor preço de mercado. Acresce referir que, atendendo às recorrentes recomendações da AMT, nas peças do procedimento em referência foram definidas nas obrigações do operador a contratar reportes de informação das despesas associadas à prestação de serviços por forma a que o MT passe a estar munido de informação adicional que permita uma melhor justificação da formação do preço base. Ainda assim, não obstante o MT tivesse mais e melhor informação associada aos gastos com a prestação de serviços a contratar, o preço base não seria seguramente*

inferior ao ora definido conforme resulta da manifestação de interesse do mercado demonstrada nos últimos anos.

- *O MT não tem uma estimativa concreta relativa ao valor mensal a pagar, uma vez que o mesmo decorre de fatores imprevisíveis associados à receita de bilhética e às transferências dos apoios do Estado. Ainda assim, esclarece que o MT apenas irá pagar ao operador o montante que corresponder aos serviços efetivamente prestados deduzido das receitas devidamente identificadas nas peças do procedimento.*
 - *As obrigações relativas ao Transporte Flexível, vertidas no Caderno de Encargos, são as mesmas obrigações que constavam no Caderno de Encargos de anteriores procedimentos para aquele tipo de transporte, os quais mereceram, na altura, parecer favorável dessa entidade.*
 - *As sugestões serão tidas em consideração em futuros procedimentos [resposta idêntica para as questões v), vi), vii) e x) colocadas pela AMT].*
 - *Os valores em causa foram revistos e confirmados pelos serviços, não resultando daí qualquer necessidade de alteração.*
 - *S.m.o., torna-se evidente que as alíneas anteriores são as referidas nos números imediatamente anteriores.*
 - *Existia efetivamente esse lapso na versão enviada a essa entidade, lapso esse que, entretanto, já tinha sido detetado e corrigido.”*
46. Cumpre, desde logo, esclarecer que a opinião do Município, seja enquanto autarquia, seja enquanto Autoridade de Transportes, não se sobrepõe à legislação nacional e comunitária, nem tão pouco à jurisprudência do Tribunal de Contas ou do Tribunal de Justiça da União Europeia.
47. Desta forma, e independentemente de qualquer consideração ou opinião, o Município encontra-se obrigado ao cumprimento da referida legislação, o que não se verifica, pelo menos, desde 2020, tendo esta Autoridade procurado auxiliá-lo, com vista ao referido cumprimento, auxílio esse que tem revestido diversas

formas, que vão desde as comunicações escritas à realização de uma reunião presencial.

48. Contudo, o Município permanece focado em não disponibilizar a informação que lhe é solicitada, demonstrando desconsideração pelas orientações transmitidas, o que é patente nas respostas aos pedidos de esclarecimento que lhe têm sido efetuados.
49. Importa também referir, que um eventual não cumprimento dos prazos estabelecidos no n.º 3 do artigo 92.º do Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro, no que se refere à emissão do Parecer Prévio Vinculativo por parte da AMT, não confere ao Município o direito de não cumprir com os requisitos de aplicação obrigatórios constantes do Regulamento, do RJSPTP, do CCP, do Decreto-Lei n.º 60/2016, de 8 de setembro, e demais legislação aplicável.
50. Ademais, sempre se diga que, ao contrário do que defende o Município, uma resposta a um pedido de esclarecimentos só poderá ser considerada como tal, se tiver conteúdo relevante e responder, de facto, às questões colocadas pois, caso contrário, não aporta qualquer valor ao processo, revestindo apenas um carácter dilatatório a aproveitar pela entidade, o que tem sido uma conduta reiterada.
51. Ao longo da tramitação dos diversos pedidos de parecer prévio vinculativo submetidos pelo Município a esta Autoridade, verificou-se sistematicamente que as questões colocadas nos pedidos de esclarecimentos não são respondidas, sendo de conferir especial ênfase à questão relativa à justificação do preço contratual e à questão relativa à obrigação de reporte e transmissão de informação.
52. De facto, pese embora o Município já tenha sido interpelado por diversas vezes para justificar os pagamentos efetuados ao operador a título de compensação por obrigações de serviço público, nunca logrou fazê-lo, nem demonstrou qualquer esforço nesse sentido.
53. Acrescente-se, ainda em relação ao argumento meramente formal apresentado pelo Município que, ao invés de esta Autoridade ter adotado uma postura pedagógica e sensível aos alegados problemas por este reportados, sempre

poderia ter emitido um parecer desfavorável logo após a receção do pedido de parecer prévio, uma vez que nenhum dos pedidos efetuados foi submetido com os elementos instrutórios mínimos, por forma a viabilizar a análise a efetuar.

54. Referimo-nos, a título meramente exemplificativo, mas não querendo deixar de concretizar, a fundamentação do preço base, essencial para justificar o dispêndio de dinheiros públicos e evitar a sobrecompensação do operador.
55. É ainda de realçar que várias das situações identificadas e transmitidas ao Município, tais como (e mais uma vez apenas a título de exemplo) as constantes das mensagens de correio eletrónico de 29/06/2023 e 11/07/2023, com vista à sua correção/esclarecimento, já constavam de anteriores pareceres emitido pela AMT.
56. Não se pode ainda ignorar que, na reunião da AMT com o Município, promovida por iniciativa desta Autoridade, com vista a clarificar as diversas questões que se encontravam pendentes, o Município se comprometeu a apresentar um novo pedido de parecer prévio vinculativo, que desse cumprimento aos requisitos legais aplicáveis e às determinações anteriormente emanadas pela AMT. Compromisso esse, que falhou e que, à presente data, se verifica que nunca se terá preocupado em assegurar.
57. O Município vem alegar, através da mensagem de correio eletrónico de 24/07/2023, que *não pôde protelar a abertura do procedimento concursal, sob pena de não se encontrar concluído no início do ano letivo 2023/2024, ou seja, no próximo dia 01.09.2023*, ignorando por completo os antecedentes deste processo, no que se refere à sua persistência em não cumprir com as determinações da AMT, transmitidas desde 2020, e com o compromisso assumido na reunião realizada na AMT, de apresentar novas peças procedimentais que conformassem o processo com os requisitos legais aplicáveis e ainda com as determinações vertidas nos diversos pareceres prévios já emitidos.
58. Considerando que as principais questões identificadas e suscitadas nos diferentes pedidos de esclarecimento da AMT não foram esclarecidas pelo Município e atendendo a que as determinações emanadas pela AMT, em anteriores

pareceres, desde 2020, continuam por cumprir, foi determinado, no Parecer N.º 118/AMT/2023, o seguinte:

- *“Envio do estudo de fundamentação (técnica, jurídica e económica) tal como previsto no n.º 1 do artigo 36.º do CCP, que refere: o procedimento de formação de qualquer contrato inicia-se com a decisão de contratar, a qual deve ser fundamentada;*
- *O preço base deve ser devidamente fundamentado, designadamente no que se refere aos critérios que estiveram na base da sua formulação, com a indicação da previsão de receitas e de despesas associadas, e demonstrando que o mesmo se encontra calculado nos termos do artigo 24.º do RJSPTP;*
- *Qual o montante mensal que o Município prevê pagar, correspondente à compensação pela prestação do serviço público, tendo em conta que esse valor é obtido deduzindo os valores recebidos pelo cocontratante relativos à receita tarifária, das compensações recebidas no âmbito do PART e outras compensações (alínea d) do n.º 3 da cláusula 7.ª do Caderno de Encargos);*
- *Considerar no CE as obrigações do prestador de serviços relativas ao Transporte Flexível a pedido;*
- *O conjunto de parâmetros de qualidade de serviço e de qualidade ambiental e energética, segurança, acessibilidade a pessoas de mobilidade reduzida e conforto associados aos veículos, mencionados nas alíneas j) e k) do n.º 1 do artigo 21.º, carecem de ter indicadores e uma métrica associada. Nesse sentido, devem ser definidas metas para todos os indicadores de execução de contrato, constantes do ficheiro com a designação “Anexo_IV_Indicadores de desempenho_V2.20230514”, que contribuam para os referidos parâmetros;*
- *Atendendo à possibilidade de serem utilizadas no serviço de transporte público / transporte escolar veículos com 20 anos de idade, de que forma serão assegurados, designadamente, os parâmetros de qualidade ambiental e energética, e de conforto, associados aos veículos, os quais são de*

cumprimento obrigatório, nos termos da alínea k) do n.º 1 do artigo 21.º do RJSPTP;

