

PARECER N.º 01/AMT/2025

[versão não confidencial]

I — Introdução

1. O presente Parecer é elaborado em resposta a solicitação do Município de Almeida, (Município) que remeteu^{1,2} à Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT), o pedido de emissão de parecer prévio vinculativo relativo às peças do procedimento para a aquisição do serviço público de transporte de passageiros naquele concelho, denominado “Estrela da Paz”.
2. Para instrução do pedido de parecer o Município apresentou os respetivos elementos instrutórios, nomeadamente: (1) Relatório de Fundamentação - Estudo para a Contratualização dos Serviços de TPCR no município de Almeida, Julho de 2024; (2) Caderno de Encargos; (3) Programa do Concurso; e (4) Relatório-Desempenho-CMA-2023-An.-I-Reg-430-2019.
3. 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.
4. 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.

¹ Mensagem de correio eletrónico de 08.08.2024

² Após a receção do pedido a AMT solicitou um conjunto de informações adicionais ao que o Município respondeu por correio electrónico de 07.11.2024.

II - Análise

5. A AMT já se pronunciou em momento anterior relativamente ao serviço de Transporte de Passageiros “Estrela da Paz”, através dos Pareceres n.º 59/AMT/2019, de 15.11.2019, n.º 19/AMT/2021, de 19.03.2021 e 25/AMT/2022, de 10.03.2022, os quais concluíram favoravelmente, sem prejuízo da formulação de um conjunto de recomendações e determinações tendentes a garantir, a todo o tempo, a conformidade com o enquadramento legal e jurisprudencial vigente, nomeadamente o Regulamento (CE) n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007 (doravante Regulamento) e o Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros (RJSPTP), aprovado com a Lei 52/2015, de 9 de junho.
6. O Município integra a Comunidade Intermunicipal das Beiras e Serra da Estrela (CIMBSE) na qual delegou competências em matéria de transportes. Contudo, em 2022 avocou e assumiu as suas competências enquanto Autoridade de Transportes para a prestação dos serviços públicos de passageiros no seu território e, desde então, tem vindo a contratualizar os correspondentes serviços.
7. Os serviços a contratar, compreendem o serviço público de transporte de passageiros no Município, denominado Estrela da Paz, são da iniciativa do Município, e, atento aquele quadro são sua competência enquanto autoridade de transportes.
8. Relativamente a procedimentos anteriores as diferenças mais significativas são a gratuidade do transporte para todos os passageiros e, portanto, a inexistência de tarifas e a eliminação da carreira “Circuito das Termas”.
9. O preço base do contrato é de [confidencial] ao valor base acresce IVA à taxa legal em vigor e o preço máximo por quilómetro é de [confidencial].
10. O procedimento escolhido é o Concurso Público.
11. Após a receção do pedido a AMT solicitou ao Município um conjunto de informações adicionais.
12. Atualmente o serviço de transporte público rodoviário de passageiros municipal é operado por um operador privado mediante contrato de prestação de serviços estabelecido com o Município. Já o serviço de transporte público rodoviário de passageiros inter-regional e intermunicipal é da responsabilidade da CIMBSE, decorrendo atualmente o respetivo Concurso Público, que foi precedido de Parecer favorável da AMT (Parecer 19/AMT/2024).

13. A fundamentação da opção tomada encontra-se suportada no documento denominado Relatório de Fundamentação - Estudo para a Contratualização dos Serviços de TPCR no município de Almeida, Julho de 2024, no qual é apresentada a caracterização sociodemográfica do concelho e dos padrões de mobilidade existentes, bem como a atual rede de transportes públicos existente.
14. São apresentadas as diversas opções de contratualização possíveis, em que o modelo de contratação da prestação do serviço a operador privado, através de concurso público, é considerado o cenário mais realista e que melhor se adapta à realidade do concelho, tendo em consideração a realidade territorial, socioeconómica e de mobilidade do concelho.
15. Assinala-se que, no concelho de Almeida, o transporte público de passageiros coletivo rodoviário representa apenas cerca de 5 % nos padrões de mobilidade atuais.
16. Relativamente à abrangência do serviço público de transporte de passageiros é possível constatar que a cobertura territorial proporcionada pela rede existente aparenta ser adequada uma vez que serve regularmente todos os lugares com mais de 40 habitantes, e ainda nesses circuitos embora apenas a pedido as povoações de Pailobo e Aldeia de São Sebastião, contudo como os serviços são diferentes consoante os dias da semana, a cobertura temporal determinada no RJSPTP não está garantida pois existem diversos lugares que apenas dispõem de uma ligação semanal.
17. Importa salientar que, neste contexto o Estudo menciona que o serviço a contratar deverá ser complementado por serviços de transporte flexível a pedido. Tendo em conta a fixação de serviços mínimos previsto no RJSPTP, tal deve ser equacionado e diligenciado fora do âmbito do presente procedimento de concurso.
18. Os indicadores disponibilizados sobre a operação de transporte atual reportam a Julho de 2022 a Junho de 2023 e são os decorrentes da operação realizada pela empresa [confidencial]
19. Neste contexto a intenção do Município é manter a rede atual com alguns ajustamentos tendo em vista a otimização da oferta, optando pela manutenção dos circuitos atuais de âmbito municipal com exceção do “circuito das Termas”, por falta de procura e na articulação entre a oferta assegurada pelas carreiras municipais e pelas carreiras intermunicipais, já existentes e as futuras.

