

PARECER N.º 98/AMT/2020

SUPERVISÃO – AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E MONITORIZAÇÃO SETORIAL

1. Através do Parecer n.º 73/AMT/2020, de 27 de agosto, a Autoridade da Mobilidade e dos Transportes emitiu parecer negativo quanto à *“Aquisição de serviços de transportes urbanos em Condeixa-a-Nova (CondeixaSIM)”* celebrado com a ETAC – Empresa de Transportes António Cunha, SA.”, por se considerar que o mesmo não se encontrava devidamente fundamentado, de forma poder concluir que se encontra cumprido o enquadramento legal aplicável.
2. Neste âmbito, foi determinado ao Município que, quanto aos contratos de celebrados em 2018 e 2019 (e 2020 até à sua suspensão):
 - *“Deve ser elaborado um relatório de execução contratual, mas também de confirmação (nos termos já referidos e com fundamentação que dê resposta a todas as dúvidas suscitadas), incluindo (i) Dar cabal resposta a orientações gerais do Tribunal de Contas (Acórdão n.º 19/2019) e comprovar que os pressupostos tidos para o cálculo de compensações têm aderência aos dados reais de exploração e que cumprem os princípios para o efeito previstos no RJSTP e no Regulamento, (ii) Especificar o cumprimento do serviço público, indicando carreiras efetuadas bem como demonstrando o cumprimento de horários e frequências (comparando o serviço programado, anunciado e efetuado).*
 - *Quanto aos contratos executados - 2018/2019 e como condição para validação das correspondentes verbas, devem ser transmitidos/obtidos os dados operacionais previstos no Regulamento n.º 430/2019, e os previstos para os relatórios públicos estabelecidos no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento, devendo o Município proceder à sua elaboração:*
 - *Aporte dados e/ou fundamentação adicional ao presente procedimento de emissão de parecer, que sejam entendidos por necessários e relevantes.”*
3. Quanto as novas contratações:
 - *“Deverá promover-se uma adequada concorrência, promovendo a consulta de outros operadores, não instalados na região ou que não pertençam ao mesmo*

grupo empresarial ou que possam ter relações de interdependência entre os mesmos;

- *Deve existir enunciação de forma expressa e detalhada de elementos específicos, objetivos e quantificáveis para o cálculo da compensação por obrigação de serviço público; bem como cálculos comparativos da totalidade de custos e receitas da empresa privada num cenário de existência de obrigação de serviço público, com os decorrentes de um cenário sem existência de obrigação de serviço público e em que os serviços abrangidos fossem explorados em condições de mercado, assim como a valoração do efeito financeiro líquido decorrente da soma das incidências, positivas ou negativas, da execução da obrigação de serviço público sobre os custos e as receitas do operador de serviço público.*
- *Devem estar claramente previstas as obrigações de serviço público (horários, frequências e circuitos), expressando-se o que se considera (in)cumprimento contratual, ou seja, incumprir um ou mais horários, frequências, etc e definir procedimentos de verificação do cumprimento daquelas obrigações.*
- *Haverá que garantir que qualquer incumprimento a um dos horários, percursos ou frequências estipuladas, bem como todas restantes obrigações contratuais, sejam passíveis de sancionamento de acordo com montantes expressamente previstos, com montantes máximos e mínimos de acordo com o artigo 45.º do RJSPTP;*
- *Nos termos do Anexo ao Regulamento, deve existir uma adequada contabilidade associada à prestação do serviço público de passageiros, sendo que tal revela-se da maior importância, não só para o correto e identificável dispêndio de dinheiros públicos na prossecução de obrigações de serviço público. As compensações/remunerações apenas se justificam na medida em que se comprove que, efetivamente, a prossecução de obrigações de serviço público geral um défice operacional que não existiria caso o operador considerasse apenas o seu interesse comercial;*
- *Mais deve ser certificada, validada ou auditada, sempre que necessário a informação transmitida pelos operadores, seja para os efeitos contratuais, seja também para efeitos de pagamento de outras compensações que influenciam a sustentabilidade da exploração;*

