

PARECER N.º 18/AMT/2024

I — Introdução e objeto

1. O presente Parecer inscreve-se no cumprimento da missão da Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT) enquanto regulador económico independente, nos termos do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, e é elaborado em resposta a solicitação da Comunidade Intermunicipal do Alentejo Central, doravante a CIM, que apresentou o pedido de emissão de Parecer relativo às peças do procedimento do Concurso Público para a Aquisição de Serviços de Transporte Rodoviário Urbano de Passageiros em Montemor-o-Novo e em Vendas Novas.
2. Para instrução do pedido de parecer a CIM apresentou (i) o Relatório de Fundamentação, (ii) o Programa do Procedimento e (iii) o Caderno de Encargos, (iv) 2 Fichas Técnicas correspondendo cada uma a um dos lotes e identificando os respetivos circuitos.
3. O processo foi inicialmente submetido para apreciação em janeiro e reapresentado em março, após ser objeto de rectificação resultante de comentários e pedidos de esclarecimento entretanto formulados pela AMT.
4. Os serviços ora a contratar respeitam a transporte público de passageiros rodoviário urbano nas cidades de Montemor-o-Novo e Vendas Novas¹, onde, para efeito do procedimento, o serviço a realizar em cada uma constitui um lote independente.
5. Os Municípios delegaram na CIM as respetivas competências em matéria de autoridade de transportes², pelo que os serviços a contratualizar são da iniciativa da CIM enquanto autoridade de transportes e o procedimento escolhido é o Concurso Público.

¹ No concelho de Vendas Novas consiste na expansão da rede, não passível de integração em contrato existente, através da criação de dois novos circuitos.

² Todos os Municípios desta região delegaram competências na CIM, exceptuando o de Évora relativamente ao transporte urbano

6. A análise realizada aos documentos inicialmente apresentados pela CIM identificou, como referido, um conjunto de matérias que careciam de rectificação ou completamento, ou apenas de alguns esclarecimentos, o que foi oportunamente transmitido àquela autoridade de transportes, que posteriormente remeteu as peças reformuladas procurando dar satisfação aos comentários e sugestões, efetuados pela AMT, bem como responder às questões colocadas, pelo que é sobre estes novos documentos, ajustados, que o presente parecer incide.

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 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 1370/2007, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007, alterado pelo Regulamento (UE) n.º 2016/2338, do Parlamento Europeu e do Conselho de 14 de dezembro de 2016 (Regulamento).
8. A AMT pronunciou-se anteriormente e de modo favorável³, sobre a contratualização do serviço público de transporte de passageiros na região da CIM⁴, sendo o presente procedimento relativo apenas a serviços urbanos nas duas cidades mencionadas e independente daquele anterior.
9. É assim que a região do Alentejo Central, tem em funcionamento, desde setembro de 2022, serviços de transportes intermunicipal, municipal e urbano de Vendas

³ Parecer 14/AMT/2020, favorável com recomendações e determinações.

⁴ Subsequentemente foram ainda emitidos diversos pareceres referentes a aditamentos ao contrato, nomeadamente Parecer 26/AMT/2022, Parecer 09/AMT/2023 e Parecer 47/AMT/2023

Novas, que integra uma rede base em regime de concessão de serviço público, e uma rede complementar cuja realização é remunerada pela CIMAC, tal como a rede urbana de Vendas Novas.

10. Contudo, uma vez que à data da elaboração do caderno de encargos e do lançamento do concurso, se faziam sentir os efeitos da pandemia de Covid-19, o município de Montemor-o-Novo e o de Vendas Novas decidiram, respetivamente, *“não integrar no concurso a rede urbana e não expandir a rede urbana, tendo em consideração a incerteza existente relativamente à procura e aos potenciais financiamentos existentes para a criação de novas carreiras”*.

- *“Entretanto, com a entrada em funcionamento dos novos serviços de transporte público no Alentejo Central e o retomar das normalidade nas deslocações pendulares e não pendulares dos seus residentes, decidiram os municípios de Montemor o Novo e Vendas Novas pela continuidade da existência de carências de transportes rodoviários no interior destas sedes de concelho pelo que se efetuou um estudo de redes que permitiu a definição de um circuito urbano para Montemor o Novo, que permita a ligação entre os diversos polos geradores/attractores de deslocações e as zonas residenciais, melhorando assim a acessibilidade das pessoas mais idosas e com maiores dificuldades deslocação e que no interior da cidade apenas poderiam recorrer ao modo pedonal*
- *No caso específico de Vendas Novas, onde está já em funcionamento um circuito urbano composto por 3 linhas, considerando o município que existe necessidade de reestruturação da rede urbana de Vendas Novas, com a criação de duas novas linhas urbanas, não passíveis de integrar no contrato em vigor.”*

11. Assim, apenas agora se encontrou fundamento para a contratação destes serviços, afigurando-se que os mesmos poderão não ter lugar por adaptação do contrato existente.

