

PARECER N.º 86/AMT/2023

[versão não confidencial]

I — Introdução e objeto

1. O presente Parecer é elaborado em resposta a solicitação do Município do Cartaxo (Município), que remeteu à Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT), para efeitos de emissão de parecer prévio vinculativo, as peças do procedimento tendente à aquisição da Prestação de Serviços de Transporte Urbano no Município do Cartaxo.
2. Inscreve-se no cumprimento da missão da AMT enquanto regulador económico independente, nos termos dos seus Estatutos, publicados em anexo ao Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio e de acordo com as exigências que emanam da Lei-Quadro das entidades reguladoras independentes, aprovada pela Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto.
3. Para instrução do pedido de parecer o Município apresentou um documento enquadrador global, contendo nomeadamente o enquadramento do serviço e dos Transportes Urbanos do Cartaxo (TUC), a fundamentação jurídica e económico-financeira e o histórico dos últimos procedimentos, bem como (Anexo I) Contrato de Delegação de Competências com a CIMLT; (Anexo II) Contrato no âmbito da Redução Tarifária PART; (Anexo III) Inquéritos realizados no âmbito do TUC; (Anexo IV) Consulta Preliminar ao Mercado e (Anexo V) Peças do Procedimento (Programa de Concurso e Caderno de Encargos).
4. O Município do Cartaxo integra a Comunidade Intermunicipal da Lezíria do Tejo¹ (CIMLT) na qual delegou competências, mantendo, contudo, as respeitantes à prestação de serviços na área urbana do Cartaxo.
5. Neste quadro os serviços a contratar são da iniciativa do Município enquanto autoridade de transportes.
6. O procedimento preconizado pelo Município é o de Concurso Público.

II — Do Enquadramento

7. A emissão deste parecer fundamenta-se, nas atribuições da AMT, previstas no n.º 1 do artigo 5.º dos Estatutos, designadamente, de 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 dos operadores económicos, e de monitorização e acompanhamento das atividades dos mercados da mobilidade e dos transportes terrestres e fluviais, bem como, na avaliação das políticas referentes ao Ecossistema da Mobilidade e dos Transportes, assim como, se inscreve, no âmbito da reforma estrutural consubstanciada na Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, que aprovou o Regime Jurídico do Serviço Público de Transportes de Passageiros (RJSPTP), bem como, do Regulamento (CE) n.º

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

1370/2007, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007, (o Regulamento), alterado pelo Regulamento (UE) n.º 2016/2338, do Parlamento Europeu e do Conselho de 14 de dezembro de 2016, relativa aos serviços públicos de transporte ferroviário e rodoviário de passageiros.

8. Como referido o Município delegou na CIMLT, através de “contrato interadministrativo de delegação de competências”², 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.
9. Excluiu expressamente daquele contrato (i) os transportes urbanos do Cartaxo e (ii) os transportes escolares (Serviço Regular Especializado) conforme expresso na Cláusula décima do (1º) Aditamento ao contrato interadministrativo.
10. O Município celebrou igualmente com a CIMLT um contrato para regular a repartição das dotações decorrentes das medidas previstas no âmbito da aplicação do PART³, no sentido de facultar que os passageiros dos TUC beneficiem daquelas medidas, bem como outros contratos de cooperação para reembolso ou comparticipação, através do PART, do valor dos passes do ensino secundário suportados pelos alunos.
11. O inquérito, apresentado em anexo aos documentos, realizado aos utilizadores dos TUC incidiu essencialmente sobre as necessidades, justificações e condições de utilização do serviço e não sobre a sua qualidade.
12. Finalmente os documentos referentes à consulta preliminar ao mercado, realizada no final de 2022, bem como os documentos procedimentais propriamente ditos, nomeadamente o Caderno de Encargos e o Programa do Procedimento que foram preparados de modo a suportar a aquisição dos serviços, foram objeto de análise, procurando-se avaliar as diversas questões regulatórias subjacentes ao pedido de parecer, nomeadamente o enquadramento e a *compliance* com a Lei n.º 52/2015, de 9 de junho e 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 subsequentemente o seu contributo para a promoção de uma mobilidade abrangente e não discriminatória e sustentável, suprindo de falhas de mercado, sem gerar falhas de Estado ou de entidades e/ou atos normativos, construindo um paradigma de concorrência não falseada, sem restrições ou distorções, protegendo o bem público da mobilidade eficiente e sustentável, promovendo, ainda, a confluência de diversas rationalidades: a dos investidores, a dos profissionais/utilizadores/utentes/ consumidores e/ou cidadãos e a dos contribuintes.
13. Assim e tendo-se realizado a análise inicial da documentação referida constatou-se que a mesma evidenciava um conjunto de lacunas e deficiências, imediatamente transmitidas ao Município, incluindo a realização e uma reunião por vídeo conferência, as quais foram sendo supridas, num

