

PARECER N.º 57/AMT/2024

[versão não confidencial]

I – INTRODUÇÃO

1. O Município de Almeirim (Município), remeteu à Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT) os documentos referentes ao procedimento para a contratação da “Aquisição de Serviços dos Transportes Urbanos de Almeirim e Transportes Locais de Proximidade de Fazendas de Almeirim”, para efeitos de obtenção de parecer prévio vinculativo, nos termos da alínea b) do n.º 2 do artigo 34.º do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio.
2. Mais se refere que sobre procedimentos anteriormente propostos pelo Município, a AMT emitiu no sentido favorável com condicionantes, os Pareceres n.º 01/2019, de 10.01.2019 e n.º 23/AMT/2020, de 19.03.2020, os quais incidiam sobre procedimentos com objeto mais reduzido.
3. As peças do procedimento agora objeto de análise e parecer, incorporam alterações e retificações que, após análise inicial realizada pela AMT, foram discutidas em diversas reuniões realizadas com representantes do Município, de modo a obter esclarecimentos e a suprir lacunas então detetadas.
4. Para efeitos de instrução do parecer, o Município apresenta um documento titulado “FUNDAMENTAÇÃO JURIDICA, ECONOMICA E FINANCEIRA” com sete anexos:
 - Anexo I - Contrato de delegação de competências com a Comunidade Intermunicipal da Lezíria do Tejo;
 - Anexo II – Adenda ao Contrato de delegação de competências com a Comunidade Intermunicipal da Lezíria do Tejo;
 - Anexo III - Contrato no âmbito da redução tarifaria PART;
 - Anexo IV – Circuito do TUA;
 - Anexo V – Circuito do TLP;
 - Anexo VI – Peças do Procedimento para 2024;

- Anexo VII - Relatórios da UGF para o TUA/2021 e TUA 2022.
5. Refira-se que o Anexo VI – Peças do Procedimento para 2024, engloba o programa do concurso e o Caderno de Encargos.
 6. O Município integra a Comunidade Intermunicipal da Lezíria do Tejo¹ (CIMLT) na qual delegou competências, mantendo, contudo, as respeitantes à prestação de serviços na área urbana de Almeirim, onde se desenvolvem os serviços a contratar.
 7. Neste quadro, os serviços a contratualizar são da iniciativa do Município enquanto autoridade de transportes, de acordo com o definido no artigo 6.º do RJSPTP.
 8. O procedimento preconizado pelo Município é o Concurso Público sem publicação de anúncio no Jornal Oficial da União Europeia, nos termos previstos na alínea B), do n.º 1 do artigo 20.º do CCP.
 9. 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.
 10. A sua emissão fundamenta-se, assim, nas atribuições da AMT, previstas no n.º 1 do artigo 5.º dos referidos 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 Ecossistema da Mobilidade e dos Transportes.

¹ A CIMLT integra os Municípios de Almeirim, Alpiarça, Azambuja, Benavente, Cartaxo, Chamusca, Coruche, Golegã, Rio Maior, Salvaterra de Magos e Santarém

11. 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;²
- 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;³
- Proceder ao controlo anual das compensações concedidas às entidades que asseguram os serviços de interesse económico geral nos setores regulados;⁴
- Promover a defesa dos direitos e interesses dos consumidores e utentes em relação aos preços, aos serviços e respetiva qualidade.⁵

12. 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.

² 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.

³ 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;

⁴ Alínea c) do n.º 3 do artigo 34.º dos Estatutos da AMT.