- *O Caderno de Encargos deve refletir, de forma clara e objetiva, que o prestador de serviços apenas terá direito a receber os valores associados ao período de prestação efetiva dos serviços no caso de a cessação do contrato ocorrer antes do seu término, pelo facto de ter ficado concluído o procedimento de concurso público internacional para a concessão da rede de transportes públicos da CIMBSE;*
- *Importa acautelar, no n.º 18 da cláusula 29.ª, que seja reposta a condição de cumprimento da legislação aplicável aos veículos utilizados;*
- *O CE deve incluir referência, com algum detalhe, ao processo de supervisão e de fiscalização que contribuirá para assegurar a boa execução do contrato;*
- *O cumprimento das determinações constantes dos Pareceres N.º 80/AMT/2021 e N.º 11/AMT/2022.”*

59. Considerando o exposto, o último parecer emitido pela AMT, no âmbito da “Aquisição de Serviços de Transportes (Transporte Público / Transporte Escolar e de Passageiros Flexível)”, Parecer N.º 118/2023, foi no sentido desfavorável, quanto às peças procedimentais relativas ao procedimento concursal proposto pelo Município, porquanto não se encontrar assegurada a *compliance* com a Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, com o Regulamento (CE) n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007, com o Decreto-Lei n.º 60/2016, de 8 de setembro, e com o CCP.

60. Ao conhecer o sentido desfavorável do Parecer, o Município enviou o ofício com a referência Doc. N: 452 de 12 de fevereiro de 2024, com o seguinte teor:

“Em resposta ao Vosso e-mail datado de 29-01-2024, respeitante ao assunto referido em epígrafe, este Município vem informar V. Ex.ª, da sua posição à publicação do Parecer n.º 118/AMT/2023, datado de 21/12/2023.

De facto, conforme nosso ofício n.º 151, datado de 17/01/2024, remetido a essa Autoridade, esta Autarquia entende que tal Parecer é extemporâneo, porque emitido para lá do prazo legal fixado para o efeito.

Ora, tal circunstância é, em nossa opinião, condição decisiva para a existência de um Parecer Prévio Vinculativo, emitido nos prazos e termos legalmente determinados por Lei.

Assim, como não se verificou o cumprimento dos pressupostos exigidos, o referido Parecer não deveria ter sido emitido.

Mais se reafirmam todas as considerações feitas no ofício acima mencionado.”

III – DA ANÁLISE

61. Considerado o que vem sendo exposto, verifica-se que no pedido de parecer que deu entrada nesta Autoridade, a 24 de maio de 2024, o Município mantém a conduta revelada no âmbito dos pareceres anteriores, ignorando os pedidos desta Autoridade, persistindo em não acomodar as determinações (e recomendações) vertidas em anteriores pareceres e permanecendo, ainda, sem fundamentar o preço base do procedimento, o que inviabiliza a análise do mesmo.

62. Desta forma, foram solicitados, por mensagens de correio eletrónico enviadas por esta Autoridade ao Município, nos dias 28 e 30 de maio de 2024, os seguintes esclarecimentos.

63. A 28 de maio:

Sem prejuízo das questões que se suscitem no decorrer da análise e considerando a necessidade de proceder ao estudo dos dados constantes do documento "Estudo Económico para Apuramento do Preço Base 2024_25", solicita-se o envio do referido documento em formato editável, nomeadamente em formato excel, assim como de todos os pressupostos e estimativas quer de oferta (decorrentes dos anexos I e II), designadamente, n.º de circulações, veículos-Km, lugares-km, entre outros, como de procura, nomeadamente passageiros transportados, passageiros-Km e de cálculo dos custos (consumos, n.º de

motoristas, etc), e de previsão de receitas tarifárias, que permitem apurar um preço base de [confidencial] €.

64. A 30 de maio:

“1 - No que se refere ao pagamento de compensações financeiras (a atribuir no âmbito do presente contrato), devem ser cumpridos os requisitos previstos no Regulamento (CE) 1370/2007 de 3 de dezembro, bem como o disposto nos artigos 23.º e 24.º do Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros (RJSPTP), tendo em conta os gastos e rendimentos associados à prestação de um serviço público, sempre que se trate da imposição de uma obrigação de serviço público que não seja coberta, ou não esteja prevista, na normal operação comercial do operador, no seu estrito interesse comercial.

Ora se, por um lado, a necessidade de fundamentação do preço decorre diretamente do Código dos Contratos Públicos (CCP), por outro, decorre ainda do RJSPTP, do Regulamento (CE) 1370/2007 e do Acórdão do Tribunal de Contas n.º 19/2009 (<https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/acordaos/1spl/Documents/2019/ac019-2019-1spl.pdf>), que a fundamentação do preço contratual deve incluir uma fase instrutória em 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.”*

Na documentação remetida verifica-se que foi efetuada uma estimativa dos custos, pese embora se encontre em falta o necessário detalhe.

Na verdade, são contabilizados gastos relativos a motoristas e a viaturas, sendo que em relação a estas últimas são imputados custos com manutenção, amortizações, pneus, combustível e seguros sem que, nas peças do procedimento ou na documentação de suporte às mesmas seja referido o número de motoristas e viaturas a contratar.

1.1 – Face ao exposto, solicita-se que sejam enviados os pressupostos e racionais que estiveram na base dos cálculos apresentados, nomeadamente:

- N.º de motoristas;*
- N.º de viaturas e respetiva tipologia;*
- Componentes utilizadas no apuramento do custo por motorista (vencimento, subsídio de alimentação, trabalho suplementar, etc).*
- Idade média e máxima da frota;*
- Estimativa de consumo por tipologia de viatura;*
- Preço do combustível;*
- Total de quilómetros a contratar, detalhados por modo de transporte (transporte escolar, transporte regular e transporte flexível), considerando que no confronto dos vários documentos do procedimento não se encontram valores coincidentes.*

1.2 - No n.º 3 da cláusula 7.ª do caderno de encargos, é mencionado o seguinte:

“O preço a que se refere o n.º 1 será pago da seguinte forma:

- a) Receita tarifária, prevista na cláusula 20ª infra;*
- b) Receita relativa aos Passes Escolares, pagamentos efetuados pela CIMBSE;*
- c) Receita das compensações recebidas no âmbito do PART, pagamentos efetuados pela CIMBSE;*
- d) Outras compensações pagas no âmbito dos serviços essenciais, ou de qualquer outra natureza;*

e) *Pagamento pela entidade adjudicante do montante da compensação pela prestação do serviço público, deduzido dos valores recebidos pelo COCONTRANTE relativos às alíneas a), b) c) e d)."*

Também no n.º 7 da cláusula 20.ª se refere que "As receitas resultantes da aplicação do regime tarifário são da titularidade do COCONTRATANTE", sendo que, na Parte II do Caderno de Encargos, pode ler-se que "Constitui receita do operador, o valor de toda a bilhética cobrada aquando da realização dos respetivos serviços de transportes públicos, sendo a mesma deduzida ao valor a pagar no âmbito do presente contrato."

Assim, considerando que a receita da operação será entregue ao operador e depois deduzida nos montantes a pagar a título de compensação, a mesma terá de ser relevada no âmbito do cálculo destes montantes, pelo que solicitamos informação detalhada sobre os rendimentos associados ao cálculo do valor a atribuir ao operador a título de compensação por obrigações de serviço público, nomeadamente, receitas tarifárias, estimativa dos montantes relativos aos passes escolares, e estimativas relativas ao Incentiva TP+.

Mais se solicita os montantes deduzidos e comunicados pelo operador ou pagos pelo Município e CIM BSE, nos dois anos anteriores, a título de apoios públicos, como sejam PART, ProtransP, DL 14-C, apoios a combustível e outros no âmbito de serviços essenciais.

Aliás, quanto a este ponto será de considerar as avaliações efetuadas pela AMT, no âmbito do Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril e comunicadas à CIM BSE, onde o operador apenas reportou como rendimentos a receita de passes escolares, não se afigurando que tenha reportado os rendimentos associados aos contratos celebrados com o Município de Trancoso. Não recebemos qualquer informação por parte da CIM ou do Município a contestar os resultados daquelas avaliações.