² Assinado em 31.03.2017, alterado em 18.12.2020 (1º aditamento) e em 4.10.2022 (2º aditamento)

³ Programa de Apoio à Redução Tarifária nos Transportes Públicos

processo iterativo através da retificação dos documentos e do esclarecimento ou completamento aos mesmos, conforme exposto no capítulo seguinte.

14. De acordo com a informação prestada pelo Município, os TUC funcionam com regularidade, na cidade do Cartaxo, e tiveram como razão principal para a sua existência a redução da circulação de automóveis particulares dentro da malha urbana bem como *“a prestação de uma alternativa possível à mobilidade de uma larga faixa de população mais idosa, mas também de um conjunto de utilizadores que se servem deste meio para deslocações ocasionais”*, podendo referir-se que o Município do Cartaxo, conforme dados do Census 2021, tem uma população residente de 23 186 pessoas das quais 5 851 têm 65 ou mais anos⁴.
15. O serviço é constituído por uma linha única, com 27 paragens e uma extensão de 15,151 km e é prestado todos os dias úteis entre as 08h e as 19h e aos Sábados entre as 08h e as 13h. O horário considera partidas às horas certas.
16. Para justificar a contratação externa do serviço o Município realiza uma análise económica prospectiva, embora incipiente, aos encargos expectáveis tendo em consideração valores médios praticados para as principais componentes de custo do serviço, nomeadamente mão de obra e combustível, conforme quadro seguinte, onde, igualmente, conclui que a opção que têm tomado tem constituído a solução mais vantajosa em termos económicos.
17. Efetivamente e ainda de acordo com informação do Município o serviço tem sido promovido através de procedimentos por Consulta Prévia, realizados em 2019 e 2020 e ambos contratados à [confidencial] pelos valores respetivamente de [confidencial] € e de [confidencial] € (mais IVA).
18. De referir que a AMT não se pronunciou sobre os anteriores procedimentos referentes à contratação da Prestação de Serviços de Transporte Urbano no Município do Cartaxo, serviços a que o atual procedimento pretende dar continuidade.
19. O prazo de vigência do contrato resultante do procedimento será de 24 meses tendo em consideração a sua razoabilidade *“não só para o tipo de prestação em causa em que existem variações de preço dos combustíveis e salarias, a necessidade de obtenção de parecer prévio (o que não se justifica ser anual devido aos trâmites processuais exigidos), bem como pelo período dos mandatos autárquicos. Ademais encontra-se curso o estudo de um projeto de índole*

⁴ Face ao Census de 2011 verifica-se um decréscimo de 1276 habitantes mas com o aumento de 765 habitantes com 65 ou mais anos.

intermunicipal para esta matéria, o que poderá regular o setor por via de outro modelo de gestão ...”.

20. O valor da venda de bilhetes e passes⁵ reverte para o Município, que fica também responsável pelos custos de produção da bilhética, sendo estimada em [confidencial] € mensais, que contrastam aos encargos estimados de 5 mil Euros mensais com a prestação do serviço.
21. Conforme anteriormente referido o procedimento será por Concurso Público, sendo documentada a consulta realizada a operadores que atualmente realizam operações de transporte público na região.
22. Neste contexto e avaliada a aptidão do Município considera-se que o mesmo, enquanto autoridade de transportes é a entidade competente para a contratualização dos serviços públicos de passageiros na área urbana do Cartaxo, através dos TUC, pelo que importa expor a análise realizada bem como apresentar eventuais recomendações e/ou determinações