- *A existência de indicadores de monitorização e supervisão, tal como consta da Informação às Autoridades de Transportes de 27 de setembro de 2018 produzida pela AMT, naturalmente adaptando aos modos e aos diversos circunstancialismos locais, é relevante para a potenciação das respetivas funções organizativas da autoridade de transportes.*
 - *Dever-se-ão incluir indicadores objetivos relacionados com obrigações de informação e reporte e deve ser expressamente previsto que o operador deve transmitir os dados necessários à elaboração dos reportes previstos no artigo 18.º do Regulamento n.º 430/2019 e no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento, sob pena de aplicação de multas contratuais;*
 - *No que se refere à relação com o passageiro, considera-se que as autoridades de transportes devem pugnar pelo cumprimento do Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro, que estabelece as condições que devem ser observadas no contrato de transporte rodoviário de passageiros em serviços regulares, bem como do regime previsto no Regulamento (UE) n.º 181/2011, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro de 2011, bem como a disponibilização de informação clara e acessível sobre todos os aspetos da exploração, incluindo a disponibilização de livro de reclamações.”*
4. A 06-11-2020, após reunião técnica com o Município, foi referido pela AMT que “AMT tem recomendado, em ordem a assegurar a contínua verificação dos dados de exploração e a adequação do contrato e pagamentos à realidade da mesma, que os contratos:
- *Estipulem obrigação contratual de o operador colaborar com o Município no cumprimento do previsto no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento 1370/2007 quanto à elaboração de relatório anual circunstanciado sobre as obrigações de serviço público da competência da CIM, e à elaboração dos relatórios de desempenho previstos no Regulamento n.º 430/2019, sob pena de aplicação de sanção contratual;*
 - *Prever a elaboração de reportes periódicos de execução contratual quanto ao cumprimento do serviço público, indicando gastos e rendimentos associados aos serviços produzidos, carreiras efetuadas bem como demonstrando o cumprimento de horários e frequências (comparando o serviço programado, anunciado e efetuado), tendo em conta, designadamente os indicadores de*

monitorização e supervisão que constam da Informação às Autoridades de Transportes de 27 de setembro de 2018;

- *Assegurar a transmissão de informação dos dados previstos nos termos do artigo 22.º do RJSPTP, que incluem dados de operação, económicos e financeiros, uma vez que o incumprimento daquelas obrigações bem como de obrigações de serviço público, consubstanciam contraordenações puníveis nos termos das alíneas b) e e) do n.º 1 do artigo 46.º do RJSPTP;*
- *Introduzir a possibilidade de realização de auditorias ou procedimentos de certificação ou validação dos dados transmitidos pelo operador, e garantir que este detém adequados sistemas contabilísticos, nos termos previstos no Regulamento (CE) 1370/2007 e a possibilidade sempre que se justificar se proceder a acertos com base em dados reais.*
- *Inserir referência expressa ao cumprimento do Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro, do Regulamento (UE) n.º 181/2011, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro de 2011 e 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;*
- *Cumprir o artigo 45.º do RJSPTP, que estipula que a todas as obrigações contratuais devem ser estabelecidas multas contratuais, com valores mínimos e máximos, e dissuasores do incumprimento por parte do operador, bem como sanções acessórias associadas ao pagamento de compensações/remunerações em caso de não cumprimento de obrigações contratuais;*
- *Definição objetiva e mensurável de obrigações de serviço público, sobretudo no que se refere a obrigações operacionais (horários, etc), estabelecendo indicadores de cumprimento: Por exemplo: – Índice de Regularidade (IR) – O número de serviços suprimidos / o número total de serviços programados não poderá ser inferior a x%; – Índice de Pontualidade (IP5) – O número de serviços com atraso de x minutos no destino / o número total de serviços efetuados, não poderá ser inferior a x%.”*

5. Após apresentação de documentação diversa e prestação de esclarecimentos, foi emitido o Parecer n.º 93/AMT/2020, de 26 de novembro, no sentido positivo, contendo o mesmo diversas determinações quanto aos contratos executados e em execução:
- *“Deve ser garantida a transmissão dos dados operacionais previstos no Regulamento n.º 430/2019, e dos dados previstos nos relatórios públicos estabelecidos no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento, devendo o operador colaborar para tal objetivo;*
 - *Prever, para efeitos de formação de preço contratual ou valor de compensações, a adequada, a apresentação e validação de dados operacionais e económico-financeiros, de forma segmentada e comprovada, nos termos expostos no presente parecer;*
 - *Deve ser aferido se o operador cumprir todas as obrigações de informação previstas no artigo 22.º do RJSPTP¹ e, em caso de incumprimento, deverá ser dado conhecimento circunstanciado à AMT;*
 - *Deve ser garantido que se cumpre o Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro, e as 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;*
 - *Garantir que, nos termos da Lei n.º 64/2013, de 27 de agosto, se procedeu às adequadas informações e notificações, designadamente à Inspeção Geral de Finanças;*
 - *Garantir que se cumprem os competentes requisitos de autorização de despesa e garantia da sua comportabilidade, bem como a competente fundamentação, designadamente nos termos da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro e Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, do CCP e do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho.*
6. No que se refere a futuras contratações (ou prorrogações), foi determinado:
- *“Definição objetiva e mensurável de obrigações de serviço público, sobretudo no que se refere a obrigações operacionais (horários, etc), estabelecendo indicadores de cumprimento: Por exemplo: – Índice de Regularidade – O*

¹ 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

número de serviços suprimidos / o número total de serviços programados não poderá ser inferior a x%; – Índice de Pontualidade – O número de serviços com atraso de x minutos no destino / o número total de serviços efetuados, não poderá ser inferior a x%.”