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

II – ENQUADRAMENTO

13. Importa referir, quanto ao desenvolvimento das peças procedimentais, que a formulação de obrigações a impor aos operadores, designadamente de informação⁶, por si só, é relevante para o preenchimento do conceito de obrigação de serviço público. O que é reforçado pelo facto de existir, a nível nacional, uma falha no mercado atual, que é a assimetria de informação entre operadores⁷, de um lado, e autoridades de transportes e utilizadores, do outro, que permite àqueles um exercício de “poder de mercado”. Por outro lado, a ausência de contratos efetivamente vinculativos e com obrigações claras, potencia essa falha de Estado e de mercado, que ora se deve mitigar e/ou eliminar.
14. Não se poderá deixar de recordar os indicadores de monitorização e supervisão, vertidos em Informação às Autoridades de Transportes, de 27 de setembro de 2018⁸, produzida pela AMT, naturalmente adaptando aos modos e aos diversos circunstancialismos locais, os quais são relevantes para a potenciação das respetivas funções organizativas da autoridade de transportes.
15. Por outro lado, as autoridades de transportes estão sujeitas à obrigação de elaboração dos reportes previstos no artigo 18.º do Regulamento n.º 430/2019, de 16 de maio e no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento⁹, neste último caso desde 2015¹⁰, sendo que os operadores devem colaborar na prestação de informação.
16. 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.

⁶ 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

⁷ 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 - https://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 - https://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 - https://www.amt-autoridade.pt/media/2118/obrigacoes_legais_transmissao_informacao.pdf

⁸ https://www.amt-autoridade.pt/media/1777/csite_indicadores_monitorizacao_supervisao_at.pdf

⁹ https://www.amt-autoridade.pt/media/2452/covid-19_obrigacoes_reporte_publicitacao_osp.pdf e https://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes_amt_obrigacoes_reporte_relatorios_publicos.pdf

¹⁰ De sublinhar que as obrigações referidas no ponto anterior devem igualmente ser cumpridas quanto aos serviços já executados.

17. É também da maior relevância pugnar pelo cabal cumprimento do n.º 5 do Anexo ao Regulamento, que estabelece que deve existir uma adequada contabilidade associada à prestação do serviço público de passageiros¹¹, pois tal revela-se da maior importância, não só para o correto e identificável dispêndio de dinheiros públicos na prossecução de obrigações de serviço público¹², como também para asseverar a conformidade com a legislação e orientações europeias¹³.
18. Mais se considera que a informação transmitida pelo operador deve ser certificada, validada ou auditada sempre que necessário, seja para efeitos contratuais, seja também 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 Incentiva TP+) ou passes escolares.
19. Por outro lado, deve ser garantido que o operador cumpre todas as obrigações de informação previstas no artigo 22.º do RJSPT¹⁴, sendo que, em caso de incumprimento, deverá ser dado conhecimento circunstanciado à AMT¹⁵.
20. Concretamente quanto ao procedimento objeto do presente parecer, assinala-se que o Município delegou na CIMLT, através de “contrato interadministrativo de

¹¹ “(...) satisfazendo, no mínimo, as seguintes condições: as contas correspondentes a cada uma destas atividades de exploração devem ser separadas, e a parte dos ativos correspondentes e os custos fixos devem ser afetados segundo as normas contabilísticas e fiscais em vigor, todos os custos variáveis, uma contribuição adequada para os custos fixos e um lucro razoável ligados a qualquer outra atividade do operador de serviço público não podem, em caso algum, ser imputados ao serviço público em causa, os custos de serviço público devem ser equilibrados pelas receitas de exploração e pelos pagamentos das autoridades públicas, sem transferência possível das receitas para outro sector de atividade do operador de serviço público”.

¹² Como refere a Comunicação da Comissão “Quando o prestador do serviço público exerce também atividades comerciais, é necessário assegurar que a compensação pública que ele recebe não é utilizada para reforçar a sua posição concorrencial nas atividades comerciais. O anexo do regulamento estabelece regras destinadas a prevenir a subsídio das atividades comerciais com as receitas das atividades de serviço público. Tais regras consistem essencialmente na separação das contas dos dois tipos de atividade (serviço público e serviço comercial) e num método sólido de repartição de custos que reflita os custos reais da prestação do serviço público”. Acrescenta que os “n.ºs 1 e 2 do artigo 4.º do regulamento, em combinação com as regras estabelecidas no anexo, preveem a correta repartição, pelos dois tipos de atividade, dos custos e receitas associados respetivamente à prestação dos serviços no âmbito do contrato de serviço público e à atividade comercial, no intuito de possibilitar a monitorização eficaz da utilização dada à compensação pública e da eventual subsídio cruzada. (...) Por exemplo, quando o serviço público e a atividade comercial compartilham os meios de transporte (material circulante ou autocarros) ou outros ativos ou serviços necessários à prestação do serviço público (escritórios, pessoal ou estações), os custos conexos devem ser imputados aos dois tipos de atividade na proporção do seu peso relativo no total das prestações de transporte fornecidas pela empresa (...)”.