20. De acordo com os documentos apresentados o serviço público de transporte no município de Almeida tem como objetivos:
- *“Assegurar a contratualização dos serviços públicos de transporte de passageiros à luz da Lei n.º 52/2015 e do Regulamento n.º 1370/2007.*
 - *Adaptar a oferta de transporte público de passageiros às necessidades da população.*
 - *Avaliar o cumprimento dos requisitos mínimos de serviços impostos pela Lei n.º 52/2015 nas ligações entre os lugares e a sede de concelho e assegurar a cobertura territorial e populacional da rede de transportes públicos.*
 - *Promover a inclusão social da população residente disponibilizando uma oferta de transportes públicos gratuita.*
 - *Melhorar a oferta de serviços adequando às necessidades de mobilidade da população residente e estudantes*
 - *Racionalizar os custos com os serviços de transporte através do pagamento do preço justo pelos diferentes serviços e garantindo a boa utilização dos dinheiros públicos.”*
21. É definido o Modelo de Oferta – Rede a contratualizar, nomeadamente quanto aos circuitos a realizar, considerando o número de circulações diárias, o seu percurso, e consequente extensão.
22. Como atualmente e para além dos circuitos diários (dias úteis), com características mais urbanas em Almeida e Vilar Formoso, mantém-se a realização de 5 circuitos diferentes, um em cada dia útil da semana, servindo as diversas povoações do concelho, e os circuitos pontuais para ligação às feiras de Almeida e Vilar Formoso, totalizando 12 circuitos.
23. A oferta de serviço não difere entre o período escolar e não escolar e é gratuito³.
24. Para a prestação dos serviços de transporte não é exigido um número fixo de veículos, cabendo ao operador afetar ao serviço o número que entender necessário de modo a, a cada momento garantir a operação respeitando os requisitos impostos no caderno de encargos, no entanto no estudo é de viabilidade e de modo a suportar a avaliação de

³ No entanto é requerida a instalação e operação e um sistema de controlo e contagem dos passageiros.

custos é avançado um número ideal para garantir a operação diária e para utilização de forma pontual e situações extraordinárias.

25. Em qualquer caso exige-se, a propor na fase de concurso, uma frota de veículos com idade média máxima de 8 anos onde cada veículo não poderá ter idade superior a 12 anos.
26. Para permitir o controlo das circulações é preconizada a instalação, a bordo dos veículos afetos à operação, de um equipamento de localização, que estará ligado a uma aplicação de gestão da frota, sendo o equipamento fornecido pelo Município.
27. Após a receção do pedido de parecer, a AMT solicitou ao Município um conjunto de documentação e esclarecimentos, aos quais aquele respondeu por correio eletrónico de 07.11.2024 e do qual se transcreve os principais aspetos:

[confidencial].
28. Face ao exposto, solicitamos o envio da fundamentação do preço contratual, nomeadamente os *gastos* e rendimentos associados ao cálculo da compensação a atribuir ao operador. Caso as compensações a atribuir no âmbito do presente contrato resultem de atualizações das compensações de atribuídas em contratos anteriores, solicita-se o envio da conta de exploração enviada no âmbito dos referidos contratos, por forma a que possamos efetuar a avaliação dos pressupostos de base.
29. Os investimentos e encargos que derivam das obrigações estabelecidas foram consideradas no estudo Relatório de Fundamentação - Estudo para a Contratualização dos Serviços de TPCR no município de Almeida, Julho de 2024, que se afigura considerar as diversas condicionantes, encargos e benefícios decorrentes do serviço público de transportes proposto, conduzindo a valores inscritos num quadro de razoabilidade, tendo ainda em conta que o valor/Km obtido não é desproporcionado face ao que atualmente se pratica.
30. Aliás e como pressupostos operacionais são utilizados os parâmetros geralmente adotados neste tipo de estudos, nomeadamente a estima da produção quilométrica anual, realizada com base na dimensão da rede a contratualizar e horários e os tipos de veículos pretendidos, custos de equipamentos necessários à operação de acordo com os diversos requisitos especificados no Caderno de Encargos e custos com pessoal.
31. O Programa de Concurso e o Caderno de Encargos encontram-se globalmente bem estruturados subsistindo, no entanto, algumas questões que se entende deverem ser

reavaliadas ou complementadas, bem como a renumeração de algumas cláusulas e revisão de remissões, as quais constam dos pontos seguintes.

32. A avaliação realizada no estudo Relatório de Fundamentação, decorre considerando o início da prestação do serviço em 2024, ora como o contrato com o prazo de 24 meses apenas deverá ter início em 2025, deve ser feita uma atualização do mesmo, o que poderá, ou não, alterar o preço base adotado.
33. No que respeita ao **Programa de Concurso** assinalam-se dois aspetos relacionados nomeadamente com a indicação do preço base e com o critério de adjudicação:
 - 33.1. O número 7 – “Preço Base” estabelece o preço base global para o procedimento, contudo no Caderno de Encargos o Município estabelece de igual modo um valor máximo para o preço por quilómetro que se dispõe a pagar, recomendando-se que também aqui seja expresso esse valor.
 - 33.2. O ponto 17- “Critério de adjudicação e critério de desempate” estabelece que o critério de adjudicação é monofator e correspondente a um único aspeto da execução do contrato a celebrar, designadamente o preço.
 - 33.3. Contudo estabelece que em casos de empate entre uma ou mais propostas apresentadas, é adjudicada a proposta que contemple uma idade máxima das viaturas mais baixa.
 - 33.4. Embora seja entendível a preocupação com a valorização da qualidade dos veículos proposta, apesar das limitações mencionadas no ponto 27, não é possível a utilização de um fator de desempate que não é submetido à concorrência em sede de critério de adjudicação, considerando que a utilização de um critério monofator implica que o mesmo seja “densificado por um fator correspondente a um único aspeto da execução do contrato a celebrar”, pelo que o concorrente se limitará a aderir ao caderno de encargos no que concerne aos demais aspetos relativos à execução contratual.
 - 33.5. Nesta medida, com um critério monofator, o desempate só poderá ser realizado pelo sorteio previsto como segundo critério de desempate. Em alternativa deverá ser adotado um critério multifator que inclua a idade das viaturas.
34. **O Caderno de Encargos** segue em grande medida os que estiveram subjacentes aos anteriores procedimentos, tendo sido objeto de revisão e adaptação havendo contudo e como atrás referido algumas matérias que carecem de reavaliação.