2 – Verifica-se que o preço base do procedimento é de [confidencial] Considerando o disposto no n.º 2 do artigo 46.º-A do CCP e tendo em conta, também, as características do objeto do contrato (transporte público, transporte escolar e transporte flexível), solicita-se fundamentação para a opção por não divisão do procedimento em lotes.

3– O ponto 4. Da Parte III do Caderno de Encargos, dispõe que “No final da execução do contrato, o prestador de serviços deve ainda elaborar um relatório final, discriminando os principais acontecimentos e atividades ocorridas em cada fase da execução do contrato.”

Solicita-se que esclareçam quais são as diversas fases de execução do contrato.

4 – Relativamente à resolução do contrato, dispõe a Cláusula 10.^a que “Sem prejuízo de outros fundamentos de resolução do contrato previstos na lei, a entidade adjudicante pode resolver o contrato, a título sancionatório, no caso de o prestador de serviços violar de forma grave ou reiterada qualquer das obrigações que lhe incumbem.”

A possibilidade de resolução sancionatória está prevista no artigo 333.º do CCP, sendo possível lançar mão desta disposição legal nas situações de violação de disposições especialmente previstas no contrato.

Já o n.º 1 da Cláusula 29.^a dispõe que “Sem prejuízo da possibilidade de resolução sancionatória do Contrato nos termos do artigo 333º do C.C.P., o CONTRAENTE PÚBLICO pode, com observância das regras previstas nos artigos 325.º e 329.º do C.C.P. e no artigo 45 do RJSPTP, aplicar multas em caso de incumprimento pelo COCONTRATANTE das suas obrigações, incluindo as restantes de determinações do CONTRAENTE PÚBLICO emitidas nos termos da lei ou do Contrato.”

Face ao exposto, solicita-se que seja esclarecido o alcance da Cláusula 10.^a do caderno de Encargos.

5 – Dispõe o n.º 1 do artigo 23.º do RJSPTP que “As autoridades de transportes competentes podem impor obrigações de serviço público ao operador de serviço público, as quais devem ser formuladas de forma expressa e detalhada, por referência a elementos específicos, objetivos e quantificáveis.”

Consequentemente, conceitos genéricos e indeterminados como “organizando adequadamente”, “adequado planeamento”, “qualidade e número adequados”, “locais apropriados para o efeito”, “parâmetros adequados”, não vão de encontro ao disposto no artigo suprarreferido e não constituem um verdadeiro incentivo à qualidade do serviço.

6 – No que respeita às sanções, esclarece-se que as mesmas se devem reportar a obrigações objetivas e mensuráveis (nos termos já exposto), devendo ainda ser graduadas consoante a gravidade do incumprimento a que respeitam.

Desta forma, não está prevista na lei a determinação de sanções de carácter fixo como, por exemplo, “Pelo atraso no cumprimento dos horários estabelecidos no ANEXO I e II (REDE DE TRANSPORTES CONCELHIA), por cada um dos percursos, por um período compreendido entre 30 e 60 minutos no montante de 1.000 € (mil euros);”

Também não se consideram conformes à legislação em vigor (nomeadamente, o RJSPTP) disposições como as constantes nos n.os 4, 6 e 8 da Cláusula 29.^a, uma vez que as obrigações devem ser definidas de forma clara e perceptível a qualquer destinatário, por forma a que qualquer interessado no procedimento de contratação pública (e eventual concorrente) conheça as condições do negócio que se propõe a celebrar. Assim, a cada obrigação deverá corresponder uma sanção, não podendo estas últimas assumir um carácter genérico, respeitando a um universo indeterminado de incumprimentos.

Ainda no que respeita às sanções, cumpre esclarecer que o conteúdo do n.º 11 da Cláusula 29.^a confere uma grande margem de discricionariedade ao Município, permitindo-lhe “atenuar ou revogar, total ou parcialmente, qualquer sanção pecuniária aplicada, quando se vier a verificar que a situação de incumprimento foi totalmente recuperada no prazo de noventa dias após o termo do prazo definido na notificação referida no n.º 1 da cláusula 27.^a, e que o incumprimento não causou qualquer impacto significativo na realização das atividades incluídas no Contrato.”

No fundo, esta cláusula permite ao Município a não aplicação de sanções pecuniárias sem um fundamento objetivo e determinado, que poderá desvirtuar o próprio objetivo que preside à fixação da sanção, pelo que não poderá ser considerada conforme com o disposto no RJSPTP.

Ademais, o n.º 12 já prevê que “No caso de infrações leves, o CONTRAENTE PÚBLICO pode, consoante a gravidade da infração, substituir a multa contratual pela sanção de simples advertência.”

Desta forma, solicita-se a ponderação do referido e a correspondente reformulação do disposto no caderno de Encargos.

7 – O transporte flexível caracteriza-se pela flexibilidade de, pelo menos, uma das seguintes dimensões da prestação do serviço: itinerários, horários, paragens e tipologia de veículo.

Considerando que, na componente de transporte flexível, estão definidos os percursos e as paragens, assim como os horários, solicita-se que apresentem, com maior detalhe, de que forma funcionará o transporte a pedido, designadamente:

- *O transporte flexível será efetuado mesmo que o número de pedidos dos utilizadores seja reduzido (exemplo: até 3/4 utilizadores)? Reportando-nos ao Anexo II ao Caderno de Encargos, solicita-se que seja especificada a diferença entre os serviços que contêm a designação “a pedido” e os restantes (que não apresentam a referida menção).*

- *A tipologia do veículo varia em função do número de pedidos dos utilizadores? Em caso afirmativo, de que forma está salvaguardada a existência de diferentes tipologias de veículos no Caderno de Encargos?*

- *É referido, nas alíneas d) e e) do n.º 1 da Parte III do CE, que “O transporte será efetuado 1 vez por semana para cada zona do concelho;” e “Serão ainda efetuadas ligações Trancoso - Vila Franca das Naves, à sexta-feira e domingo, de forma a permitir a conexão aos horários da CP.”. Assim sendo, estas ligações serão mais compagináveis com o Transporte Regular do que com o Transporte Flexível, isto porque, tal como o texto se encontra redigido, as ligações serão efetuadas mesmo que não existam pedidos. Esta situação carece de ser objetivamente clarificada e contemplada no Caderno de Encargos.*

8 – Na alínea d) do artigo 8.º do Programa do Procedimento, é prevista a entrega do “Mapa de Quantidades, com a indicação do preço km por circuito” enquanto documento da proposta. Considerando que não é disponibilizada qualquer minuta do referido mapa na peça procedimental, não estando a informação referente aos circuitos suficientemente clara nas restantes peças do procedimento, questiona-se a que documento se devem os concorrentes reportar para proceder à

elaboração do referido mapa, sugerindo-se a respetiva a clarificação no Programa do Procedimento.

10 – De que forma a Autoridade de Transportes (Município de Trancoso) acautela o cumprimento do Decreto-Lei n.º 86/2021, de 19 de outubro, que aprova o regime jurídico relativo à promoção de veículos de transporte rodoviário não poluentes a favor da mobilidade com nível baixo de emissões.

11 - O CE deve ainda estabelecer os parâmetros de qualidade de serviço, de segurança, e de conforto associados aos veículos, mencionados nas alíneas j) e k) do n.º 1 do artigo 21.º, acompanhados dos respetivos indicadores e métrica.

12 – Por fim, deve ainda ser submetida à AMT a seguinte informação:

- O envio do relatório da execução contratual, do contrato atualmente em vigor e do contrato anterior;*
- O envio do relatório de desempenho previsto no artigo 18.º do Regulamento 430/2019, de 16 de maio, no âmbito da operação atualmente em vigor;*
- Confirmação de que o operador cumpriu todas as obrigações de informação previstas no artigo 22.º do RJSPTP e, em caso de incumprimento, quais as ações levadas a cabo pelo Município de Trancoso para assegurar a retificação da situação;*
- Os relatórios mais recentes, elaborados pelo gestor de contrato, no âmbito das ações de fiscalização previstas;*
- O envio da comunicação, pelo Município ao operador, da suspensão dos pagamentos, por força do incumprimento, pelo operador, das obrigações legalmente previstas de envio dos relatórios relativos aos gastos associados à operação;*
- Especificação das diferenças relativamente aos contratos anteriores.*

Será ainda de recordar o Ofício 2900-CA/2024, de 09-05-2024, bem como as solicitações efetuadas.