¹³ 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.”

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

¹⁵ Análise da Autoridade da Concorrência ao procedimento de aquisição, pelo Grupo Transdev, ao grupo Grupo Fundão e impactos nas regiões correspondentes às Comunidades Intermunicipais da Beira Baixa, das Beiras e Serra da Estrela e da região de Coimbra http://concorrenca.pt/FILES_TMP/2019_51_final_net.pdf

delegação de competências”¹⁶, a competência para a exploração do serviço público de transporte de passageiros, conforme disposto na alínea b) do n.º 2 do artigo 4º do RJSPTP.

21. Excluiu expressamente daquele contrato (i) os transportes urbanos de Almeirim (TUA), (ii) os transportes locais de proximidade (TLP) a desenvolver na área geográfica da freguesia de Fazendas de Almeirim e (iii) os transportes escolares (Serviço Regular Especializado) conforme expresso no Aditamento ao contrato interadministrativo.
22. O Município celebrou¹⁷ igualmente com a CIMLT, um contrato para regular a repartição das dotações decorrentes das medidas previstas no âmbito da aplicação do PART¹⁸, no sentido de facultar que os passageiros dos TUC beneficiem daquelas medidas, bem como outros contratos de cooperação para reembolso ou participação, através do PART, do valor dos passes do ensino secundário suportados pelos alunos.
23. O serviço público de transporte rodoviário de passageiros na área urbana de Almeirim e freguesia de Fazendas de Almeirim, compreende o TUA e o TLP, que se caracterizam da seguinte forma:
 - a. o *“TUA encontra-se em operação na cidade de Almeirim desde 2006, com o principal objetivo de promover a mobilidade e reduzir o número de veículos automóveis na zona urbana. Atualmente, representa uma alternativa de mobilidade significativa, especialmente para a população idosa, bem como para outros utentes que o utilizam para deslocações ocasionais”*.
 - b. Já o TLP constitui-se como um novo serviço a desenvolver *“Com o intuito de beneficiar a freguesia de Fazendas de Almeirim, a segunda mais populosa do concelho, com uma população de 6.352 habitantes, conforme apuramento dos Censos 2021, e abrangendo uma área de 58,3 km2, (...) visa satisfazer as necessidades de deslocação da população*

¹⁶ Assinado em 30.12.2016, alterado em 28.04.2017 através de Adenda e posteriormente pelo Aditamento de 28.07.2023.

¹⁷ Celebrado em 21.05.2019

¹⁸ Programa de Apoio à Redução Tarifária nos Transportes Públicos

24. Os dois serviços estão devidamente definidos, quanto a percursos, horários e paragens:
- a. O TUA é constituído por uma linha, em circuito urbano, com a extensão de 14,3 km e 11 circulações diárias em dia útil e 7 circulações no 1º domingo do mês perfazendo aproximadamente 34234,2 km/ano.
 - b. O TLP compreende também uma única linha com a extensão de 20 km e 4 circuitos em dia útil, perfazendo 16.800,00 km/ano.
25. Ambos os serviços serão gratuitos, embora esteja prevista a eventualidade de o Município vir a determinar o fim da gratuitidade e conseqüentemente haver a necessidade de o operador passar a cobrar bilhetes, cuja receita será sempre do Município.
26. Para justificar a contratação do serviço bem como a determinação do preço base, o Município realiza uma análise económica prospetiva, embora pouco detalhada, aos encargos expectáveis tendo em consideração valores médios praticados para as principais componentes de custo do serviço, nomeadamente mão de obra e combustível, seguros e manutenção dos veículos, bem como toma em consideração os encargos assumidos até ao presente com os contratos celebrados.
27. Assim, e considerando os quilómetros a percorrer anualmente em cada um dos circuitos, como referido supra, apresenta os seguintes custos/ano:

[confidencial]

28. O prazo contratual será de 12 meses, prorrogáveis uma vez por igual período, sendo justificado pelo Município, como *“um período que se considera razoável não só para o tipo de prestação em causa em que existem variações de preço dos combustíveis e salariais, assim como pelo período dos mandatos autárquicos”*.
29. Reconhecendo que o serviço público de transporte de passageiros é um serviço público essencial¹⁹ não devendo, na medida do possível, ser interrompido (nomeadamente por questões formais), há que referir que embora a AMT tenha

¹⁹ Nos termos da Lei 23/96 de 26 de julho, na sua redação atual

emitido, anteriormente, dois pareceres sobre os serviços de transporte no Município, não se pronunciou sobre o procedimento que está subjacente ao serviço TUA em curso e a que este procedimento pretende dar continuidade nem sobre o novo serviço TLP.

30. De facto, a AMT emitiu anteriormente 2 pareceres relativamente ao serviço TUA, nos quais estabeleceu diversas recomendações e determinações, sendo que se afigura que as mesmas, em razão da sua natureza, serão, genericamente, aplicáveis, ao atual procedimento, assinalando-se então as mais relevantes, expressas no Parecer 23/AMT/2020, de 19.03.2020:

- O 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, com os mesmos objetivos;
- Que se contemple a obrigação contratual de entrega de reportes de execução contratual, com dados objetivos, pré-determinados e sindicáveis.

- No que se refere ao cumprimento de todas as obrigações contratuais, que se apliquem critérios indicadores/objetivos de aferição de incumprimento, podendo a sua objetivação constar em anexo ou em instrumento regulamentar/contratual e seguindo as orientações anteriormente transmitidas pela AMT³⁸
- Que as penalidades e sanções pecuniárias não se apliquem apenas a obrigações operacionais, mas também administrativas, graduando a sua gravidade, e que nas mais graves ou em caso de incumprimentos reiterados se aplique a resolução contratual;
- Que sejam utilizados os mecanismos previstos nos artigos 44.º e 45.º do RJSPTP, designadamente, a aplicação da suspensão do pagamento de compensações financeiras em caso de incumprimento(s);
- O cumprimento das obrigações de transmissão de informação estabelecidas no artigo 22.º do RJSPTP, uma vez que se aplica a todos os serviços de transporte público passageiros em operação;

III – PARECER

31. Os documentos instrutores do procedimento inicialmente apresentados pelo Município evidenciavam, como já referido, lacunas e deficiências que necessitavam esclarecimento ou retificação e em que sobressaíam algumas matérias de grande importância, como sejam as relacionadas com a definição das obrigações contratuais das partes, incluindo as obrigações do contraente privado e respetivas penalizações por incumprimento.
32. Sendo matérias de extrema importância para a contratação, por terem repercussão direta na fase de formação do contrato, mas também na fase de execução, foram objeto de discussão com o Município de modo a serem ultrapassados esses impedimentos.
33. Uma particularidade deste procedimento é a ausência de risco para o operador privado, uma vez que será pago pela produção quilométrica, que está perfeitamente definida nos documentos contratuais.
34. Mesmo existindo a possibilidade de o Município eliminar a gratuitidade do serviço, não decorrerá de tal facto qualquer perda ou custo para o operador, uma vez que a receita pertencerá ao próprio Município e não haverá alteração aos serviços contratados.
35. Uma questão importante é a que se relaciona com a análise económica de base para a justificação do procedimento e respetivo preço base, seja na perspetiva do Município, isto é, num balanceamento da correta utilização do dinheiro público com a garantia de ter um serviço público de qualidade, seja na perspetiva do operador de ser ressarcido dos custos com uma margem de lucro aceitável.
36. Efetivamente, o procedimento deve decorrer em termos equitativos para qualquer empresa que decida concorrer ao procedimento, não decorrendo qualquer vantagem económica suscetível de favorecer uma empresa em relação a empresas concorrentes em igualdade de circunstâncias e perante perspetivas de rentabilidade – via remuneração - que deve cobrir os custos ocasionados com o serviço público, mas também incentivando o operador a procurar a eficiência na prestação de serviços.