III — Da Análise

23. Os documentos instrutores do procedimento apresentados pelo Município em fevereiro p.p. evidenciavam, como já referido, lacunas e deficiências que necessitavam esclarecimento ou retificação, em que, para além de algumas questões de menor relevância, sobressaíam outras matérias, estas de grande importância, como seja tudo o que se relacionava com a definição das obrigações contratuais das partes, incluindo as obrigações do contraente privado e respetivas penalizações por incumprimento, sendo esta uma matéria de extrema importância para a contratação, por ter repercussão direta na fase de formação do contrato, mas também na fase de execução.
24. No que às primeiras respeita, contataram-se algumas simplificações e omissões que poderiam ter implicações na avaliação do mérito da solução escolhida pelo Município, bem como na execução contratual, salientando-se o facto de se tratar de uma contratação plurianual e sobre a qual penderá a possibilidade de, em razão da implementação do “*projeto de índole intermunicipal para esta matéria, o que poderá regular o setor por via de outro modelo de gestão não relacionado com a prestação de serviços*” que o Município expressou encontrar-se atualmente em curso, poder haver a possibilidade resolução antecipada do contrato, matéria sobre a qual os documentos eram omissos.
25. Foi transmitido que o valor da venda de bilhetes e passes reverte para o Município, que fica também responsável pelos custos de produção da bilhética, sendo estimada em 5.674,35€

⁵ Tarifa de bordo, passe de 10 bilhetes, passe de pensionista, passe estudante e passe geral.

mensais, que contrastam aos encargos estimados de 5 mil Euros mensais com a prestação do serviço.

26. Os valores contratuais referidos serão encarados como meras estimativas para efeitos de cabimentação de despesa esperada, devendo os valores finais ser devidamente apurados em cada ano.
27. Por outro lado, mesmo a titularidade da receita seja da autoridade e não do operador, este deve ser efetivamente compensado o serviço efetivamente prestado, tendo em conta os gastos e rendimentos reais da exploração em causa.
28. Afigura-se estar salvaguarda a atratividade económica do mesmo procedimento, bem como a sua sustentabilidade atendendo às obrigações inerentes e da remuneração correspondente, estabelecidas no caderno de encargos.
29. 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 (comerciais e de serviço público) e outras atividades extracontratuais.
30. O procedimento deve decorrer em termos equitativos para qualquer empresa que decida concorrer ao procedimento, não decorrendo qualquer vantagem económica suscetível de favorecer a empresa beneficiária em relação a empresas concorrentes em igualdade de circunstâncias e perante perspetivas de rentabilidade – via remuneração - que se deve cobrir os custos ocasionados com o serviço público, mas também incentivando o operador a procurar a eficiência na prestação de serviços.
31. No entanto as principais lacunas verificadas estavam relacionadas com o modo com a definição das obrigações e penalidades contratuais que não estava conforme com as disposições legalmente exigidas:
 - 31.1. Embora as peças procedimentais apresentassem um desenvolvimento relativamente grande, era notório que o mesmo não correspondia às obrigações legais que regem esta matéria, uma vez que o Caderno de Encargos estipulava multas contratuais concretas, mas não para todas as obrigações e simultaneamente não existia a definição dos “valores mínimos e máximos das multas contratuais”, tal como determina o n.º 7 do artigo 45.º do RJSPTP, pelo que foi transmitido ao Município que deveria proceder a uma melhor objetivação do texto contratual referente a obrigações e penalidades, no sentido de obter maior clareza quanto à sua execução, de modo a dar efetivo cumprimento àquela legislação.
 - 31.2. Adicionalmente e embora o Município tenha pugnado por fixar fórmulas de cálculo para diversas sanções, verificava-se que a sua definição também não respeitava o RJSPTP.
32. Aliás, esta é uma matéria sobre a qual a AMT tem vindo sistematicamente alertar as autoridades de transporte uma vez que para além da sua imposição decorrente do RJSPTP e do

Regulamento, veja-se o documento sobre os indicadores de supervisão recomendados pela AMT⁶ bem como o Guião⁷ emitido pelo Grupo de Trabalho de Capacitação das Autoridades de Transportes, também outras Entidades lhe atribuem superior importância, como decorre por exemplo do Acórdão proferido no âmbito do processo n.º 01973/20.2BEPRT do Tribunal Central Administrativo Norte⁸ que expressa *“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”*.