35. Assim a produção quilométrica máxima suportada no preço base do procedimento é de [confidencial].km, no entanto, nada é referido quanto à contabilização dos quilómetros realizados em vazio, nem quanto à possibilidade de modificações pontuais durante o prazo do contrato, nomeadamente quanto à existência de qualquer majoração para fazer face a eventuais imprevistos e alterações de serviço, que é uma matéria que deve ser clarificada.
36. No que se refere à frota a afetar ao serviço, que revela uma exigência relativamente modesta, embora se compreendam as razões económicas que naturalmente condicionam estas opções e que são referidas na resposta prestada pelo Município, atrás transcrita, há uma questão relacionada com o modo como estão definidas as exigências que podem subverter o efeito pretendido e desvirtuar o resultado do concurso
37. Efetivamente é exigido que a frota a afetar ao serviço, tenha uma idade média máxima de 8 anos e cada veículo por si só tenha uma idade máxima de 12 anos, o que tendo em consideração a necessidade de um reduzido número de veículos, embora seja esta prevista a indicação de um número excedentário para fazer face a situações pontuais, e, podendo a operação ser realizada por qualquer um dos veículos indicados pelo operador, tal pode conduzir a que a idade média da frota indicada seja os 8 anos exigidos, mas a idade dos veículos efetivamente em operação estejam, em termos de idade, num patamar próximo da idade máxima que é de 12 anos.
38. Neste contexto recomenda-se a reformulação do clausulado relativo à idade exigida para a frota de modo a reforçar a utilização corrente dos veículos com menor idade, tendo em conta os objetivos do Decreto-Lei n.º 86/2021, de 19 de outubro. Por outro lado, deverá transmitir-se à AMT informação detalhada sobre os veículos limpos obtidos com a submissão à concorrência.
39. O preço base encontra-se definido na Cláusula 2ª, sendo, contudo, repetido, embora noutro contexto, no n.º 2 da Cláusula 10ª, o que se afigura não recomendável, pelo que deve ser revisto. (Nesta matéria reitera-se o mencionado sobre a referência ao preço base no Programa do Concurso).
40. A Cláusula 4ª «Prazo » estabelece que *“O contrato inicia-se com assinatura do contrato, mas nunca antes do final do contrato que se encontra a decorrer, ou seja 04/07/2024, e mantém-se em vigor pelo período de 24 meses, sem prejuízo das obrigações acessórias que devam perdurar para além da cessação do contrato”*, ora como o preço base está também ligado ao preço por quilómetro e consequentemente determina um número

máximo de quilómetros a realizar, deve haver uma previsão de que o final do contrato pode ocorrer, também, pelo esgotamento da verba afeta ao mesmo.

41. A Cláusula 5^a «Período Transitório», estabelece no n.º 1 que *“No momento da entrada em vigor do contrato, nos termos da cláusula 4.ª do presente Caderno de Encargos tem início o Período Transitório, que terá a duração de 1 (um) mês...”*, ora uma vez que o período transitório terá como principal objetivo conceder ao novo adjudicatário do serviço o tempo necessário para preparar a alocação de todos os recursos humanos e materiais necessários à boa execução contratual, afigura-se que o prazo de um mês poderá ser reduzido, pelo que, a fim de que a operação possa ser implementada sem qualquer disrupção ou necessidade de interposição de requerimentos supervenientes junto da entidade adjudicante, é recomendável ser previsto um período transitório razoável, mais prolongado, sem prejuízo da possibilidade da sua conclusão ser antecipada caso de se encontrem reunidas todas as condições necessárias à boa operação do serviço.
42. A Cláusula 6^a «Obrigações e direitos gerais do adjudicatário» (n.º 9), estabelece a obrigação do cumprimento das obrigações relativas ao livro de reclamações, nos termos do Decreto-Lei n.º 156/2005, de 15 de setembro, mas remete a disponibilização do livro físico para as bilheteiras, *“...no formato físico (a disponibilizar nas bilheteiras) e eletrónico...”*. Ora estando em causa um serviço gratuito e não se prevendo a existência de bilheteiras esta disposição deve ser rectificadada definindo um ou vários locais fixos, de fácil acesso aos passageiros, para a disponibilização do livro. O incumprimento desta obrigação deve ser identificado, inequivocamente, no clausulado dos incumprimentos e penalidades contratuais.
43. A Cláusula 8^a «Gestor do contrato» estabelece competências do gestor do contrato face ao próprio contraente público, o Município, contudo, afigura-se recomendável que as suas obrigações face a este sejam definidas em documento interno e não explicitadas no Caderno de Encargos, que deve regular as relações entre a entidade adjudicante e o adjudicatário e consequentemente definir competências e prerrogativas do gestor face ao Operador.
44. O RJSPTP estabelece uma panóplia de indicadores que vai além dos constantes no Caderno de Encargos, designadamente, a informação prestada, a taxa de ocupação, o serviço de apoio ao cliente, a limpeza e a conservação dos veículos ou o acesso a pessoas com mobilidade reduzida.