37. Já quanto à determinação do preço base do procedimento e considerando a análise económica prospetiva realizada, considera-se que a mesma se afigura aceitável (pese embora pouco detalhada), tanto nos pressupostos como nos valores considerados, sem prejuízo da necessidade do correto acompanhamento contratual e da evolução dos custos relevantes.
38. Afigura-se assim, estar salvaguarda a atratividade económica do procedimento, bem como a sua sustentabilidade, atendendo às obrigações inerentes à remuneração correspondente, estabelecidas no caderno de encargos.
39. Sem prejuízo, não será demais sublinhar a necessidade de garantir que deve existir um apuramento sistemático dos gastos e rendimentos associados à exploração do serviço público, garantido a separação contabilística das atividades contratuais de serviço público de outras atividades.
40. No que se relaciona com o Programa de Concurso (PC) e com o Caderno de Encargos (CE), apesar da significativa melhoria introduzida, subsistem ainda algumas questões que carecem de reavaliação conforme se apresenta seguidamente.
41. O PC apresenta algumas disposições que carecem de ponderação, tendo em conta a legislação relativa à Contratação Pública em vigor e a obrigatoriedade de tramitação eletrónica do procedimento. Assim,
 - a. O artigo 4.º sob a epígrafe “Fundamento da escolha do procedimento”, que remete para o art.º 113.º do CCP (“Escolha das entidades convidadas” — Capítulo | - Consulta Pública e ajuste direto), deverá ser retificado, uma vez que o mesmo não se aplica no âmbito do procedimento pré-contratual escolhido para a formação de contrato de aquisição de serviços - concurso público;
 - b. Quanto ao Artigo 5.º, caso se mantenha esta disposição, deverá ser tido em conta que, se por um lado, a lei dispõe que o procedimento deve estar disponível para consulta e devem ser facultados o local e contactos para o efeito, deverá ter-se em atenção que esta disponibilização é relativa a todo o procedimento e não apenas ao CE e ao PC.

- c. O Artigo 6.º refere-se, no seu n.º 6, às “entidades convidadas”, bem como artigo 25.º, o que é incompatível com a natureza do concurso público porquanto, nos termos das alíneas a) e b) do n.º 1 do artigo 40.º do CCP, o convite é uma peça de procedimento relativa ao ajuste direto ou consulta prévia, devendo ser corrigido;
 - d. O artigo 15.º sob a epígrafe “Prorrogação do Prazo Fixado para a Apresentação das Propostas”, no seu n. 4, refere o artigo 131.º do CCP mas, uma vez que se trata de um concurso público sem publicação de anúncio no JOUE, esta menção deverá ser retirada.
42. No que tange ao CE constata-se igualmente algumas disposições que devem ser reavaliadas:
- a. A Cláusula 1.ª - Caderno de Encargos e objeto, estabelece que “... exceto quando tal esteja proibido nos termos do presente Contrato”, redação que manifesta, certamente, um lapso, uma vez que o contrato ainda não foi celebrado e estamos perante uma peça do procedimento.
 - b. Analisada a Cláusula 4.ª – Obrigações principais do Contraente Privado constata-se que as obrigações, embora abrangendo a globalidade do que será exigível para desenvolvimento das atividades a contratar, tendem a ser definidas de um modo algo genérico, o que pode introduzir dificuldades de gestão do contrato e sobretudo na sua conjugação com a determinação de incumprimentos e a eventual aplicação de penalidades, previstas na Cláusula 9ª. A este respeito, recorde-se o teor do n.º 1 do artigo 23.º do RJSPTP, que estabelece 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.”*
 - c. Constata-se que houve a preocupação de definir sanções relativas aos incumprimentos e que as referidas sanções foram graduadas em leves, graves e muito graves, tendo sido fixados limites mínimos e máximos, mas encontram-se alguma disposições redundantes ou não totalmente coincidentes com as obrigações impostas no Anexo I – Cláusulas Técnicas,

nomeadamente, e sem prejuízo de uma análise mais detalhada que deve ser realizada pelo Município, o disposto na alínea e) do n.º 3 desta Cláusula 4ª, que não vai de encontro ao teor do relatório a produzir e disponibilizar pelo operador, previstos no ponto 14. (Fiscalização e Monitorização) do referido Anexo.