33. Neste quadro resulta claro que ao incumprimento de qualquer obrigação contratual deve estar associada a possibilidade de aplicação de uma sanção, sendo que tais sanções devem ser graduadas em função da gravidade das infrações em causa, nos termos do artigo 45.º do RJSPTP, pelo que, e para o efeito, importa que as obrigações contratuais sejam definidas de forma objetiva e mensurável, sob pena de inaplicabilidade das sanções e perda de vinculatividade do contrato.
34. Simultaneamente, haveria que garantir o cumprimento do dever de informação e comunicação, devendo ser previsto que o operador é obrigado a transmitir os dados necessários para a autoridade de transportes e titular do contrato poder elaborar os relatórios anuais previstos no Regulamento n.º 430/2019, de 16 de maio, alterado pelo Regulamento n.º 273/2021, de 23 de março e no artigo 22.º do RJSPTP. O Município veio oportunamente apresentar contraditório justificando algumas das opções tomadas bem como propondo alterações pontuais tendentes a sanar algumas das deficiências indicadas pela AMT.
36. Constatando-se contudo que os esclarecimentos não respondiam integralmente às questões colocadas, mantendo-se ainda lacunas e deficiências carecedoras de retificação e que se relacionavam ainda com a definição das obrigações contratuais das partes, com especial incidência nas obrigações do contraente privado, e penalizações por incumprimento, como sejam a definição e graduação das penalidades, matérias que mantinham globalmente as deficiências iniciais, pelo que a AMT reiterou o anteriormente transmitido, quanto à necessidade de o Município proceder-se à revisão do texto contratual, no sentido de obter clareza quanto à sua execução e de modo a dar efetivo cumprimento ao RJSPTP.
 - 36.1. Embora o Município referisse na sua comunicação o que havia feito “por prever todas as obrigações do operador económico que, uma vez incumpridas, afeta, de forma irremediável, a boa execução do contrato” e que, “compulsada a cláusula de sanções contratuais ínsita pelo Município no Caderno de Encargos correspondente, resulta que

⁶ https://www.amt-autoridade.pt/media/1777/csitemplicadores_monitorizacaosupervisao_at.pdf

⁷ “Guião para a Fase de Execução dos Contratos de Serviço Público de Transporte de Passageiros” - https://qtatransportes.files.wordpress.com/2020/12/vtm_servulo_guiao-imt_versao_final-1.pdf

⁸ <http://www.dgsi.pt/jtcn.nsf/89d1c0288c2dd49c802575c8003279c7/bddd898f950f89de802587ad003a22e6>

este diligenciou por tipificar sanções para todas as obrigações principais ínsitas naquela peça procedural", constatou-se que se mantinham lacunas nessas definições, bem como na correspondência inequívoca entre a obrigação estabelecida e a sanção correspondente em caso de incumprimento não sendo estabelecida uma relação direta entre ambas as cláusulas, assim dificultando ou mesmo impossibilitando a sua eventual aplicação.

- 36.2. Adicionalmente a justificação económico-finaceira da operação carecia de melhor explicitação uma vez que o racional subjacente à Recomendação⁹ do IMPIC que o Município adotou é direcionada especificamente para as empreitadas de obras públicas sendo que, no que concerne à fixação do preço base, a mesma pretende obviar a um eventual aumento de preços que ocorra entre a fase relativa à elaboração do projeto de execução e a fase de apresentação de propostas (que, como é consabido, nas empreitadas de obras públicas pode representar um considerável lapso de tempo), pelo que não se encontra justificação suficiente para a fixação do preço base uma vez que, em última análise, ao transporte de pessoas e bens será aplicável o disposto no Decreto-Lei n.º 36/2022, de 20 de maio.
37. Após esclarecimento das dúvidas que perduravam quanto à formulação de algumas matérias relativamente às quais a AMT mantinha reserva, o Município remeteu nova versão do Caderno de Encargos onde procurou incorporar consolidando anteriores alterações com as modificações necessárias à sua adequação ao regime jurídico aplicável.
38. Neste contexto afigura-se que o Caderno de Encargos apresenta atualmente 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 melhor estruturadas, sobretudo em futuros procedimentos que deverão incorporar o conhecimento a obter com a gestão contratual do presente e sobretudo ter em conta toda a informação que o operador deve obrigatoriamente transmitir à autoridade de transportes – Município do Cartaxo.
39. Considerando o exposto e para além de algumas questões que foram sendo referidas ao longo deste parecer, entende-se de reforçar alguns aspetos através de um conjunto de recomendações e determinações a considerar pelo Município.
40. Assim e tendo em consideração o modelo de procedimento adotado pelo Município e no que se refere à fixação do Preço Base, considera-se essencial que alertar para a necessidade de respeitar o disposto no Artigo 35.º-A do Código dos Contratos Públicos (CCP), em especial garantir o expresso no seu número 2 que estabelece que a "*consulta preliminar prevista número anterior não pode ter por efeito distorcer a concorrência, nem resultar em qualquer violação dos princípios da não discriminação e da transparência*", referindo-se ainda o documento "Orientação