45. Assim, deverá o Anexo V ao Caderno de Encargos ser mais exaustivo e abranger um conjunto mais alargado de indicadores, designadamente os previstos na alínea j) e k) do n.º 1 do artigo 21.º do RJSPTP.
46. Desta forma, incentiva-se o operador a prestar um serviço com padrões mínimos de qualidade, sendo que o conceito de qualidade do serviço de transporte público rodoviário de passageiros não se poderá resumir à pontualidade e cumprimento do número de circulações, sendo consideravelmente mais amplo e exigente.
47. Considera-se que devem ser incorporados alguns dos indicadores de reporte e monitorização constantes do Relatório da Ação de Supervisão aos Sistemas de Apoio à Exploração e Indicadores de Desempenho do Serviço Público de Transporte de Passageiros⁴, bem como a periodicidade de recolha e reporte nele indicados.
48. Contudo, realça-se que estes indicadores não devem relevar apenas para efeitos de transmissão/recolha de informação, sendo deveras importante que concorram para a avaliação do desempenho do operador e para potenciar a qualidade da execução contratual.
49. Não obstante, a atualização contínua da informação também se afigura essencial para a correta monitorização e fiscalização da execução contratual, adequando as previsões à realidade dinâmica da exploração do serviço de transportes em causa.
50. Sublinha-se, também, que a imposição de obrigações, designadamente de informação⁵, é relevante para o preenchimento do conceito de obrigação de serviço público. Por outro lado, não pode existir assimetria de informação entre operadores⁶ e autoridades de transportes.
51. Nesse sentido, recomenda-se que a não prestação de informação necessária à elaboração destes relatórios deve constituir uma obrigação de serviço público inerente ao contrato, cujo incumprimento deve ser sancionado, contratualmente ou nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 46.º do RJSPTP.

⁴ [Ação de supervisão aos Sistemas de Apoio à Exploração e Indicadores de Desempenho do Serviço Público de Transporte de Passageiros - https://www.amt-autoridade.pt/media/4553/comunicado-relat%C3%B3rio.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/4553/comunicado-relat%C3%B3rio.pdf)

⁵ 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

⁶ Que tem vindo a ser mitigada por intervenção da AMT: Ação de Supervisão - Cumprimento das Obrigações Legais de Transmissão de Informação por Parte de Operadores de Transportes - http://www.amt-autoridade.pt/media/2273/obrigacoes_legais_reporte_informacao_operadores_transportes.pdf; 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; Obrigações Legais de Transmissão de Informação por Parte de Operadores de Transportes - http://www.amt-autoridade.pt/media/2118/obrigacoes_legais_transmissao_informacao.pdf

52. A Cláusula 13^a «Incumprimento do contrato e penalidades contratuais», estabelece de modo detalhado a graduação dos incumprimentos contratuais e respetivas penalidades tendo efetuado a respetiva graduação em leves, graves e muito graves, bem como a fixação de limites mínimos e máximos para as mesmas, em linha com o artigo 45.º do RJSPTP.
- 52.1. No entanto, o referido artigo estabelece no seu n.º 1 que, “O contrato de serviço público deve prever a aplicação de multas contratuais para o caso de incumprimento das obrigações nele previstas” e no seu n.º 2 que, “Os valores mínimos e máximos das multas contratuais são fixados no contrato de serviço público, devendo a sua concreta determinação, pela autoridade de transportes que é parte no contrato, atender à gravidade da infração” ou seja aquela norma estipula que as sanções contratuais pecuniárias devem ser previstas em forma de moldura, ou seja, com limites mínimo e máximo, e não em valor fixo. Consoante a gravidade da infração detetada (leve, grave ou muito grave), o valor concreto da sanção deverá ser determinado, dentro da moldura estabelecida.
- 52.2. Nos termos do mesmo do artigo, a previsão de sanções contratuais pecuniárias/multas contratuais é, efetivamente, obrigatória no contrato de serviço público, sendo que da leitura da norma resulta que as sanções contratuais devem respeitar ao incumprimento das obrigações previstas no contrato de serviço público.
- 52.3. Ora, como referido, constata-se que o Município teve a preocupação de proceder à fixação de sanções, mas, da análise às diversas alíneas que conformam a Cláusula 13^a, verifica-se que subsiste a situação em que o incumprimento não está inequivocamente definido, nomeadamente o expresso no n.º 4.5. *“Todas as demais situações de incumprimento não tipificadas nas alienas anteriores e que resultem de um comportamento leve por parte do contratante seu funcionário ou agente”*
- 52.4. A este respeito, cumpre reforçar o teor do n.º 1 do artigo 45.º do RJSPTP, que estatui que as sanções relativas ao incumprimento das obrigações constantes do contrato devem estar previstas no mesmo. Ora, a redação conferida às disposições contratuais supra citadas, confere uma grande margem de discricionariedade ao Município plasmando, de forma expressa, que o elenco das sanções previstas na(s) respetiva(s) cláusula(s) não é taxativo, como resulta

evidente da expressão “*Todas as demais situações de incumprimento não tipificadas nas alíneas anteriores e nos n.ºs 4 e 5 que resultem de um comportamento de culpa leve por parte do COCONTRATANTE, seu funcionário ou agente*” (sublinhado nosso) [alínea f) do n.º 4] que, desde já, se esclarece que deve ser retificada.