- d. Sem prejuízo da sua inclusão, afigura-se que a especificação do cumprimento de algumas disposições legais poderá ser dispensável, nomeadamente, também apenas como exemplo, o disposto na alínea h) do n.º 4.
- e. Por facilidade de referenciação, aborda-se de imediato a Cláusula 9ª, relativa às Penalidades Contratuais, cuja redação se apresenta clara e bem estruturada, existindo uma aderência às obrigações expressas na Cláusula 4ª, exceto, certamente por lapso de escrita, para a alínea f) do n.º 6 da Cláusula 4.ª.
- f. Pese o referido, já a graduação das penalidades nos merece alguns comentários, porquanto, em alguns casos, se afiguram desajustadas face à sua efetiva relevância para a qualidade do serviço ou do relacionamento entre as partes - Município, Operador e Utilizadores do serviço - pelo que se recomenda a sua reavaliação.
- g. No caso do disposto no n.º 6 desta cláusula que determina, e bem, que constitui incumprimento grave das obrigações “a) *A prática reiterada pelo Prestador de Serviços de incumprimentos classificados como leves, entendendo-se como tal a ocorrência de 3 (três) situações da mesma natureza.*”, sugere-se a especificação de um prazo de tempo em que esses incumprimentos leves são contabilizados, por forma a obviar à diluição dos incumprimentos no tempo.
- h. A Cláusula 6.ª – Seguros, estabelece que o prestador é obrigado a contratar e manter apólices de seguro mas valorizando-os com “...montantes de capitais seguros adequados ...”, entendendo-se que esta obrigação deverá ser melhor definida, sugerindo-se, ainda e apenas a título de exemplo, que possa ser complementada com a obrigação de que os termos e condições dos seguros a contratar deverem reger-se pela lei portuguesa e não devem

restringir a possibilidade de demandar as empresas de seguros judicialmente em Portugal, assim como não devem conter limitações ou exclusões ao âmbito das coberturas, restrições quanto ao âmbito temporal e territorial, franquias, valores máximos dos capitais seguros, ou imposições de deveres ao tomador de seguro e aos segurados que excedam os termos e condições usuais no mercado segurador e ressegurador ou que, por qualquer outro motivo, ponham ou possam razoavelmente pôr em causa o carácter efetivo e completo da cobertura dos riscos inerentes ao cumprimento do Contrato.

43. Já no que se refere ao ANEXO I - CLÁUSULAS TÉCNICAS, onde estão definidos os circuitos e horários a contratar, verifica-se que algumas condições técnicas não estão totalmente alinhadas com o disposto no CE (cláusulas 4.^a e 9.^a), como foi referido anteriormente aquando da análise daquelas cláusulas, bem como carece de algumas retificações no seu conteúdo.

- a. Assim, quanto ao ponto 4. CUMPRIMENTO DE HORÁRIOS E ATRASOS, o seu n.º 2 tem uma remissão para o número anterior que não é correta. Aliás, os atrasos apenas estão definidos no corpo do CE. Mais se recomenda que os atrasos sejam definidos quanto ao ponto de medição (partida e/ou chegada).
- b. O ponto 5. FROTA estabelece no seu n.º 5 que “*O Município de Almeirim pode recusar a afetação do veículo caso o mesmo não cumpra os requisitos previstos no presente caderno de encargos*”, ora esta situação apenas pode ser considerada aceitável aquando de uma substituição temporária e justificada por factos extraordinários, sob pena de desvirtuar o procedimento, pelo que deve ser corrigida.
- c. Os Pontos 8. Apoio e Informação ao Público e 9. Paragens apresentam-se algo divergentes, quanto à responsabilidade pela informação.
- d. Quanto ao ponto 14. FISCALIZAÇÃO E MONITORIZAÇÃO, embora se recomende a separação das duas matérias, relevam, no entanto, as questões já abordadas quanto à definição de algumas obrigações e sua medição, o que terá implicações no computo dos indicadores de desempenho.