- *Deve garantir-se a elaboração de relatório de execução contratual, mas também de confirmação (nos termos já referidos e com fundamentação que dê resposta a todas as dúvidas suscitadas), incluindo (i) Dar cabal resposta a orientações gerais do Tribunal de Contas e comprovar que os pressupostos tidos para o cálculo de compensações têm aderência aos dados reais de exploração e que cumprem os princípios para o efeito previstos no RJSPTP e no Regulamento, (ii) Especificar o cumprimento do serviço público, indicando carreiras efetuadas bem como demonstrando o cumprimento de horários e frequências (comparando o serviço programado, anunciado e efetuado).*
- *Devem prever-se que o operador deve transmitir os dados operacionais previstos no Regulamento n.º 430/2019, e os previstos para os relatórios públicos estabelecidos no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento e deve ser garantido que o operador transmite os dados necessários ao cumprimento das obrigações consubstanciadas na elaboração daqueles dois relatórios, devendo o incumprimento de tais obrigações ser expressamente sancionado;*
- *Deve ser garantido que o operador dispõe adequados sistemas contabilísticos, nos termos do Anexo ao Regulamento e deve ser expressa a possibilidade de proceder a acertos e ajustes a valores de compensações, sempre que se justifique, de acordo com dados reais que sejam apurados, designadamente por via de auditorias ou procedimentos de certificação ou validação dos dados transmitidos pelo operador;*
- *Prever, para efeitos de formação de preço contratual ou valor de compensações, a adequada, a apresentação e validação de dados operacionais e económico-financeiros, de forma segmentada e comprovada, nos termos expostos no presente parecer;*
- *Assegurar a transmissão de informação dos dados previstos nos termos do artigo 22.º do RJSPTP, que incluem dados de operação, económicos e financeiros, uma vez que o incumprimento daquelas obrigações, bem como de obrigações de serviço público, consubstanciam contraordenações, puníveis nos termos das alíneas b) e e) do n.º 1 do artigo 46.º do RJSPTP;*

- *Cumprir o artigo 45.º do RJSPTP, que estipula que ao incumprimento de todas as obrigações contratuais devem ser associadas penalizações contratuais, com valores mínimos e máximos (dissuasores do incumprimento) bem como sanções acessórias associadas ao pagamento de compensações/remunerações, em caso de não cumprimento de obrigações contratuais;*
 - *Deve ser garantido que se cumpre o Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro, e as 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;*
 - *Deve ser garantido que se cumprem as regras de atualização tarifária, designadamente a Portaria n.º 298/2018, de 19 de novembro e regulamento n.º 430/2019, de 16 de maio;*
 - *Deve ser expresso, nos termos e para os efeitos previstos no artigo 290.º-A do CCP, a designação do Gestor do Contrato, designadamente: (i) Verificar o cumprimento das obrigações principais, acessórias e complementares da do operador (ii) assegurar a ligação quotidiana entre a operador e o Município; (iii) elaborar relatórios, a remeter à concedente, com a periodicidade por este indicada, sobre o desempenho do operador; (iv) Acompanhar a realização de inspeções e auditorias”.*
7. *Através de Ofício n.º 4277 de 27-11-2020 foi efetuado “pedido de emissão de parecer prévio vinculativo, em cumprimento do disposto na alínea b) do n.º 2 do artigo 34.º do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, no âmbito do exercício dos poderes conferidos à Autoridade de Mobilidade e dos Transportes (AMT), relativamente às peças de procedimento para formação de um contrato de prestação de serviços de transporte público de passageiros que se pretende celebrar com um operador, para vigorar no Concelho de Condeixa-a-Nova”.*
8. *A 30-11-2020, a AMT colocou as seguintes questões ao Município, que respondeu a 4-12-2020.*
9. *Foi questionado que “Quanto ao estudo apresentado, de 13 de novembro de 2020, solicitamos o esclarecimento quanto às diferenças quanto ao estudo de 4 de novembro de 2020, designadamente, entre outros, quanto a custo anual bruto, receita estimada,*

gastos operacionais e confirmação objetiva de que tal resulta de aumento dos quilómetros produzidos (ou não)“ tendo sido respondido que:

- *“Os pressupostos para o apuramento da conta de exploração do período contratual findado recentemente e veiculada no estudo de 4 de novembro, assim como os pressupostos para a conta de exploração do futuro período contratual são semelhantes, sendo que as diferenças se resumem sobretudo ao período contratual que, no anterior contrato era de 15 meses e no futuro terá uma duração máxima de 12 meses. O futuro contrato durará apenas até à adjudicação do contrato que irá resultar do procedimento de concurso público a ser lançado pela entidade com competências, a CIM Região de Coimbra (no que se refere ao procedimento do Município de Condeixa-a-Nova, este tem uma duração limitada, uma vez que os serviços em causa serão integrados no futuro contrato resultante de concurso público intermunicipal ainda a ser lançado em breve);*
- *Os pressupostos para a receita foram os mesmos e basearam-se na receita obtida do histórico existente, contemplando um ano integral (12 meses de receita), à semelhança dos pressupostos utilizados para o contrato anterior, embora haja uma expectativa de alguma perda de receita face à conjuntura atual;*
- *Já os gastos operacionais têm em conta a variação do salário base dos motoristas de 2019 e da previsão para 2021, face à atualização de valores, entre os quais do subsídio de refeição (no contrato anterior os motoristas tinham um custo de aproximadamente 35 mil euros/15 meses e no próximo cifra-se em 30 mil euros/12 meses). Os restantes custos (frota, estrutura e margem) foram apurados com os mesmos pressupostos, em ambos os estudos, para ambos os contratos;*
- *Em termos de produção quilométrica houve ajustes residuais nos horários, que praticamente se mantêm inalterados, sendo que também o traçado da rede é o mesmo, mantendo-se por isso a produção quilométrica, grosso modo, inalterada (no anterior contrato era de cerca de 59 mil quilómetros/15 meses e no futuro é de 48 mil quilómetros/12 meses);*
- *Em súmula, os custos globais apurados para o anterior contrato e para o seguinte seguem a mesma ordem de grandeza, sendo de aproximadamente [confidencial]/15 meses (estudo de 4 de novembro relativo ao contrato anterior) e*

de aproximadamente [confidencial];/12 meses (estudo de 13 de novembro relativo ao futuro contrato);

- *É ainda de referir que em ambos os estudos seguiu uma gralha relativamente às rúbricas da estimativa da receita da rede urbana que estariam trocadas (subcapítulo 02.2), embora o valor global esteja correto (onde se lê Receita Venda Clientes deveria estar Receita Passes Estudantes do UrbCondeixa e vice-versa)”*
10. Foi referido que *“Nas obrigações do adjudicatário está incluído: “d) Poderão ser realizadas auditorias ou procedimentos de certificação ou validação dos dados transmitidos pelo operador, com vista a garantir que este detém adequados sistemas contabilísticos, nos termos previstos no Regulamento (CE) 1370/2007. Sempre que se justificar, a entidade adjudicante poderá proceder a acertos dos dados transmitidos pelo operador, com base nos dados reais.”. Trata-se de uma prerrogativa do Município e não do Adjudicatário, podendo ser inserida em cláusula relativa a pagamentos. Sugere-se que o referido no ponto 60 de anterior parecer emitido para o Município, possa constar de anexo ao contrato, mesmo que a título exemplificativo, quanto a elementos documentais que poderão ser pedidos pelo Município ao operador, evitando a sua contestação a posteriori ou alegações de estar em causa segredo comercial”* tendo sido respondido que *“A alínea referida foi retirada da cláusula 6ª e transposta para a cláusula 11º, nº 4 do caderno de encargos (CE), aqui anexo como doc 3, tendo-se igualmente criado um anexo 3 deste documento (CE), tal como sugerido”.*
11. Foi também referido que se havia *“incluído “Elaboração de reportes periódicos de execução contratual quanto ao cumprimento do serviço público, indicando gastos e rendimentos associados aos serviços produzidos, carreiras efetuadas bem como demonstrando o cumprimento de horários e frequências (comparando o serviço programado, anunciado e efetuado), tendo em conta, designadamente os indicadores de monitorização e supervisão.” Sugere-se nesta norma, para melhor interpretação do contrato, que tal reporte é mensal, para uniformizar com a cláusula 13.ª”,* tendo o Município respondido que *“Foi alterada a redação da alínea no sentido proposto. Aproveitou-se para efetuar outros ajustamentos (meramente formais) na redação das alíneas”.*
12. Adicionalmente, foi referido que *“Ainda quanto a índices de “cumprimento de horários e frequências (comparando o serviço programado, anunciado e efetuado)”, a cláusula relativa a penalidades estabelece o sancionamento de “atrasos sucessivos e diários que*