- 52.5. Por este prisma, seria possível ao Município aplicar uma qualquer sanção não prevista contratualmente, o que contraria todas as exigências de certeza e segurança jurídicas que devem ser asseguradas aquando da celebração de um contrato. Sempre se diga que as sanções contratuais devem ser definidas de forma clara e perceptível a qualquer destinatário, por forma a que qualquer interessado conheça as condições do negócio que se propõe a celebrar. No caso concreto, deve ser possível ao prestador de serviços antecipar comportamentos que conduzam à aplicação de sanções, podendo obviar aos mesmos o que, em última análise, se vai refletir na execução contratual, em benefício do interesse público.
- 52.6. Neste sentido, veja-se sentença proferida pelo Acórdão do Tribunal Central Administrativo Norte, no âmbito do processo 01973/20.2BEPRT⁷ e confirmada pelo Supremo Tribunal Administrativo, que postula que “Nos termos do artigo 329.º/1 do CCP as sanções contratuais têm de ser tipificadas nas peças concursais que integram já o próprio contrato a celebrar ou na lei, assim se garantindo “condições mínimas de determinabilidade dos comportamentos proibidos”, de modo a permitir-se a “determinabilidade objetiva, de forma clara e precisa” dos possíveis incumprimentos contratuais sancionáveis pelo Contraente Público.”
- 52.7. Dispõe ainda o referido acórdão que “*Para evitar esta indefinição e imprevisibilidade, é que certamente o legislador previu a necessidade de as sanções contratuais serem tipificadas nas peças concursais que integram já o próprio contrato a celebrar ou na lei (vide artigo 329.º/1 do CCP). De resto, compreende-se que a aplicação de sanções tenha que estar prevista nas peças do concurso e na lei, e que os comportamentos (incumpridores) relevantes para esse efeito, ou seja, que possam originar a aplicação de multas contratuais, tenham de estar discriminados, pois só assim os seus destinatários saberão de*

⁷ <https://www.dgsi.pt/jtcm.nsf/89d1c0288c2dd49c802575c8003279c7/bddd898f950f89de802587ad003a22e6?OpenDocument>

antemão quais as condutas que uma vez adotadas podem determinar a sujeição a multas contratuais durante a execução do contrato, no caso de vir a ser-lhe adjudicado o serviço e, por conseguinte, decidirem conscientemente como agir”.

53. A Cláusula 26^a «Sistema de bilhética» estabelece obrigações diretamente e por remissão para o Anexo IV, no entanto, atendendo a que se está perante um serviço gratuito algumas das obrigações estabelecidas afiguram-se eventualmente desproporcionadas no caso de ser implementadas. Neste contexto recomenda-se a revisão desta cláusula.
54. O Anexo VIII «Informação ao Público» deve prever expressamente a existência da informação relativa ao Livro de Reclamações.» Obrigações e direitos gerais do adjudicatário» (n.º 9), estabelece a obrigação do cumprimento das obrigações relativas ao livro de reclamações, nos termos do Decreto-Lei n.º 156/2005, de 15 de setembro, contudo remete a disponibilização do livro físico para as bilheteiras - “...no formato físico (a disponibilizar nas bilheteiras) e eletrónico...”, ora estando em causa um serviço gratuito e não se prevendo a existência de bilheteiras deve esta disposição ser rectificadada definindo um ou vários locais fixos de fácil acesso aos passageiros.
55. Não está prevista a revisão/atualização de preços ao longo da vigência do contrato, o que tendo em consideração que o mesmo se estenderá por mais do que um ano se deve ser matéria a ficar regulada no caderno de encargos, nomeadamente através da sua indexação a um índice de preços ao consumidor⁸ e tendo em conta as variações nos principais custos de produção (pessoal e combustível).
56. Mais se considera que a informação transmitida pelo operador deve ser certificada, validada ou auditada sempre que necessário, seja para efeitos contratuais, de reporte às entidades públicas, ou para efeitos de pagamento de outras compensações que influenciam a sustentabilidade da exploração, como sejam a prática de descontos tarifários (4.18, sub23, ao abrigo do Programa Incentiva +TP) ou passes escolares.
57. Nesse sentido, não só para a formação/fundamentação do preço contratual/compensação/remuneração num contrato de serviço público com obrigações de serviço público, mas também para monitorização e fiscalização contratual, deve o Município obter, e o operador apresentar, dados de forma adequadamente segmentada dentro de cada rubrica e devidamente fundamentados, ou seja, acompanhados de

⁸ Neste caso deve ficar definido qual o IPC que será utilizado

documentação de suporte que os sustentem/justifiquem. Tal recomendação justifica-se na medida em que a competência para fundamentar o preço contratual, nos termos do RJSPTP e do CCP, impende sobre a entidade adjudicante/autoridade de transportes.

58. Nas tabelas abaixo são apresentados alguns exemplos – não taxativos - das rubricas que devem ser devidamente segmentadas e fundamentadas, bem como dos respetivos documentos/indicadores de suporte, que deverão ser tidos em conta, não só para a formação do preço contratual, mas também para validação de dados que sejam apresentados durante a execução contratual (fiscalização/monitorização):