Considerado o teor das questões colocadas, as questões suscitadas anteriormente ao Município, em sede de pareceres e interações com esta Autoridade sobre os contratos em causa, comunicamos que sem os elementos

solicitados não se encontram reunidos os elementos instrutórios mínimos que viabilizem a análise da documentação ora submetida a parecer, pelo que a mesma só poderá ter início depois de reunida toda a informação necessária para o efeito.”

65. Através da mensagem de correio eletrónico de 24 de junho, o Município referiu sobre a mensagem de 28 de maio:

Relativamente ao pedido de elementos supra informa-se e esclarece-se:

1. Remete-se em anexo o ficheiro “Estudo Económico para Apuramento do Preço Base 2024_25”, em formato editável excel.

2. Quanto aos pressupostos e estimativas inseridas nos anexos I e II do Caderno esclarece-se que os dados inseridos nos anexos I e II correspondem aos dados históricos das operações realizadas nos anos anteriores, atualizadas em função das necessidades de ajustamento de serviço identificadas.

Em concreto, o n.º de circulações, veículos-km, lugares-km, foram identificados com base na operação de serviço realizada no ano letivo 2023/2024 e que se encontra a ser monitorizada pelo MT no âmbito da elaboração do Relatório Anual do Serviço de Transporte e Relatório de Execução Contratual, cujos documentos relativos ao ano de 2023 se remetem com a presente resposta.

3. No que se refere aos dados da procura, nomeadamente passageiros transportados, passageiros-Km, as necessidades foram projetadas com base na informação histórica apurada com base na informação de suporte à elaboração dos relatórios no ponto anterior.

4. No que concerne ao cálculo dos custos, conforme tem sido reiteradamente transmitido à AMT, a operadora não tem facultado os dados dos custos operacionais associados aos últimos contratos.

Por forma a garantir a disponibilização dos dados por parte da operadora, foi definido expressamente uma obrigação contratual no contrato 657, atualmente vigente, designadamente através da obrigação do adjudicatário em fornecer trimestralmente as informações definidas no Anexo I do Caderno de Encargos.

Apesar da insistência do MT, a operadora ainda não disponibilizou a informação financeira associada ao contrato, com o argumento que não possui contabilidade de custos.

O MT notificou a operadora do incumprimento das obrigações, que originaram a suspensão de pagamentos desde o primeiro incumprimento, ou seja, dezembro de 2023, conforme comunicação remetida em anexo à presente resposta (Anexo I).

Na referida notificação foi ainda comunicado à operadora que caso não proceda ao envio da informação financeira em falta, para além da suspensão dos pagamentos, irá proceder à aplicação das sanções contratualmente previstas.

5. Assim, para efeitos e apuramento do preço base do procedimento foi considerada a informação mais recente disponibilizada pelos operadores nos últimos anos, reportada ao ano 2020, tendo sido atualizada pela aplicação do IPC para o setor publicada pelo INE.

Entende-se que esta informação real, ainda que reportada a alguns anos, é sempre uma base mais fiel que qualquer outro tipo de estimativa de gastos efetuada na elaboração de um EVEF, situação em que teriam de ser definidos critérios inevitavelmente subjetivos.

6. Acresce referir que o valor do preço base definido com base nos pressupostos considerados é inferior ao valor de adjudicação do procedimento vigente acrescido da Taxa de Atualização Tarifária definida pela Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT) para o ano 2024.

Ainda sobre esta matéria impõe lembrar que apesar das diligências realizadas nos últimos anos pelo Município de Trancoso, não se registou a apresentação de propostas alternativas à do operador que tem realizado os serviços nos últimos anos.

66. Sobre a mensagem de 30 de maio:

Relativamente ao pedido de elementos do ponto 1.1 esclarece.se:

7. Conforme referido anteriormente, a identificação do n.º de motoristas e do n.º de viaturas e respetiva tipologia resulta da efetiva prestação de serviço atualmente contratada.

Analisada a atualização da procura, designadamente no que respeita ao número de utilizadores médio das carreiras (conforme relatório remetido em anexo a ocupação média das viaturas é de aproximadamente 80%), verifica-se que deverá ser mantida a tipologia das viaturas, bem como o n.º de circuitos na prestação do serviço público para o ano letivo de 2024/2025.

8. No que respeita ao custo com as remunerações dos motoristas, consideraram-se os custos históricos disponíveis atualizados pelo IPC do setor publicado pelo INE.

9. Relativamente à idade média dos veículos foi considerada a informação histórica dos gastos com amortizações.

Não sendo possível prever a tipologia de veículos que outros operadores eventualmente possam vir a alocar ao contrato em caso de adjudicação, entende-se que deverá ser mantida como estimativa o custo histórico disponível, atualizado à semelhança dos restantes custos identificados.

10. Quanto aos consumos por tipologia de viatura e preço do combustível, o pressuposto foi em consonância com os demais gastos estimados, ou seja, com base na informação histórica disponível, devidamente atualizada pelo IPC do setor publicado pelo INE.

Atendendo que o atual operador não tem disponibilizado dados financeiros da operação e não sendo possível prever quais as viaturas a disponibilizar pelo adjudicatário do contrato, entende-se ser este o critério mais ajustado para a estimativa de gastos com as viaturas e combustível.

11. No que respeita ao n.º total de quilómetros a contratar, esclarece-se que os mesmos se encontram devidamente identificados nas especificações técnicas do Caderno de Encargos, bem como no mapa de quantidades remetido a V/Ex.as conjuntamente com as peças do procedimento e que será disponibilizado na plataforma de contratação pública para efeitos de quantificação e valorização das propostas.

Da análise aos documentos remetidos a pedido de parecer não identificamos qualquer incoerência ou inconsistência no número de quilómetros a contratar por tipo de serviço e circuito.

12. Mais se esclarece que o transporte escolar é realizado através das carreiras do transporte regular, encontrando-se este devidamente segregado do transporte flexível nas especificações técnicas do caderno de encargos.

Relativamente ao pedido de elementos do ponto 1.2 esclarece-se:

13. Por forma a facilitar a articulação entre a adjudicatária e o Município de Trancoso, designadamente no que respeita à emissão das faturas mensais, a operadora tem vindo a entregar ao contraente público a receita da bilhética cobrada aos utilizadores.

Assim, a faturação emitida pela operadora é repartida numa fatura com a diferença entre o valor km contratado de acordo com o mapa de quantidades dos serviços efetivamente realizados, deduzido do valor dos Passes Escolares faturado em fatura autónoma.

14. Quanto à estimativa de valores das receitas relativas aos passes escolares, atendendo que a referida receita está incluída no valor global a pagar no âmbito do contrato a celebrar, não foi efetuada a qualquer apuramento.

15. Atendendo que o preço base do procedimento, que serve para a escolha do tipo de procedimento no âmbito do CCP, deve incluir todos os ganhos esperados para o Cocontrante, na definição do preço base foram consideradas todas as receitas associadas à prestação do serviço público de transportes a contratar, independentemente da sua origem ou entidade pagadora.

16. Adicionalmente esclarece-se que o Município de Trancoso não tem recebido qualquer valor relativo às medidas legisladas pelo Governo para o setor, nem tem conhecimento de terem sido pagos quaisquer valores por parte da CIMBSE à operadora no âmbito dos programas de apoio públicos, designadamente PART, ProtansP, DL 14- e outros no âmbito dos serviços essenciais.

17. No que respeita aos apoios ao combustível recebidos diretamente pela operadora, atendendo que o procedimento é efetuado a preços de mercado e aberto à concorrência entende-se que os concorrentes concorrem tendo por

referência os incentivos diretos atribuídos pelas entidades competentes, pelo que a proposta apresentada já reflete a dedução deste tipo de apoios.

18. Confirmamos que não foram afetos pela CIMBSE quaisquer valores dos apoios públicos transferidos para a CIM, pelo que o operador não obteve receitas adicionais relativas aos contratos celebrados com o Município de Trancoso.