12. Contudo, na implementação desta opção da CIM, haverá que acautelar eventuais impactos negativos na concessão de serviço público existente, caso o adjudicatário venha a ser outro operador que não aquele que disponibiliza os serviços existentes,

caso a complementaridade ou sobreposição de serviços impacte negativamente naquele.

13. O Relatório de Fundamentação enquadra o procedimento de contratualização à luz do RJSPTP, apresentando uma breve caracterização socioeconómica e dos padrões de mobilidade da população residente nos territórios abrangidos, bem como analisa a cobertura territorial e temporal proporcionada pela rede existente, prosseguindo para a avaliação das principais hipóteses que se colocam na estruturação do procedimento.
14. Neste âmbito, procura definir o modelo de rede, remuneração e risco, bem como a consequente avaliação da viabilidade económica e financeira do concurso, ponderando ainda os principais requisitos técnicos, nomeadamente a definição da rede e níveis de serviço a contratualizar.
15. Como mencionado o procedimento encontra-se suportado no referido Relatório de Fundamentação que expressa que:
 - Nos dois concelhos em análise a maioria das viagens são efetuadas dentro da mesma freguesia, nomeadamente com 66,9% em Montemor-o-Novo e 68,3% em Vendas Novas, isto em contraponto ao que ocorre nos restantes concelhos desta CIM em que aquele valor é de 48,8%;
 - Como é comum nos territórios do interior o transporte individual assume um elevado peso nestas viagens, fruto eventualmente e em grande parte, à inexistência de serviços de transportes públicos que garantam a adequada cobertura dos centros urbanos, atingindo valores superiores a 60%, sendo as deslocações pedonais o segundo modo mais utilizado;
 - Simultaneamente, a análise à população que os novos circuitos pretendem servir refere que os mesmos irão atender áreas urbanas, nas sedes dos concelhos, que constituem as zonas de maior concentração de população, que no caso de Montemor-o-Novo representam cerca de 68,% e em Vendas Novas cerca de 94,5% da população dos respetivos concelhos.
 - Os dois concelhos têm uma população envelhecida, e uma população em idade ativa que ronda os 60%.

16. A opção tomada pela CIM quanto ao desenho do procedimento recaiu num concurso público com 2 lotes:
- Lote 1 - Serviços de Transporte Rodoviário Urbano de Passageiros em Montemor-o-Novo, e
 - Lote 2 - Novas Linhas da Rede Urbana de Vendas Novas
17. A opção pelos 2 lotes é justificada com o facto de serem concelhos distintos, sem ligação entre as redes e a necessidade de articular as novas linhas de Vendas Novas com a rede existente em serviço, razões que tornam mais clara e óbvia a contratualização por lotes.
18. No entanto os concorrentes poderão concorrer a um ou aos dois lotes, podendo a adjudicação dos dois lotes ser efetuada ao mesmo.
19. Entende a CIM que o modelo de rede em causa *“traduz um compromisso entre ganhos de eficiência economias de escala, por um lado, e, por outro lado, um universo maior de operadores com capacidade técnica e financeira para prestar o serviço pretendido, com o conseqüente aumento da concorrência potencial”*.
20. Os circuitos, 1 em Montemor-o-Novo e 2 em Vendas Novas e respetivos horários estão claramente identificados e definidos, permitindo o cômputo rigoroso dos veículos*km a contratar, nomeadamente:
- Montemor-o-Novo - 1 circuito com 8,8 km de extensão, com 12 circulações diárias em dias úteis, totalizando 26506 km;
 - Vendas Novas - 2 circuitos com 8,2 km e 8,5 km, cada com duas circulações diárias aos dias úteis, totalizando 8383 km.
21. As exigências técnicas, nomeadamente quanto à tipologia dos veículos, a mesma está também devidamente fixada para cada um dos lotes, sendo 1 minibus ou midibus com uma idade máxima de 12 anos para o Lote 1 e 1 minibus com uma idade máxima de 3 anos, para o Lote 2, mas neste caso a idade é aferida apenas à data de início efetivo do contrato.