Custos	Descrição	Documentos/indicador de Suporte para validação
Manutenção	Valores afetos ao pagamento das reparações/manutenções do material circulante (pessoal, lubrificantes pneus, peças e acessórios, entre outros)	<ul style="list-style-type: none"> • (mapa de pessoal afeto à manutenção com indicação da remuneração média anual e indicação do nº de horas de manutenção/veículo); • indicação de nº de veículos afetos à linha
Amortizações	Valor afeto ao pagamento gradual de uma dívida	<ul style="list-style-type: none"> • Mapa de material circulante com idade de cada veículo afeto à exploração; • valor de aquisição e ano de aquisição do veículo
Seguros	Valor afeto ao pagamento de determinado montante para cobertura de riscos ou danos	<ul style="list-style-type: none"> • Mapa com Identificação dos diferentes Seguros e respetiva % de imputação
Combustíveis	Valores afetos ao pagamento de gasóleo, gás, etc.	<ul style="list-style-type: none"> • Consumo Total por linha • Valor médio consumo/veículo
Encargos com motoristas	Valor afetos ao pagamento de salários e subsídios de alimentação, TSU e outras remunerações (tais como as horas extraordinárias, entre outras)	<ul style="list-style-type: none"> • Nº de motoristas afetos ao serviço/linha; • Mapa de pessoal com encargos ou indicação da remuneração média anual
SG&A	Serviços gerais e Administrativos	<ul style="list-style-type: none"> • Custos totais SG&A desagregados

Receitas	Descrição	Documentos/indicador de Suporte para validação
Receitas de passes escolares	Valores afetos ao recebimento de valores pagos pela autoridade de transporte na aquisição de passes de estudantes do município.	<ul style="list-style-type: none"> Plano escolar com indicação nomeadamente do nº de alunos a transportar, percursos, e valor de cada passe por aluno
Receita de outros passes	Valor afeto ao recebimento de valores relativos a passes pagos pelo cidadão em geral.	<ul style="list-style-type: none"> Documento com desagregação da receita por tipo de passe com individualização das diferentes compensações quando existam, designadamente, Programa Incentiva +TP, 4_18; sub_23; intermodal/andante; social+
Outras Receitas	Valor afeto ao recebimento de outras receitas, tais como títulos simples, carteiras de módulos, publicidade	<ul style="list-style-type: none"> Documento com desagregação das diferentes outras receitas, e no caso de receita tarifária identificar por tipo de título

59. A Comissão Europeia, nas orientações de 2014 para aplicação do Regulamento (CE) 1370/2007⁹, refere que *“Para tornar o processo de concurso mais transparente, as autoridades competentes deverão fornecer aos concorrentes potenciais todos os dados técnicos e financeiros pertinentes, incluindo as informações sobre a repartição de custos e receitas, para os ajudar a prepararem as suas propostas. Relativamente a essa informação, importa, contudo, acautelar a legítima proteção dos interesses comerciais de terceiros”*.¹⁰
60. Naturalmente que os elementos estruturantes da proposta são da responsabilidade dos próprios concorrentes, que têm por dever conhecer as informações próprias do setor,

⁹ [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014XC0329\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014XC0329(01)&from=EN)

¹⁰ Mais refere nas Orientações de 2023 que *“as autoridades competentes devem pôr à disposição de todas as partes interessadas as informações necessárias para a elaboração de propostas no âmbito de procedimentos de concurso. Para o efeito, os contratos de serviço público devem incluir a obrigação de o operador fornecer à autoridade competente todas as informações necessárias para a adjudicação do próximo contrato eventual. Sempre que os contratos existentes não contenham tal disposição, devem ser alterados em conformidade. A autoridade competente deve assegurar a proteção legítima das informações comerciais confidenciais. O artigo 4.º, n.º 8, apresenta uma lista de informações que são normalmente disponibilizadas pelas autoridades competentes. Esta lista não é exaustiva. Cabe à autoridade competente avaliar, caso a caso, quais as informações necessárias, tendo em conta elementos pertinentes como, por exemplo, as características do contrato a adjudicar (designadamente, contratos baseados nos custos líquidos ou nos custos brutos) e a proteção legítima de informações comerciais confidenciais. Os elementos de informação não enumerados nesta disposição, mas que podem ser considerados essenciais para os proponentes, incluem, por exemplo, os registos de manutenção do material circulante que podem ser transferidos para o novo operador de serviço público.”*

tais como as estruturas de custos adequadas para uma determinada oferta, mas tal ponderação surge da necessidade de garantir o respeito pelos princípios da concorrência e da igualdade no contexto do concurso público, nomeadamente em virtude dos potenciais concorrentes serem os atuais operadores de grande parte dos serviços abrangidos pelo novo contrato, pelo que terá de existir algum equilíbrio entre concorrentes e que a informação essencial não seja detida apenas por um.

61. Sem prejuízo do antedito, é incontornável a existência de vantagens concorrenciais de operadores incumbentes que não podem ser totalmente anuladas tal como decorre da posição Tribunal de Justiça da União Europeia¹¹ que legitima a possibilidade de um incumbente deter *“uma vantagem inerente de facto, que permite uma preparação mais informada da proposta, decorrente de ele ser o operador histórico em contratos passados”*.
62. Por outro lado, quanto a este aspeto haverá que referir que não obstante as atribuições e competências próprias da Autoridade da Concorrência e da AMT, também cabe às autoridades de transporte criar e implementar as condições legais e contratuais de base¹² que permitam a disponibilização de serviços de transporte enquadrados em termos concorrenciais equitativos, tanto na preparação como na execução daqueles, pela ação de parceiros privados, mas também dos parceiros públicos.
63. Sublinha-se, por isso, que se deve proceder à disponibilização de informação sobre a procura (e receitas, se aplicável) associadas ao sistema, bem como de estudos de fundamentação técnica, jurídica e económica que ateste a sustentabilidade do futuro contrato – salvaguardados os elementos considerados confidenciais - é da responsabilidade do operador, mas prevendo que a autoridade de transportes tem conhecimento do andamento do processo.
64. Finalmente, de referir que a AMT realizou um estudo sobre *“Obrigações de Serviço Público Verdes - Recomendações para a implementação de uma mobilidade verdadeiramente sustentável”*¹³, ou seja, todas as medidas que contribuam para melhorar o desempenho ambiental dos transportes, bem como as que contribuam para melhorar a oferta, na medida em que incentivam à transferência da utilização da viatura

¹¹ Cfr. Processo T-345/03 *Evropaïki Dynamiki*, disponível em <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A62003TJ0345>

¹² Na verdade, uma das ações possíveis e de âmbito preventivo, seria que, no âmbito do procedimento concursal, todos os concorrentes declarassem, junto do júri do concurso, não estarem em situação de cumprir quaisquer das situações que possam constituir práticas concorrenciais ilegais, designadamente as previstas na Lei n.º 19/2012 de 8 de maio.