- e. Neste âmbito estão, por exemplo, os atrasos, em que é feita referência a atraso à chegada, pressupondo-se que seja apenas no final do circuito e quanto ao número de incidentes de segurança dentro das viaturas, para os quais não está definida a tipologia (nem todos os incidentes de segurança dentro das viaturas serão responsabilidade do operador).
44. Concluindo, afigura-se que os documentos remetidos à AMT, depois de supridas algumas questões assinaladas por esta Autoridade, denotam uma organização coerente e suscetível de servir de base ao lançamento do procedimento, mantendo-se contudo um conjunto de situações que se afiguram dever ser revistas e melhor estruturadas, algumas no âmbito do presente procedimento e outras que poderão ser consideradas apenas em futuros procedimentos, que deverão incorporar o conhecimento a obter com a gestão contratual a efetuar no âmbito contrato a celebrar e, sobretudo, ter em conta toda a informação que o operador deve obrigatoriamente transmitir à autoridade de transportes – Município de Almeirim.
45. Assim, constata-se que:
- a. Foram definidas as obrigações de serviço público que o operador deve respeitar;
 - b. São impostas obrigações de informação e reporte de elementos operacionais, económicos e financeiros, com remissão para os respetivos diplomas legais;
 - c. É prevista a obrigação de utilização de sistemas contabilísticos adequados, que introduzam transparência e permitam separar as contas de diferentes atividades;
 - d. São estabelecidas obrigações de relacionamento com os passageiros.
 - e. O procedimento está justificado em termos socioeconómicos justificando o dispêndio de dinheiros públicos de forma correta e adequada ao serviço.

IV – RECOMENDAÇÕES E DETERMINAÇÕES

46. De sublinhar que 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, tendo em conta as racionalidades suprarreferidas e eventuais impactos jus concorrenciais, diretos e indiretos.
47. Os contratos de serviço público celebrados no âmbito do RJSPTP estão condicionados pelos circunstancialismos locais relativos aos múltiplos sistemas de transportes públicos de passageiros, que são muito diversos ou com uma grande amplitude/ cambiantes, sendo 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.
48. Tendo em conta o vertido nos pontos precedentes, considera-se que a operação em causa apresenta diversas vantagens e dá resposta favorável a cada uma das racionalidades basilares e estruturantes da metodologia de regulação económica independente da AMT (a dos investidores; a dos profissionais/ utilizadores/ utentes/ consumidores e/ou cidadãos; e a dos contribuintes), sem prejuízo do reforço deste quadro através do cumprimento das recomendações feitas pela AMT e da verificação da manutenção destes benefícios através do necessário acompanhamento da execução contratual.
49. 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 Ecossistema.

50. O lançamento de procedimentos concursais devem ser sedes 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.
51. É assim que, considerando o exposto e para além de algumas questões que foram sendo referidas ao longo deste parecer, se entende de reforçar alguns aspetos através de um conjunto de **recomendações e determinações a considerar pelo Município.**
52. No que se refere a obrigações operacionais, a AMT tem recomendado que, sejam estipuladas obrigações de serviço público claras, objetivas, mensuráveis, exequíveis e promotoras da qualidade e que a graduação dos incumprimentos consoante a sua gravidade e a fixação das respetivas sanções, com limites mínimos e máximos, deve ser feita tendo por base o artigo 339.º, n.º 1 do CCP, sendo que a jurisprudência entende que *“as sanções contratuais têm de ser tipificadas nas peças concursais que integram já o próprio contrato a celebrar ou na lei, assim se garantindo “condições mínimas de determinabilidade dos comportamentos proibidos”, de modo a permitir-se a “determinabilidade objetiva, de forma clara e precisa” dos possíveis incumprimentos contratuais sancionáveis pelo Contraente Público.”*
53. Nesse sentido, deverão objetivar-se as obrigações contratuais com reflexo nas penalidades, de forma a evitar que infrações acessórias e menos relevantes possam ser penalizadas como as infrações mais graves e vice-versa e simultaneamente que os incumprimentos possam ser facilmente mensuráveis e não suscetíveis de indeterminação.
54. Neste quadro, constata-se que houve a preocupação de definir sanções relativas aos incumprimentos, mas como referido supra, subsistem algumas formulações genéricas ou que apresentam alguma inconsistência face a outros documentos, como é o caso do ANEXO I – Cláusulas Técnicas que devem ser reavaliadas e corrigidas sempre que necessário.
55. Também se recomenda a reavaliação das graduações atribuídas a alguns incumprimentos, numa perspetiva de importância relativa entre os mesmos, para a execução do contrato.