⁹ Recomendação de Boas Práticas n.º 01/2022-CCP (IMPIC)

Técnica - Consulta preliminar ao mercado e a fixação do preço base" publicado pela Direção-Geral a Administração da Justiça¹⁰, cujos princípios devem ser seguidos.

41. De referir, a este propósito, tal como tem vindo a ser recomendado, que o tipo de consulta a realizar para formação do **preço base** do procedimento que é, nos termos do Artigo 35º-A do CCP, uma "consulta preliminar ao mercado", o que deve ser expressamente referido nas peças do procedimento¹¹, tendo em conta as recomendações técnicas sobre esta matéria.
42. Uma nota para os indicadores de monitorização dos serviços que em alguns casos não é objeto de descrição detalhada, antes optando o Município pela sua consideração de um modo global mas genérico e referenciado como a obrigação de cumprimento das "obrigações previstas na legislação aplicável", sem referência expressa aos diversos quesitos individualizados, o que se afigura algo simplista podendo gerar situações de conflito ou impedir o efetivo cumprimento de algumas obrigações legais.
 - 42.1. Aliás a alínea g) do n.º 3 da Cláusula 5ª – Obrigações principais do Contraente Privado, discrimina alguns dos itens que devem constar em relatório mensal a entregar pelo Operador, até ao dia 8 do mês seguinte, mas que não coincidem totalmente com a informação definida no artigo 22.º do RJSPTP.
 - 42.2. É certo que, em primeira linha, o RJSPTP atribui ao operador a responsabilidade pela prestação da informação, mas não desresponsabiliza completamente as autoridades de transportes pela garantia daquela atuação, onde aliás é frequente algumas chamarem a si aquela atuação, até porque se trata de informação que assume elevada importância

¹⁰ https://dgaj.justica.gov.pt/Portals/26/1-SOBRE%20A%20DGAJ/Concursos%20p%C3%BAblicos/Orienta%C3%A7%C3%BA5es%20t%C3%A9cnicas/Orienta%C3%A7%C3%A3o%20T%C3%A9cnica_Consulta%20Preliminar.pdf?ver=2019-09-23-084418-150

¹¹ https://dgaj.justica.gov.pt/Portals/26/1-SOBRE%20A%20DGAJ/Concursos%20p%C3%BAblicos/Orienta%C3%A7%C3%BA5es%20t%C3%A9cnicas/Orienta%C3%A7%C3%A3o%20T%C3%A9cnica_Consulta%20Preliminar.pdf?ver=2019-09-23-084418-150

"Comunicação aos restantes concorrentes do recurso à figura "Consulta Preliminar ao mercado" Efetivamente, nos termos do n.º 2 do artigo 35.º-A do CCP, a consulta preliminar ao mercado não pode ter por efeito distorcer a concorrência, nem resultar em qualquer violação dos princípios da não discriminação, da transparência, bem como dos demais elencados no artigo 1.º-A do CCP. Nessa medida, é necessário tomar medidas preventivas a ter aquando da realização da consulta preliminar ao mercado, tais como, as que estão mencionadas nos n.º 3 e 4 do artigo 35.º-A do CCP, nomeadamente com a inclusão de uma cláusula no próprio caderno de encargos do procedimento.