19. Ainda assim, o Município de Trancoso considera-se lesado por não ter sido incluído na distribuição das verbas transferidas para a CIMBSE, situação que irá diligenciar por forma a ser ressarcido dos valores por si suportados diretamente ao operador e que deveriam ter sido comparticipados pelos referidos programas de apoio público.

20. A não opção da divisão por lotes está associada à atratividade do contrato, uma vez que nas diligências efetuadas pelo Município de Trancoso nunca foi transmitido por operadores, designadamente por operadores locais de menor dimensão, a manifestação de interesse na realização de parte das carreiras e/ou do transporte flexível.

21. Adicionalmente constatou-se que em anos anteriores, a prestação do transporte flexível era realizada pelo mesmo operador do transporte regular, ainda que a adjudicação tivesse sido efetuada a outra operadora.

22. Assim, entendeu-se ser preferível submeter o processo ao mercado sem a separação em lotes por forma a que haja maior atratividade a operadoras de maior dimensão e incentivar à concorrência.

23. Foi corrigido a redação do ponto substituindo a expressão “em cada fase da execução do contrato” por “na execução do contrato”.

24. Procedeu-se ao ajustamento da redação da cláusula 10ª do Caderno de Encargos, bem, como a redação do n.º 1 da cláusula 29ª.

25. Foram ajustadas ou suprimidas, as expressões referenciadas, por forma a que se tornem objetivas e quantificáveis.

26. Foram eliminados da Cláusula 29ª do Caderno de Encargos os números 4, 6, 8 e 11.

27. *Sim, desde que esteja integrado na linha que o veículo realiza no dia do pedido, ou seja, apenas são efetuados transportes a pedido no trajeto das linhas previamente definidas, de localidades não abrangidas pelo trajeto fixado para o dia do pedido.*

28. *Não, o veículo que opera o transporte flexível é sempre da mesma tipologia.*

29. *Esclarece-se que o transporte a pedido é integrado nos circuitos pré definidos para o transporte flexível, ou seja, os horários são ajustados diariamente em função da existência de transportes a pedido pelo que os horários não têm uma natureza rígida.*

30. *Foi clarificado no Programa do Procedimento que o mapa de quantidades será disponibilizado na plataforma para preenchimento dos valores unitários km a aplicar às quantidades definidas por carreira, por forma a apurar o valor global da proposta.*

31. *Relativamente à promoção de veículos de transporte rodoviário não poluentes foram introduzidos no anexo IV indicadores que obrigam os concorrentes a garantir a redução das emissões do contrato, tendo por referência os dados reportados pela Autoridade de Transporte no anterior contrato.*

32. *Foram definidos no Anexo IV parâmetros e respetivos indicadores e métrica com vista a promover a qualidade de serviço, a segurança e o conforto dos veículos, nos termos previstos nas alíneas j) e k) do n.º 1 do artigo 21º.*

33. *Remete-se em anexo com a presente resposta (Anexo II).*

34. *Remete-se em anexo com a presente resposta (Anexo III).*

35. *Remete-se em anexo com a presente resposta (Anexo IV).*

36. *Atendendo que o gestor de contrato não se encontra ao serviço, os relatórios de fiscalização serão remetidos assim que possível.*

37. *Remetem-se comunicações em anexo (Anexo V).*

38. *As diferenças das peças do procedimento atualmente remetidas correspondem às identificadas na presente resposta, bem como no ofício de remessa do pedido de parecer.*

39. Relativamente ao conteúdo e solicitações vertidas no ofício de V/Ex.as ref.^a 2900-CA/2024, de 09/05/2024, informa-se que foi remetida resposta via mail no passado dia 05/06/2024.

Adicionalmente informa-se:

40. Procedeu-se à eliminação do n.º 5 da cláusula 7ª que previa a atualização automática dos preços contratualizados através da aplicação da taxa do IPC (IPC, Base – 2012) por localização geográfica e consumo individual por objetivo – mensal.

Esta eliminação foi efetuada por forma a evitar ganhos extra ao operador sem que os mesmos sejam devidamente demonstrados através da apresentação dos mapas com a informação financeira da operação, evitando ainda o aumento da despesa pública associada ao procedimento de serviço de transporte público de passageiros.

Contudo, verifica-se a subsistência de questões por esclarecer reforçando-se, desde já, a importância de um esclarecimento cabal das mesmas, por forma a viabilizar a análise que cumpre efetuar no âmbito do presente procedimento, que se deseja tão célere quanto possível.

67. A AMT comunicou ao Município, por mensagem de correio eletrónico de 28 de junho, na sequência da resposta recebida, o seguinte:

Previamente à exposição de qualquer questão mais específica, torna-se fundamental esclarecer que a AMT apenas poderá analisar e avaliar um CE e toda a documentação instrutória no âmbito de um contrato de serviço público de transporte de passageiros, mediante uma conta de exploração devidamente detalhada, com receitas e custos devidamente especificados, discriminados e enquadrados a partir, naturalmente, de dados operacionais estimados com base em operações que se verifiquem atualmente no território. Ou seja, é imperioso que qualquer processo de pedido de parecer seja instruído de forma completa e detalhada ab initio, com todos os elementos que permitam aferir da sua razoabilidade e viabilidade.

1 – A estimativa das receitas é um elemento essencial ao apuramento dos custos que o MT tem com a referida a operação e à análise da sua viabilidade económica,

na medida em que a remuneração do operador é integralmente paga pela autoridade de transportes, com base no número de veículos.km, ficando o risco da procura e, conseqüentemente, as receitas tarifárias para a AT.

1.1 - Referem V. Exas. que “Atendendo que o preço base do procedimento, que serve para a escolha do tipo de procedimento no âmbito do CCP, deve incluir todos os ganhos esperados para o Cocontratante, na definição do preço base foram consideradas todas as receitas associadas à prestação do serviço público de transportes a contratar, independentemente da sua origem ou entidade pagadora.”

1.2 Considerado o exposto e considerado, ainda, o ficheiro excel relativo aos custos da operação, solicita-se que seja enviado o valor relativo às estimativas das receitas (sendo que, pelo anexo I, se verifica que o n.º de passageiros considerado se mantém face ao ano de 2023) e que seja esclarecida a forma de contemplação do referido valor na fixação do preço base. Mais é necessário que se explicita, para cada contrato, os pagamentos estimados e aqueles que foram efetivamente feitos, em função da execução contratual.

1.3 - Ademais, sendo o montante relativo às receitas deduzido no valor a pagar mensalmente ao operador, solicita-se que seja esclarecido o modo de validação destes montantes pelo Município, aquando do pagamento

1.4 - Ainda ao nível da conta de exploração, e tal como referido acima, os níveis da procura mantêm-se face ao verificado em 2023, verifica-se, contudo, que ao nível da oferta existem diferenças substanciais e não, como referido por V. Ex.^a “2. Quanto aos pressupostos e estimativas inseridas nos anexos I e II do Caderno esclarece-se que os dados inseridos nos anexos I e II correspondem aos dados históricos das operações realizadas nos anos anteriores, atualizadas em função das necessidades de ajustamento de serviço identificadas.” Solicita-se assim que seja clarificada a diferença de cerca de 62 mil quilómetros.

2 – Quanto aos reportes enviados em resposta à nossa solicitação, esclarece-se que o teor dos mesmos é um resultado “a final”, não refletindo o decurso do contrato, mas o seu “resultado”. Um relatório de execução contratual, independentemente dos reportes a efetuar às entidades competentes (nas quais se inclui esta Autoridade), deve refletir a diferença entre o que estava previsto no

início da operação (a nível de quilómetros, receitas, gastos, etc.) e o que, efetivamente, é efetuado. Só desta forma é possível monitorizar, de forma eficiente, o cumprimento do contrato. Desta forma, solicita-se o envio da referida informação.

De referir que os reportes previstos no Regulamento 430/2019 são sumários e destinados a divulgação pública, não substituindo aqueles que devem ser efetuados pelo gestor do contrato.

3 – Relativamente à opção pela não divisão em lotes do procedimento, informam V. Exas. ter efetuado diligências junto de pequenos operadores da região, que manifestaram não ter interesse na realização do transporte flexível.