excedam os 15 minutos” e “atrasos sucessivos e diários que excedam os 30 minutos”. Julga-se que tal deverá ser clarificado. Está em causa um atraso, num dia, de um horário, em mais de 15 minutos, ou dois atrasos superiores a 15 minutos, seguidos ou interpolados? Ou admite-se dois atrasos num dia ou só se considera “sucessivos” mais de um atraso? De todos os horários, admite-se atrasos em quantos da totalidade dos fixados? Está em causa um índice de regularidade: O número de serviços suprimidos / o número total de serviços programados não poderá ser inferior a x% e/ou índice de pontualidade: O número de serviços com atraso de x minutos no destino / o número total de serviços efetuados, não poderá ser inferior a x%? o que for, deverá ser expresso”, tendo o Município respondido que “Concordando que a solução anteriormente utilizada apresentava dificuldades de concretização, optou-se por outra via, indo mais de encontro ao solicitado, pensamos nós, através da inserção, na cláusula 6ª do CE, de obrigações operacionais do adjudicatário, as quais são passíveis de aplicação de sanções contratuais em caso de incumprimento, tal como consta na alínea l) do n.º 3 da cláusula 14ª do CE”.

13. Quanto às penalidades foi referido que “Se todas as situações de incumprimento não tipificadas n.º 3 da cláusula terceira e nos n.ºs 4 e 5 que resultem de um comportamento de culpa leve por parte do adjudicatário, são punidas com multa contratual de 100€ a 250€/por dia e se todas as situações de incumprimento não tipificadas no n.º 4 da cláusula terceira e nos n.ºs 3 e 5 que resultem de um comportamento de culpa leve por parte do adjudicatário, seu funcionário ou agente, com multa contratual de 300€ a 500€/por dia de incumprimento, as normas são contraditórias, pois nas mesmas cláusulas, por culpa leve, são atribuídas sanções diversas. Por outro lado, se a multa é fixada ao dia, então as obrigações em causa deverão ter fixado um prazo de cumprimento, para que possa ser determinada a coima. Será de esclarecer”, tendo o Município respondido que “Verificou-se a existência de um lapso de redação da cláusula das sanções contratuais, pois onde devia constar “leve/grave/muito grave”, estava apenas reproduzida a palavra “leve”. Não obstante esta verificação, optou-se por proceder a uma revisão e alteração integral da cláusula referente a sanções contratuais (que passou a ser a 14ª) com vista a, por um lado, prever o mais possível o tipo de infrações que possam ocorrer, e, por outro lado, estipular uma sanção única e não ao dia, conferindo assim maior objetividade na aplicação das mesmas e maior segurança para as partes. Inseriu-se ainda assim uma cláusula genérica (13ª) referente a sanções”.
14. Finalmente, foi questionado “de que forma é assegurada a contabilização de outras compensações atribuídas por entidades públicas, como sejam CIM ou outras, no cálculo

de receitas/rendimentos, podendo diminuir o valor da compensação a atribuir?” tendo o Município respondido que “Este contrato (e o respetivo serviço) é integralmente autónomo e separado de outros existentes (como seja o dos transportes escolares) ou que venham a existir com a CIM RC, encontrando-se previsto no nº 2 da cláusula 16.º do CE que “o presente contrato tem como termo resolutivo o início de operação efetiva da operação objeto do contrato de serviço público, a adjudicar pela Comunidade Intermunicipal da Região de Coimbra (CIM RC), nos termos e para os efeitos do disposto no RJSPTP e no Regulamento (CE) n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007”. Não haverá assim outras compensações atribuíveis por entidades públicas no âmbito deste contrato”.

15. Face ao exposto, considera-se que foi dado cumprimento formal às determinações constantes do Parecer n.º 93/AMT/2020, de 26 de novembro, no que se refere a novas contratações e por os pressupostos de cálculo de compensações financeiras, anteriormente validados, se manterem na nova contratação, mantendo-se, assim, o sentido positivo do mesmo e sem prejuízo das determinações ali constantes no que se refere à execução contratual e transmissão de informação legal e regulamentarmente prevista.

Lisboa, 11 de dezembro de 2020.

O Presidente do Conselho de Administração

João Carvalho