Por exemplo, uma cláusula com o seguinte teor: "Cláusula X – Consulta preliminar ao mercado 1. Nos termos do artigo 35.º-A do Código dos Contratos Públicos, foi realizada uma consulta preliminar ao mercado, de modo a obter informações relevantes para estabelecer, entre outras, o preço base. 2. As informações obtidas foram vertidas nas especificações técnicas constantes deste Caderno de Encargos e foi com base naquelas que se obteve o preço base da cláusula X (Preço base), em conformidade com o disposto no n.º 3 do artigo 47.º do CCP. 3. Toda a informação relevante resultante da consulta preliminar, caso seja solicitada, será disponibilizada aos futuros concorrentes do procedimento, o que necessariamente só ocorrerá após terminado o prazo de apresentação de propostas, salvo se os documentos que constituem a proposta forem classificados como confidenciais por parte do interessado." Pretendemos, assim, apresentar um mecanismo de garantia da concorrência e transparência, através da publicação, nas peças do procedimento (cremos, através de anexo ao caderno de encargos) de "todas as informações pertinentes trocadas", entre entidade adjudicante e operador económico, no âmbito de uma consulta preliminar. Não obstante, a referência do legislador à comunicação de "todas as informações" suscitará, parece-nos, alguns dilemas quanto ao grau de densidade de divulgação da informação trocada entre as partes, surgindo, de imediato, diversas questões relativas à ponderação dos princípios da concorrência, transparência, e não divulgação antecipada de todas e quaisquer condições comerciais de um consultor preliminar, circunstância que caberá à entidade adjudicante avaliar casuisticamente. 3. Impedimentos: O que acabou de ser dito não prejudica, todavia, o disposto no artigo 55.º n.º 1 alínea i), que diz que não podem ser concorrentes as entidades que tenham, a qualquer título, prestado, direta ou indiretamente, assessoria ou apoio técnico na preparação e elaboração das peças do procedimento que lhes confira vantagem que falseie as condições normais de concorrência."

para a própria gestão contratual e o conhecimento da operação por parte do contraente público, pelo que se entende tratar-se de uma matéria que deve ser devidamente tratada nos documentos contratuais.

42.3. Ora a formulação inscrita no Caderno de Encargos ao divergir do texto do RJSPTP afigura-se não garantir o seu cumprimento devendo existir uma determinação clara remetendo para aquele ou melhor especificando qual a informação a prestar, sem o que resulta assim claro que o Município, enquanto autoridade de transportes, fica adequadamente capacitado, nomeadamente o expresso no ponto 4 daquele artigo:

- “a) Dados geográficos e alfanuméricos de caracterização de cada linha e paragem;*
- b) Horário;*
- c) Tarifários;*
- d) Número de veículos.km produzidos;*
- e) Número de lugares.km produzidos;*
- f) Número de passageiros transportados;*
- g) Número de passageiros.km transportados;*
- h) Número de lugares.km oferecidos;*
- i) Receitas e vendas tarifárias anuais;*
- j) Custos diretos e indiretos da operação, de acordo com as normas contabilísticas em vigor;*
- k) Velocidade comercial média à hora de ponta e fora da hora de ponta;*
- l) Tipologia de veículo utilizado, incluindo a capacidade, o tipo de combustível e o consumo médio por km.”*

43. Também aqui e embora se reconheça a singularidade do serviço que constitui o objeto do presente procedimento e a consequente a simplicidade que resulta para a sua operação e gestão contratual, não há como deixar de reiterar a recomendação que a AMT tem vindo a fazer no que se refere a obrigações operacionais, nomeadamente que sejam estipuladas obrigações de serviço público claras, objetivas, mensuráveis, exequíveis e promotoras da qualidade.

44. A título de exemplo, pode, novamente, referir-se o cumprimento do índice de regularidade, pelo qual o número de serviços suprimidos face ao número de serviços programados não pode ser inferior a x%; ou o cumprimento do índice de satisfação, relativamente ao qual o resultado “Mau” não pode ser superior a x%; ou ainda o cumprimento do índice de reclamações, nos termos do qual as reclamações apresentadas nas linhas contratadas aos operadores não podem ser superiores a uma percentagem do número de passageiros.