3.1 - Solicitam-se evidências das diligências realizadas, bem como das respetivas respostas dos operadores, tendo em conta que o mecanismo de consulta ao mercado encontra-se previsto no CCP.

3.2 – Informam também V. Exas. que “a prestação do transporte flexível era realizada pelo mesmo operador do transporte regular, ainda que a adjudicação tivesse sido efetuada a outra operadora.”

Solicita-se clarificação do reportado, bem como informação (e envio das respetivas evidências) no que concerne às medidas tomadas pelo Município.

3.3 – Relativamente à justificação da submissão do procedimento ao mercado sem divisão em lotes “por forma a que haja maior atratividade a operadoras de maior dimensão e incentivar à concorrência.”, entende-se que a mesma não se encontrará devidamente justificada. Por um lado, se o procedimento se encontrar dividido em lotes, qualquer operador de maior dimensão que revele interesse poderá concorrer a ambos os lotes (a menos que, hipoteticamente, o Caderno de Encargos o vedasse). Já o oposto não se verifica: qualquer pequeno operador que esteja interessado em concorrer ao Transporte Flexível, fica impossibilitado de o fazer, por não ter meios suficientes para apesentar proposta no âmbito do transporte regular/transporte escolar. De resto, considerada a insatisfação reportada por V Exas. relativamente ao operador incumbente, sempre se diga que a manutenção das condições existentes na operação atual, lhe confere uma vantagem competitiva relativamente a novos operadores.

3.4 - Também face à reportada insatisfação com o desempenho do operador, solicitamos indicações de que alterações foram efetuadas nas peças para garantir maior concorrência e para evitar as mesmas situações de insatisfação.

4 – Informam V. Exas. na resposta enviada que “Apesar da insistência do MT, a operadora ainda não disponibilizou a informação financeira associada ao contrato, com o argumento que não possui contabilidade de custos.”

4.1 – Quais foram as medidas adotadas pelo Município relativamente à inexistência de separação contabilística, nos termos determinados pelo Anexo ao regulamento 1370/2007?

4.2 – Relativamente ao incumprimento, pelo operador, das obrigações legalmente previstas quanto ao envio dos relatórios relativos aos gastos associados à operação, tomámos nota que, só no dia 19 de junho de 2024, data posterior ao pedido de esclarecimentos efetuado por esta Autoridade, foi enviada ao operador uma comunicação a alertar da ponderação do Município quanto à aplicação de sanções contratuais.

Desta forma, questionam-se quais as medidas adotadas no decorrer do contrato, bem como no decorrer dos contratos anteriores, considerando os reportes efetuados pelo Município a esta Autoridade, no que concerne ao incumprimento do operador. Solicita-se, também, o envio das respetivas evidências.

5 – Ficou claro que, quando ao transporte flexível a pedido, os horários não assumem uma natureza rígida.

Ficou, contudo, por esclarecer a diferença entre o transporte flexível, tout court, e o transporte flexível a pedido, tal como consta do anexo II

Reitera-se, nos termos do anterior pedido de esclarecimentos, que o transporte flexível se caracteriza pela flexibilidade de, pelo menos, uma das seguintes dimensões da prestação do serviço: itinerários, horários, paragens e tipologia de veículo.

Uma vez que a tipologia do veículo não varia, nos termos do que foi transmitido na resposta de V. Exas., existindo percursos e horários fixos, solicita-se a indicação de qual a componente flexível deste modo de transporte.

6 – *Relativamente à frota, informam V. Exas. que “Não sendo possível prever a tipologia de veículos que outros operadores eventualmente possam vir a alocar ao contrato em caso de adjudicação, entende-se que deverá ser mantida como estimativa o custo histórico disponível, atualizado à semelhança dos restantes custos identificados.”*

6.1 – *De facto, o Caderno de Encargos só procede à fixação de características técnicas para os veículos alocados ao transporte flexível (definindo uma idade igual ou inferior a 8 anos e uma lotação não inferior a 19 lugares). Qual o motivo para o Município não ter procedido ao mesmo exercício para o transporte regular/escolar? Realça-se que a tipologia dos veículos a alocar à operação está diretamente relacionada com os cálculos relativos aos custos de produção.*

7 – *Relativamente ao número de motoristas a contratar, informa-se que o mesmo ficou por esclarecer, sendo que desde já se solicita a devida explicitação.*

Contudo, da consulta aos reportes relativos à execução contratual pode aferir-se a necessidade de 11 motoristas. Ora, confrontado o total dos custos para um total de 11 motoristas, resultam valores inferiores aos valores médios de mercado.

Acresce que, nos últimos anos, quer os custos com motoristas, quer os custos com combustíveis, apresentaram uma subida de preços superior ao aumento da inflação.

7.1 - *Face ao exposto, solicita-se a ponderação do coeficiente de atualização aplicado a estas duas rubricas.*

7.2 – *Em caso afirmativo, questiona-se se foi efetuada alguma compliance dos valores resultantes do estudo económico com os valores de mercado, por forma a garantir a viabilidade económica da operação.*

8 – *Sendo certo que as “As diferenças das peças do procedimento atualmente remetidas correspondem às identificadas na presente resposta, bem como no ofício de remessa do pedido de parecer.”, agradece-se a sua explicitação, nos termos do solicitado no e-mail enviado no dia 30 de maio.*

9 – *Reportando-nos ao ponto 16. do último email de V. Ex.^a o operador recebeu apoios no âmbito do DL 14-C, assim como, apoio aos combustíveis, pelo que esta*

questão deverá ser cabalmente esclarecida, pela possibilidade de existência de dupla compensação.

10- Quanto ao período transitório, considera-se que o mesmo é claramente insuficiente, como se tem constatado nos vários procedimentos em todo o país. Não é possível a um operador novo, não instalado, conhecer o território e reunir meios em 30 dias. Nesta medida, deve ser alargado o período transitório para, pelo menos, 3 meses, com possibilidade de prorrogação, podendo ser antecipado o seu fim, se necessário. Caso contrário, apenas o operador instalado está em condições de concorrer e ganhar.

11 – Deve, também, existir informação sobre terminais nos termos do Decreto-Lei n.º 140/2019 de 18 de setembro, designadamente, sobre os terminais necessários para a operação, identificação dos existentes, dos preços de entrada e das alternativas viáveis. Caso contrário, podemos estar perante uma barreira à entrada de novos operadores no mercado.

12 – Por questões de celeridade, solicita-se que a resposta à presente mensagem seja enviada ao respetivo remetente, ou seja, para o endereço dr@amt-autoridade.pt

Por último e considerado o teor das questões colocadas, bem como as questões suscitadas anteriormente ao Município em sede de pedidos de parecer e demais interações com esta Autoridade sobre os contratos em causa, comunicamos que sem os elementos solicitados não se encontram reunidos os elementos instrutórios mínimos que viabilizem a análise da documentação ora submetida a parecer, pelo que a mesma só poderá ter início depois de reunida toda a informação necessária para o efeito.

68. O Município envia, em 2 de julho através de correio eletrónico, um memorando onde, mais uma vez não comprova as suas diligências para fazer cumprir os contratos e sancionar a conduta do operador, como ainda defende a tese que dependeria da AMT atuar para fazer o operador cumprir as obrigações contratuais e sancionar o operador pelos seus incumprimentos.
69. Mais uma vez, o Município ignora todas as comunicações efetuadas anteriormente pela AMT quanto a esta matéria.

70. Em 3 de julho, a AMT esclarece o Município do seguinte:

Independentemente da análise das informações para efeitos de avaliação da conformidade da proposta contratual, no que se refere aos alegados incumprimentos do operador na prestação de informação, somos a informar do seguinte:

Nos termos do artigo 42.º do Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros (RJSPTP), aprovado pela Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, a exploração do serviço público de transporte de passageiros, está sujeita à supervisão e fiscalização das autoridades de transportes competentes, as quais podem promover, nesse âmbito, as auditorias tidas por convenientes, nos termos da lei e o operador de serviço público faculta à autoridade de transportes competente ou a qualquer outra entidade por esta designada, desde que devidamente credenciada, livre acesso às suas instalações, bem como a todos os documentos relativos às instalações e atividades prosseguidas ao abrigo do disposto no presente RJSPTP, incluindo as estatísticas e os registos de gestão utilizados, e presta sobre todos esses documentos os esclarecimentos que lhe sejam solicitados, ficando a autoridade de transportes competente ou a entidade por si designada obrigada a respeitar a confidencialidade das matérias que revistam a natureza de segredo comercial, nos termos legais.