¹³ Ver estudo: <https://www.amt-autoridade.pt/media/4171/estudoobrigverdes.pdf>

privada para a utilização do transporte público; os serviços mínimos, a melhoria da cobertura territorial e o transporte flexível são formas de o atingir. As recomendações ali constantes devem ser ponderadas.

IV – Recomendações e determinações

65. Não cumpre à AMT, enquanto regulador económico independente, impor a opção por quaisquer cenários e/ou modelos, competindo-lhe, antes, refletir sobre os Modelos propostos e escolhidos pelas Autoridades de Transportes, tendo em conta a sua conformidade com o enquadramento jurídico e jurisprudencial em vigor, bem como as suas consequências no mercado e com observância das racionalidades supra referidas e eventuais impactos jus concorrenciais, diretos e indiretos
66. Os contratos de serviço público celebrados no âmbito do RJSPTP estão condicionados pelo circunstancialismos locais relativos aos múltiplos sistemas de transportes públicos de passageiros, que são muito diversos ou com uma grande amplitude/cambiantes, sendo por isso necessário ter em conta a maturidade do mercado e os modelos contratuais adotados por cada autoridade de transportes nos diversos casos concretos, incluindo, nomeadamente, uma análise ponderada sobre a alocação e partilha de risco operacional.
67. Os dados utilizados para a definição de obrigações de serviço público devem basear-se no levantamento dos indicadores relevantes do sistema de transportes e do território em causa e permitir concluir, com algum grau de razoabilidade, por uma adequada aderência à realidade, tendo não apenas em conta indicadores financeiros, mas também económicos e todos os referentes às diversas externalidades associadas ao Ecosistema.
68. O lançamento de procedimentos concursais deve ser sede idónea para aferir da adequação à realidade do que é proposto, ainda que seja de mitigar o risco de lançar procedimentos que possam não ser atrativos para o mercado, ou mesmo de poder ocorrer adjudicação de um contrato que não venha a ser devidamente remunerado, podendo fazer perigar a sua manutenção ao longo do seu prazo do contrato ou a qualidade do serviço, mas importa igualmente ponderar a minimização dos riscos jus concorrenciais, (risco sobrevalorização das vantagens concorrências inerentes dos operadores históricos, risco de materialização de “barreiras à entrada” de novos operadores), cabendo ao adjudicante ponderar um modelo que equilibre aquelas duas vertentes.

69. Seja como for, de forma a assegurar a total conformidade legal do procedimento determina-se que:

- Sejam reavaliadas as matérias das peças procedimentais que são objeto das questões formuladas ao longo do presente parecer, devendo ser remetido à AMT os documentos revistos, previamente ao lançamento do concurso;
- Considerando a relevância dos indicadores de desempenho na avaliação do cumprimento da boa execução contratual, bem como a estreita relação com a aplicação de eventuais penalidades, deverão ser incluídos na minuta contratual outros indicadores de desempenho, designadamente quanto a qualidade ou acessibilidade, sem prejuízo de outros, com carácter vinculativo e indutores efetivos de melhor desempenho nos termos expostos no presente parecer;
- Seja garantida a disponibilização aos concorrentes de informação sobre a procura e receitas associadas ao sistema, bem como de estudos de fundamentação técnica, jurídica e económica que ateste a sustentabilidade do futuro contrato, salvaguardados os elementos considerados confidenciais;
- Seja garantida a atualização de preços, tendo em conta as variações nos principais custos de produção (pessoal e combustível), de forma a garantir a sustentabilidade e qualidade do serviço prestado;
- Deve ser assegurado que o contrato oferece garantias de sustentabilidade pelo que deve ser implementado o apuramento sistemático dos gastos e rendimentos associados à exploração do serviço público, garantido a separação contabilística das atividades contratuais (comerciais e de serviço público) e outras atividades extracontratuais, de forma que seja efetivamente compensado o serviço efetivamente prestado;
- Que garanta, nos termos do n.º 5 do artigo 36.º do CCP, que a minuta do contrato identifica, expressamente, todos os pareceres que possam condicionar a sua execução;
- Relativamente ao Caderno de Encargos e decorrente de o documento entregue ser em formato editável consta-se que existem algumas numerações e remissões incorretas e que devem ser retificadas;
- Uma vez assinados e concluído o procedimento, o contrato de serviço público e respetivos anexos, devidamente assinados, devem ser remetidos à AMT;