39. Sublinha-se que do contrato deve resultar que:

- São fixados os níveis de exploração que devem ser cumpridos no âmbito contratual;
 - Se procede quantificação dos principais indicadores de exploração quanto a gastos e rendimentos associados, no pressuposto de determinada matriz tarifária, e ainda a taxa de oportunidade de negócio do operador;
 - Tem-se em conta o esforço financeiro já hoje existente para aquela rede de transportes, que se destina a satisfazer necessidade globais, mas também específicas de alguns grupos determinados, como sejam estudantes;
 - Estabelecem-se o valor do esforço financeiro de acordo com as obrigações de serviço público fixadas e sem exigências relevantes de investimento, permitindo que tal seja submetido à concorrência, ainda que dentro de determinados limites, tendo em conta gastos e rendimentos associados e as receitas obtidas, bem como a remuneração da atividade;
 - Estabelecem-se mecanismos de incentivo à eficiência, designadamente através de estabelecimento de sanções contratuais.
45. Uma palavra para a questão da possibilidade de cessação do contrato pela conclusão do aludido “estudo de um projeto de índole intermunicipal para esta matéria, o que poderá regular o setor por via de outro modelo de gestão” tal como referido no ponto 19 e que o Município havia transmitido na sua comunicação de 15.05.2023, que apesar de não ser expetável que o aludido projeto entre em vigor durante a vigência do contrato, pugnaria por inserir, em sede de Caderno de Encargos, a previsão de que o prazo máximo de duração do contrato será de 24 meses, sem prejuízo da possibilidade de cessação antecipada do contrato como consequência da implementação do aludido projeto, o que não se verifica.
46. Acresce que a Comissão Europeia, nas orientações de 2014 para aplicação do Regulamento (CE) 1370/2007¹², 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”.
47. Naturalmente que os elementos estruturantes da proposta são da responsabilidade dos próprios concorrentes, que têm por dever conhecer as informações próprias do setor, 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

¹² [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)

algum equilíbrio entre concorrentes e que a informação essencial não seja detida apenas por um.

48. Sublinha-se, por isso, que se deve proceder à disponibilização 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
49. Finalmente algumas considerações relativamente a alguns aspectos contratuais que poderão ser ponderados, e tendentes a proporcionar eventuais melhorias do serviço. Embora se assinale a referência à obrigação do Operador em *“contribuirativamente no domínio ambiental, e relativamente aos compromissos assumidos por Portugal no âmbito da cimeira de Paris, para a diminuição das emissões de CO2 e de outros poluentes atmosféricos do setor dos Transportes”* que constitui uma intenção de corresponder ao compromisso de alcançar a neutralidade carbónica até 2050, assumido em 2016 pelo Estado Português na conferência das partes da Convenção Quadro das Nações Unidas para as Alterações Climáticas e posteriormente reforçado no Plano Nacional Energia e Clima 2021 -2030 (PNEC 2030), aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 53/2020, de 10 de julho e pelo Decreto-Lei n.º 86/2021, de 19 de outubro que transpõe a Diretiva (UE) 2019/1161, estabelecendo o regime jurídico relativo à promoção de veículos de transporte rodoviário limpos a favor da mobilidade com nível baixo de emissões, afigura-se que seria desejável haver uma valorização da utilização de veículos mais “limpos”, o que, de modo simplificado, poderia por exemplo ser considerado em critérios de desempate.

IV – Recomendações e determinações

50. 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 *compliance* com o enquadramento jurídico e jurisprudencial em vigor, bem como as suas consequências no mercado e com observância das rationalidades suprarreferidas e eventuais impactos jus concorrenenciais, diretos e indiretos
51. 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.
52. 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.

53. 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.
54. Neste quadro recomenda-se que:

- Ponderar uma valorização da utilização de veículos mais “limpos”, o que de um modo simplificado poderia ser considerado como critério de desempate, alterando o critério de adjudicação que passaria a considerar outros fatores (para além do preço) na grelha de avaliação das propostas, tendo em conta os objetivos do Decreto-Lei n.º 86/2021, de 19 de outubro e para melhor atingir o seu substrato. Ainda assim, considera-se que a recomendação a incluir (segundo bullet do ponto IV) poderia ser densificada / objetivada conferindo alguns parâmetros para cumprimento de objetivos estratégicos relacionados com as transições ambiental e energética (OSP Verdes).
- Por exemplo considera-se possível recomendar a ponderação pela Autoridade de Transportes sobre os seguintes aspetos no que respeita ao material circulante a incluir no CSP [a considerar/adaptar de acordo com o caso concreto, e as características do território e a duração do contrato]¹³:
 - (Não) admissibilidade de veículos com idade superior a 14 anos;
 - Previsão de fator de sustentabilidade da frota, que pondere e valorize veículos “zero emissões” e lugares.km em veículos “zero emissões”;
 - Preferência (ponderação positiva) da motorização elétrica a hidrogénio se estiverem em causa veículos articulados e, sempre que possível, para os veículos standard, no sentido de limitar a sobrecarga de rede elétrica.
- 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 RJSPTP, transmita à AMT eventuais factos subsumíveis aos tipos contraordenacionais previstos legalmente, caso se verifiquem, designadamente o incumprimento de obrigações de serviço público previstas nos contratos e de reporte de informação legalmente prevista, imediatamente após a tomada de conhecimento da sua verificação, colaborando na instrução do processo contraordenacional;
- Garanta o cumprimento das obrigações decorrentes do Decreto-Lei 14-C/2020 de 7 de abril, na sua redação atual;