Nos termos do artigo 45.º, o contrato de serviço público deve prever a aplicação de multas contratuais para o caso de incumprimento das obrigações nele previstas, cabendo à autoridade de transportes competente que seja parte no contrato a sua aplicação, a qual fica dependente de notificação prévia efetuada ao operador de serviço público para reparar o incumprimento, no prazo definido no contrato.

Nos termos do artigo 46.º, constituem contraordenação, punível com coima, entre outras, as seguintes infrações:

- O incumprimento das obrigações de serviço público, tal como definidas no contrato ou nos termos do artigo 23.º;*
- O incumprimento do dever de informação e comunicação referido no artigo 22.º.*

Nos termos do artigo 48.º do mesmo diploma, a instauração e instrução dos processos de contraordenação compete à Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT), sendo que as autoridades de transportes transmitem à AMT os factos subsumíveis aos tipos contraordenacionais previstos, imediatamente após tomarem conhecimento da sua verificação, e colaboram na instrução do processo contraordenacional.

Face ao exposto, e tal como anteriormente informado, deve a autoridade de transportes instruir o procedimento e remeter à AMT toda a documentação relativa aos alegados incumprimentos, designadamente, documentação comprovativa dos factos considerados infrações bem como todas as diligências tomadas pela Autoridade Local no sentido de procurar o cumprimento das obrigações contratuais.

Sem o envio de tal documentação como processo instrutor, não é possível a esta Autoridade avançar com processos contraordenacionais, não bastando a mera declaração de tais factos.

Face ao exposto, solicita-se a V. Exas a remessa de processo instrutor para efeitos de avaliação e procedimento contraordenacional, o que não se verificou até à data.

71. Decorre do processo de pedido de esclarecimentos da AMT ao Município, iniciado em 30 de maio de 2024, no âmbito da análise, para efeitos de emissão de parecer prévio vinculativo, das peças do procedimento com vista à “*Aquisição de Serviço de Transportes (Transporte Público / Transporte Escolar e de Passageiros Flexível)*.”, o seguinte.
72. Relativamente à conta de exploração e dados operacionais mantêm-se as reservas, como aliás, tem vindo a ser referido em pareceres anteriores, na medida em que:
 - Persiste um impedimento de verificação da respetiva fidedignidade, aproximação com a realidade, rigor, entre outros aspetos dos dados apresentados;
 - As estimativas de custos são calculadas com base nos montantes realizados no ano de 2020, um ano excecional (pela negativa) por via da pandemia

COVID-19 e como tal, não devem, no nosso entender, ser a base das estimativas para uma operação da atualidade, vejam-se as alterações quer ao nível dos preços com combustíveis e encargos salariais dos motoristas, que são hoje consideravelmente diferentes das verificadas em 2020;

- Por outro lado, a AMT tem em sua posse, e também a Comunidade Intermunicipal das Beiras e Serra da Estrela (CIMBSE), elementos do Operador [confidencial] mais recentes, reportados a 2023, decorrentes do acompanhamento da execução do Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril, onde se encontram detalhados os rendimentos e custos que o operador tem com os serviços que presta no Município de Trancoso, os quais podem e deveriam ter sido utilizados pelo Município de Trancoso. Recorde-se que estes dados foram transmitidos às autoridades locais.

73. Acresce ainda que no relatório de desempenho no âmbito do artigo 18.º do Regulamento n.º 430/2019, de 16 de maio, referente ao serviço prestado em 2023, é referido que se encontram definidas obrigações de serviço e pagas compensações financeiras, contudo no email de 24/06 referem V. Ex. “16. *Adicionalmente esclarece-se que o Município de Trancoso não tem recebido qualquer valor relativo às medidas legisladas pelo Governo para o setor, nem tem conhecimento de terem sido pagos quaisquer valores por parte da CIMBSE à operadora no âmbito dos programas de apoio públicos, designadamente PART, ProtansP, DL 14- e outros no âmbito dos serviços essenciais*”.
74. Por último, também no n.º 3 da cláusula 7.ª do caderno de encargos, é mencionado que o preço a que se refere o n.º 1 será pago da seguinte forma: a) Receita tarifária, prevista na cláusula 20ª infra; b) Receita relativa aos Passes Escolares, pagamentos efetuados pela CIMBSE; c) Receita das compensações recebidas no âmbito do PART, pagamentos efetuados pela CIMBSE; d) Outras compensações pagas no âmbito dos serviços essenciais, ou de qualquer outra natureza; e) Pagamento pela entidade adjudicante do montante da compensação pela prestação do serviço público, deduzido dos valores recebidos pelo COCONTRANTE relativos às alíneas a), b) c) e d).”, no entanto não se encontrando discriminados os respetivos montantes das alíneas a), b), c) e d).

75. O Município não acautela que os valores recebidos pelo operador, no quadro da execução do contrato de transportes, com obrigações de serviço público, sejam corretamente transmitidos à AMT e à CIMBSE (a informação reportada à AMT no âmbito do Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril, não apresenta informação sobre os valores pagos pelo Município ao operador no âmbito do contrato de transportes com obrigações de serviço público). A este propósito recordamos a recomendação efetuada pela AMT, no contexto dos pareceres prévios anteriormente emitidos:

Nos termos do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril, promover, junto dos operadores, a transmissão à AMT de informação sobre todas as compensações/ remunerações/ financiamentos recebidos 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.

76. Continuam em falta os reportes que reflitam a verificação do cumprimento das obrigações principais, acessórias e complementares do COCONTRATANTE, tal como previsto no CE, e/ou outras evidências complementares que comprovem a existência de uma efetiva monitorização, por parte do Município (gestor do contrato), da execução dos contratos em vigor neste âmbito, desde 2020.
77. O CE deve estabelecer os parâmetros de qualidade de serviço, de segurança, e de conforto associados aos veículos, mencionados nas alíneas j) e k) do n.º 1 do artigo 21.º, acompanhados dos respetivos indicadores e métrica.
78. Ao contrário do que foi transmitido pelo Município, na mensagem de correio eletrónico de 24 de junho, o anexo IV não apresenta a métrica associada aos parâmetros de qualidade de serviço, de segurança, e de conforto associados aos veículos, mas sim os valores obtidos na execução do contrato, o que não deixa de causar alguma estranheza tendo em conta os valores de 100% apresentados para o índice de regularidade e índice de pontualidade, acrescido do facto de no “Relatório Anual do Serviço de Transporte de Passageiros 2023” ser referido que *Não existe ainda um sistema de monitorização que compreenda todos os processos relacionados com a monitorização do desempenho das atividades da exploração.*

A este propósito recordamos o que já foi anteriormente transmitido por esta autoridade: *“Com o propósito de existir uma monitorização rigorosa, sistemática e periódica da execução do contrato, o conjunto de parâmetros e de indicadores de execução, previstos no contrato, devem ter uma métrica associada bem definida. 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” 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.”*

79. O Município, como autoridade de transportes, não garante que o operador de transportes cumpre a obrigação legal prevista no artigo 22.º do RJSPTP, relativa ao registo ou atualização dos dados elencados nesse artigo, nem existem evidências de proceder à sua validação.
80. O Município não evidencia as ações de supervisão e fiscalização efetuadas ao operador, no âmbito do acompanhamento da execução do contrato, tal como prevê o artigo 42.º do RJSPTP, nem transmitiu à AMT, até à data, quaisquer dificuldades com que se tenha deparado no acesso à informação na posse do operador relevante para o acompanhamento da execução do contrato (exemplo: estatísticas, registos de gestão utilizados, e outros esclarecimentos relevantes neste âmbito).
81. O Município deve instruir o procedimento e remeter à AMT toda a documentação relativa a alegados incumprimentos, designadamente, documentação comprovativa dos factos considerados infrações bem como todas as diligências por si tomadas, no sentido de procurar o cumprimento das obrigações contratuais; *[Nos termos do artigo 48.º do mesmo diploma, a instauração e instrução dos processos de contraordenação compete à Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT), sendo que as autoridades de transportes transmitem à AMT os factos subsumíveis aos tipos contraordenacionais previstos, imediatamente após tomarem conhecimento da sua verificação, e colaboram na instrução do processo contraordenacional.]*