- 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. Deve ser assegurada a cabimentação da despesa pública inerente, para evitar que a gestão do mesmo fique sujeita às vicissitudes decorrentes da disponibilidade orçamental anual.
70. Por outro lado, a título de recomendações e sem prejuízo do expresso ao longo deste parecer:
- Neste caso concreto o concurso público para a prestação de serviços, minimiza o risco para os operadores, assim facilitando a eventual entrada de novos operadores, mas mantém o grosso dos riscos no Município, pelo que se reitera a recomendação, embora tal já se afigure efetivo do disposto no Caderno de Encargos, que disponha de ferramentas que lhe permitam exercer um efetivo controlo dos fatores do risco que lhe fica sedado, o que para além da estrutura técnica e administrativa própria impõe ter uma adequada informação da operação;
 - Ponderação da introdução de mecanismos contratuais que permitam resolver, com maior celeridade, eventuais diferendos contratuais, como sejam os recursos a arbitragem ou comissões de conciliação;
 - No que se refere aos recursos humanos, recomenda-se o acompanhamento de eventuais de processos de cessão de posições contratuais ou de contratação de trabalhadores, pugnando, a todo o tempo, pelo integral cumprimento da legislação laboral, e prestando toda a informação que seja necessária, dada a grande sensibilidade social da matéria;
 - Em sede de execução do contrato, deve existir uma adequada monitorização de todos os pressupostos e variáveis necessários ao cálculo de indicadores de performance e suas penalizações, para melhor se avaliar a existência dos necessários incentivos a uma gestão eficaz por parte do operador e garantir um nível de qualidade suficientemente elevada, de modo a potenciar a maximização da utilização de recursos públicos;
 - A definição clara, objetiva e mensurável de obrigações, indicadores e pressupostos constitui condição essencial para se considerar aceitável o pagamento de

compensações pelo cumprimento de obrigações de serviço público, pelo que deve, ser assegurada a maior objetividade na gestão contratual, sobretudo no que se refere à objetividade e clareza de indicadores e parâmetros operacionais e estratégicos, de âmbito operacional, financeiro e económico do contrato;

- Se dê cumprimento ao Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro, na sua redação atual;
- Adote as normas de qualidade emitidas pelo IPQ relativas ao transporte de passageiros, nomeadamente a respeitante ao Transporte público de passageiros - Linha de autocarros urbanos - Características e fornecimento do serviço (NP 4493:2022) ou a que respeita ao Transporte público de passageiros - Termos e definições (NP 4554:2016), sem prejuízo de outras que revelem particular interesse no caso concreto.

V — Conclusões

71. Em suma, está em causa um contrato com as seguintes características:

- Procedimento concursal público a lançar pelo Município de Almeida, enquanto autoridade de transportes para serviço público de transporte de passageiros;
- Pretende-se celebrar um contrato de prestação de serviços, em que o operador é remunerado pela produção;
- O serviço é gratuito, não estando prevista a possibilidade de ser oneroso;
- A receita de publicidade nos veículos reverte para o Município;
- Estipula-se um prazo de 24 meses;
- O preço unitário máximo por quilómetro é de [confidencial].€;
- O preço base do contrato é de [confidencial].€ (acrescido e IVA);
- O modelo estima que o modelo de negócio se traduza numa TIR de [confidencial].%;
- São estabelecidas Obrigações de Serviço Público quanto a horários, disponibilidade de frota, atendimento a pessoas com mobilidade reduzida, entre outros, sustentados pela contrapartida pública;
- Não são previstas obrigações especiais relacionadas com o pessoal, além das previstas no Código do Trabalho;

- A frota requerida tem como padrão a idade máxima de 12 anos e a idade média de 8 anos, sendo o número de veículos a afetar ao serviço da responsabilidade do operador;
 - Como o serviço é gratuito não estão previstos tarifários e sistema de bilhética intermodal, mas está prevista a obrigação de sistema de contagem de passageiros;
 - É previsto regime de penalidades de acordo com o RJSPTP, graduadas conforme a gravidade e com limites mínimos e máximos;
 - São estabelecidas obrigações de transmissão periódica de relatórios e informações operacionais e financeiras à Autoridade de Transportes.
72. Encontram-se balizados nas normas legais aplicáveis, nomeadamente estão em conformidade com a Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, que aprova o RJSPTP, bem como, com o Regulamento (CE) n.º 1370/2007, do Parlamento e do Conselho, de 23 de outubro, e demais legislação e jurisprudência, nacional e europeia, aplicável.
73. Acresce que, sem prejuízo das atribuições e competências próprias da AMT, enquanto regulador económico independente, cabe às autoridades de transportes criar e implementar as condições legais e contratuais de base que permitam a disponibilização de serviços de transportes enquadrados em termos equitativos, concorrenciais, organizativos e institucionais.
74. Neste sentido formularam-se algumas recomendações e determinações tal como expressas ao longo deste parecer, que aconselham a sua ponderação.
75. Finalmente quanto à análise das diferentes racionalidades plurais tal como exposto no anterior parecer de acordo com a informação prestada e sujeita a confirmação e manutenção na execução contratual, a mesma é credora de parecer favorável porquanto, e entre outros pontos, são criadas as condições necessárias a assegurar a sustentabilidade económica e de funcionamento dos mercados da mobilidade e transportes local e regional, contribuindo para uma mobilidade eficiente e sustentável, que confere maior tessitura à coesão social e territorial, reforçando a solidariedade inter-regional.
76. Em suma, o parecer prévio vinculativo da AMT quanto às peças do procedimento tendente à “Aquisição da prestação de serviço público de transporte de passageiros em autocarro no Município de Almeida” é favorável, tendo em conta as recomendações e condicionado ao cumprimento das determinações formuladas, e que naturalmente a

execução contratual será objeto das ações de monitorização e acompanhamento por parte desta Autoridade.

Lisboa, em 03 de janeiro de 2025.

A Presidente do Conselho de Administração

Ana Paula Vitorino