56. Sempre que possível a todas as obrigações deve corresponder uma forma objetiva de aferir o seu cumprimento (indicadores, prazos), pois, caso contrário, estão a ser estabelecidas exigências contratuais e de serviço público, que justificam o dispêndio de dinheiros públicos, mas que poderão redundar num alargado incumprimento, sem incentivos em contrário e permitindo a continuação de pagamentos por um serviço que não é prestado nos moldes equacionados.
57. Assim, nos termos das alíneas a), j), k) e m) do n.º 1 e da alínea a) do n.º 2 do artigo 5.º dos Estatutos da AMT, determina-se ao Município:
- A retificação das incongruências identificadas no presente parecer;
 - Que seja garantida, quanto às obrigações de serviço público, uma melhor objetivação;
 - 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;
 - Que, previamente à publicação do concurso público, sejam remetidos a AMT os documentos retificados, informando sobre as retificações e melhorias introduzidas tendo em consideração as recomendações formuladas;
 - Sejam remetidos à AMT a proposta vencedora e os contratos assinados.
58. Recomenda-se ainda que:
- Seja garantida a elaboração e publicação dos relatórios de obrigações de serviço público previstos no Regulamento n.º 430/2019, de 16 de maio, na sua redação atual;
 - Nos termos do artigo 48.º RJSPPT, sejam transmitidos à AMT eventuais factos subsumíveis aos tipos contraordenacionais previstos legalmente, caso se verifiquem, designadamente o incumprimento de obrigações de serviço público previstas nos contratos e de reporte de informação legalmente prevista, imediatamente após a tomada de conhecimento da sua verificação, colaborando na instrução do processo contraordenacional;

- Seja garantida a transmissão dos dados previstos nos termos do artigo 22.º do RJSPTP, quanto à transmissão de dados ali previstos.

V - CONCLUSÕES

59. Em suma, está em causa:

- Um procedimento com vista à exploração do serviço de transporte público rodoviário de passageiros em regime de prestação de serviços;
- O contrato terá a duração de 12 meses prorrogáveis por igual período;
- O valor máximo da compensação por quilómetro é de [confidencial] EUR;
- O valor global do contrato é de [confidencial]
- O serviço é gratuito, podendo vir a ser oneroso por decisão do município, sendo então suas as receitas de bilhética;
- São estabelecidas obrigações de serviço público e correspondentes penalizações por incumprimentos (as quais carecem de algumas retificações);
- Estão previstas obrigações de reporte, que se consideram satisfatórias tendo em conta o período de vigência do contrato.

60. Assim, no que concerne ao objetivo específico do presente parecer, considera-se que as peças procedimentais se encontram balizadas 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.

61. 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.

62. Neste sentido formularam-se algumas recomendações expressas ao longo deste parecer, que aconselham a sua ponderação, bem como, tal como expressas no capítulo anterior, determinações condicionantes do sentido favorável do presente parecer.
63. Em conclusão, o parecer prévio vinculativo da AMT quanto às peças do procedimento tendente à Aquisição de Serviços de Transporte - TUA e TLP - no Município de Almeirim **é favorável, tendo em conta as recomendações e determinações formuladas**, e que a execução contratual será objeto das ações de monitorização e acompanhamento por parte desta Autoridade.

Lisboa, 26 de setembro de 2024.

A Presidente do Conselho de Administração

Ana Paula Vitorino