82. O Município não recorre às sanções contratuais previstas no CE perante os incumprimentos registados pelo operador aos requisitos legais aplicáveis. [Nos termos do n.º 5 da cláusula 29.ª do CE – Sanções contratuais – é considerada infração muito grave, sancionável com multa contratual de 2.500 € (dois mil e quinhentos) a 5.000,00 € (cinco mil euros) a violação do disposto na alínea u) do item 1 da cláusula 19.ª que por sua vez refere: *Remeter ao Contraente Público toda a informação necessária e legalmente exigível e constante nos ANEXOS III e IV, (o incumprimento desta obrigação tem associada uma sanção por infração grave – cláusula 29ª) para que este possa elaborar os Relatórios anuais referidos no nº 1 do artigo 7º do Regulamento (CE) 1370/2007, na Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, no Regulamento 430/2019, de 16 de maio, bem como dos constantes nas recomendações da entidade reguladora.*]
83. Continuam em falta os relatórios mais recentes, elaborados pelo gestor de contrato, no âmbito das ações de fiscalização previstas.
84. Importa sublinhar que:
- Apesar de a fundamentação do preço contratual ser uma competência da autoridade de transportes, apenas será possível assegurar uma adequada gestão dos dinheiros públicos se os operadores económicos, beneficiários de financiamento público, cumprirem a obrigação de transmissão de informação;
 - A atribuição de tais compensações depende da adequada contratualização das mesmas, o que significa que a autoridade de transportes deve poder aceder a dados objetivos e fiáveis que lhe possibilite exercer as competências que a lei lhe confere;
 - 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 o operador de transportes não transmitir a informação a que se encontra legalmente obrigado, não será, em princípio, aceitável que seja beneficiário daquele esforço financeiro público.;

- Mostra-se assim relevante, no caso de não serem transmitidos à autoridade de transportes, pelo operador, os dados relativos à execução contratual, incluindo dados de gastos e rendimentos, essenciais ao cálculo da compensação, que o operador não beneficie das compensações, até que incumprimento seja sanado.

IV – DETERMINAÇÕES

85. A fundamentação de compensações financeiras e a execução contratual deve propugnar por alcançar pressupostos de transparência e objetividade, de forma que se possa, ao longo da execução contratual garantir o cumprimento de um serviço de qualidade e a maximização dos recursos públicos^{22 23} (por via de uma não sobrecompensação do operador).
86. Tal como exposto, e tendo em conta o histórico deste processo, não poderá a AMT efetuar uma análise favorável dos sucessivos contratos sujeitos a apreciação.
87. Aliás, julga-se comprovado o não cumprimento de determinações e recomendações anteriores, o que convola em desfavoráveis as anteriores apreciações desta Autoridade.
88. Ainda que assim não fosse, os valores contratuais foram sendo fundamentados, sucessivamente, nos valores de contratos anteriores que, por sua vez, sempre enfermaram de falta de fundamentação cabal.
89. Por isso, independentemente do sentido do presente parecer, 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, 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 e com vista a assegurar o cumprimento dos requisitos previstos no quadro legal aplicável, determina-se o seguinte:
 - O envio à AMT de uma conta de exploração e dados operacionais elaborados com dados mais recentes, fidedignos, próximos da realidade, e rigorosos. Os

²² 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.”

²³ 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.

anteriores contratos já executados devem ser revisitados à luz desta determinação;

- O envio à AMT uma memória descritiva que apresente os pressupostos e os fundamentos que serviram de base para o cálculo dos valores unitários apresentados para cada tipologia de custo, constante da tabela do ficheiro *Est. Econ. Apur. Preço Base 2024_25.xls*;
- O envio à AMT dos reportes que reflitam a verificação do cumprimento das obrigações principais, acessórias e complementares do COCONTRATANTE, tal como previsto no CE, e/ou outras evidências complementares que comprovem a existência de uma efetiva monitorização, por parte do Município (gestor do contrato), da execução dos contratos em vigor neste âmbito, desde 2021;
- Implementar um sistema que assegure o devido acompanhamento da execução do contrato;
- Com o propósito de existir uma monitorização rigorosa, sistemática e periódica da execução do contrato, o conjunto de parâmetros e de indicadores de execução, previstos no contrato, devem ter uma métrica associada bem definida;
- Deve ser aferido se o operador cumpriu todas as obrigações de informação previstas no artigo 22.º do RJSPTP (designadamente preenchimento na plataforma STePP, e validado pelo Município) e, em caso de incumprimento, deverão ser aplicadas as sanções previstas no CE e, complementarmente, ser dado conhecimento circunstanciado à AMT;
- O envio à AMT de evidências das ações de supervisão e fiscalização efetuadas ao operador, no âmbito do acompanhamento da execução do contrato, tal como prevê o artigo 42.º do RJSPTP;
- Reportar à AMT quaisquer dificuldades com que se tenha deparado no acesso à informação na posse do operador relevante para o acompanhamento da execução do contrato (exemplo: estatísticas, registos de gestão utilizados, e outros esclarecimentos relevantes neste âmbito);

- O envio à AMT dos relatórios mais recentes, elaborados pelo gestor de contrato, no âmbito das ações de fiscalização previstas no CE;
- Nos termos do artigo 48.º do RJSPTP, sejam transmitidos 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;
- O envio à AMT de evidências da aplicação das sanções previstas na cláusula 29.ª do CE, tendo em conta os incumprimentos registados pelo operador;
- O Município deve instruir o procedimento e remeter à AMT toda a documentação relativa a alegados incumprimentos, designadamente, documentação comprovativa dos factos considerados infrações bem como todas as diligências por si tomadas, no sentido de procurar o cumprimento das obrigações contratuais. Continuam em falta os relatórios mais recentes, elaborados pelo gestor de contrato, no âmbito das ações de fiscalização previstas.

V – CONCLUSÃO

90. Resulta claro que desde 2020, e apesar de todas as insistências e flexibilidade na atuação da AMT, o Município não tomou as medidas que se impunha, indispensáveis à concretização e implementação das determinações da AMT, que apesar de se encontrarem assinaladas desde essa data, permanecem, até ao momento, em aberto, sem se vislumbrar quando e como o Município procederá à concretização/implementação dessas determinações.
91. Afigura-se que o Município não efetuou um verdadeiro esforço no sentido da prestação de tais esclarecimentos e preferiu adotar uma postura pouco colaborante, lançando mão de expedientes dilatatórios, que se traduziram, nomeadamente, no envio de mensagens de correio eletrónico em resposta aos pedidos de esclarecimento efetuados, sem efetivamente responder às questões que lhe foram colocadas por esta Autoridade para, dessa forma, provocar o decurso do prazo previsto no Código de Procedimento Administrativo (CPA) e

lançar mão de um argumento meramente formal para obviar ao cumprimento do disposto no Parecer.

92. Em conclusão, o parecer da AMT é no sentido **desfavorável**, quanto às peças procedimentais relativas ao procedimento concursal proposto pelo Município e submetido a parecer desta Autoridade a 24 de maio de 2024, porquanto não se encontra comprovada a *compliance* com a Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, com o Regulamento (CE) n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007, com o Decreto-Lei n.º 60/2016, de 8 de setembro e com o Código dos Contratos Públicos.
93. Julga-se também comprovado o não cumprimento de determinações e recomendações anteriores, o que convola em desfavoráveis as anteriores apreciações desta Autoridade.
94. Independentemente do sentido do presente parecer, 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, 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 e com vista a assegurar o cumprimento dos requisitos previstos no quadro legal aplicável, deve o Município cumprir as determinações constantes do anterior capítulo, no prazo de 20 dias úteis.
95. Do presente parecer será dado conhecimento à Inspeção-geral de Finanças e ao Tribunal de Contas.

Lisboa, 10 de julho de 2024

A Presidente do Conselho de Administração

Ana Paula Vitorino