¹³ Cf. Estudo Clean Bus PT, <https://fmeestrecasais.pt/wp-content/uploads/2022/03/FMC-E1-2021-A-1.pdf>; Cf. ainda Estudo (em curso) na AMT sobre “OSP Verdes”.

- Garanta a transmissão dos dados previstos nos termos do artigo 22.º do RJSPTP, quanto à transmissão de dados ali previstos;
 - Dê cumprimento ao Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro, na sua redação atual bem como do Decreto-Lei n.º 156/2005, de 15 de setembro, no que se refere a livro de reclamações e direitos dos passageiros;
 - Sempre que exista uma “consulta preliminar” auxiliar para a formação do preço base, deve ser respeitado o regime estabelecido no artigo 35º.-A do Código dos Contratos Públicos de modo a evitar distorções jusconcorrenciais.
55. Finalmente e uma vez que a fundamentação e a execução contratual deve propugnar por alcançar pressupostos de transparência e objetividade, de forma a que se possa garantir, a todo o tempo, o cumprimento de um serviço de qualidade e a maximização da recursos públicos, determina-se ao Município que, nos termos das alíneas a), j) e k) do n.º 1 e das alíneas a) e f) do n.º 2, ambos do artigo 5.º, do artigo 8.º, da alínea b) do n.º 2 do artigo 34.º, das alíneas a), d), g), e h) do n.º 1 do artigo 40.º e do artigo 46.º, todos dos Estatutos da AMT, garanta que:
- A identificação de lacunas nas obrigações e penalidades contratuais destaca a necessidade de clareza e objetividade nas cláusulas contratuais para assegurar a eficácia e equidade desse regime sancionatório (penalidades contratuais). Recomenda-se uma revisão minuciosa dessas cláusulas com especificações, o que corresponde à doutrina que tem vindo a ser defendida na quase totalidade dos pareceres prévios vinculativos sobre o mercado dos serviços de transporte público rodoviário de passageiros emitidos pela AMT;
 - Proceder à 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;
 - No que respeita aos requisitos técnicos do material circulante, deverá desde já ser previsto que, com a adjudicação, seja transmitido o nível de veículos “limpos” obtidos com a submissão à concorrência, nos termos do Decreto-Lei n.º 86/2021, de 19 de outubro, que transpõe a Diretiva (UE) 2019/1161, que estabelece o regime jurídico relativo à promoção de veículos de transporte rodoviário limpos a favor da mobilidade com nível baixo de emissões;
 - 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;

- Garantir, no contrato, 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 extracontratuais, para que se apure o valor efetivamente devido pelo serviço efetivamente prestado e se assegure que o contrato oferece garantias de sustentabilidade;
- Em cumprimento do disposto no n.º 5 do artigo 36.º do Código dos Contratos Públicos, o presente Parecer seja identificado nas peças do procedimento;
- Sejam remetidos à AMT os contratos assinados;
- Seja elaborado e remetido à AMT o relatório de execução dos contratos que resultarem do presente procedimento e que seja preveja expressamente 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 35.ºA do CCP, que deve ser expressamente referido nas peças do procedimento o presente parecer.

V — Conclusões

56. Assim, e em conclusão, 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.
57. 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, concorenciais, organizativos e institucionais.
58. 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.
59. Finalmente quanto à análise das diferentes rationalidades plurais tal como expresso 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.
60. Em suma, o parecer prévio vinculativo da AMT quanto às peças do procedimento tendente à Aquisição de Serviços de Transporte no Município do Cartaxo 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, 06/10/2023

A Presidente do Conselho de Administração

Ana Paula Vitorino