22. O tarifário está definido e os sistemas de bilhética a utilizar deverão estar preparados para interoperabilidade com os restantes sistemas já em funcionamento no território da CIM e nas atuais linhas da Rede Urbana de Vendas Novas.
23. No que respeita à avaliação económico-financeira da operação a contratar a mesma é apresentada no Relatório de Viabilidade e de modo separado para os dois lotes, considerando as especificidades de cada um, e considerando os custos associados à operação. Os resultados projetados constam do quadro seguinte.

[confidencial]

24. Decorrente do Relatório de Fundamentação o limite máximo que a Entidade Adjudicante está disposta a pagar a título de Remuneração, que constitui o preço base é de [confidencial] correspondendo a um valor de [confidencial] €/km para o Lote 1 – Montemor-o-Novo e de [confidencial] correspondendo a [confidencial] €/km para o lote 2 – Vendas Novas
25. O Caderno de Encargos (CE) reflete os quesitos que foram apresentados como características de base do serviço no Relatório de Viabilidade e, vice-versa, as exigências estabelecidas no Caderno de Encargos encontram-se avaliadas no mencionado Relatório.
26. O CE (pt. 1.2.5) estabelece que “*O Contrato cessa os seus efeitos decorridos que sejam 24 meses sobre a Data de Início Efetivo, podendo ser prorrogado pelo período estritamente necessário até à data de início efetivo de um eventual contrato subsequente, de forma a garantir a prestação ininterrupta dos serviços*”, no entanto, o Programa do Procedimento (PP) refere, na sua introdução, que a contratualização do serviço em regime de prestação de serviços, decorrerá de Concurso Público e terá o prazo de 24 meses, que poderão ser renovados até ao fim do prazo do presente contrato de serviço público já em funcionamento no Alentejo Central.

III — Da Análise

27. Como atrás referido, a análise expressa no presente Parecer incide sobre as peças reformuladas pela CIM, assinalando-se apenas alterações face aos documentos

iniciais quando tal se revele de interesse para a perceção das questões que são colocadas.

a) O procedimento concursal

28. O atual procedimento tem por objeto a aquisição do serviço público de transporte de passageiros urbano, no Município de Montemor-o-Novo e o reforço do serviço público de transporte de passageiros urbano, no Município de Vendas Novas, este em complemento do já atualmente existente, com sujeição do operador às obrigações de serviço público expressas no Caderno de Encargos.
29. Sem prejuízo das competências delegadas na CIM pelos Municípios do Alentejo Central não nos foi ainda apresentada a decisão de contratar e de escolha do procedimento tomada pela CIM, o que deverá ser transmitido à AMT previamente ao lançamento do concurso.
30. Naturalmente que a escolha da solução de contratualização em regime de prestação de serviços decorrerá da ponderação das diversas opções possíveis, sendo suportada no Relatório de Fundamentação e considerando o serviço público de transporte de passageiros no Alentejo Central, atualmente contratualizado em regime de concessão.
31. Esta opção, prestação de serviços, afigura-se também mais consentânea com o tipo de serviço pretendido e o quadro em que o mesmo se deverá desenvolver, incluindo a concessão de serviço público vigente no Alentejo Central que inclui 3 linhas em Vendas Novas, pelo que não se afigura nada a opor à escolha deste solução.
32. É certo a solução prestação de serviços, mantem o risco da procura do lado da CIM, aliás a receita da venda de títulos de transporte é pertença da CIM, mas numa operação com as características desta deve resultar em custos mais reduzidos, implicando também, no entanto, um maior controlo do serviço de cobrança prestado pelo operador.
33. O Relatório de Fundamentação, apresenta-se focado na validação solução proposta – prestação de serviços - mas cumprindo princípios basilares e considerando valores que se afiguram razoáveis, para o tipo de serviço e da contratualização que se pretende realizar.

34. No entanto, uma questão que se coloca relativamente a este procedimento, relaciona-se com o carácter de complementaridade que apresenta relativamente ao contrato que se encontra em vigor no Alentejo Central, e mais concretamente quanto a diferença de preço entre ambos, e os custos que induzem essa mesma diferença, sobre o que a CIM veio esclarecer que:

- *“Trata-se efetivamente de um procedimento que visa complementar o serviço de transporte existente no território da CIMAC. Contudo a natureza dos serviços (nomeadamente a dimensão da rede e o número de veículos.quilómetro diários) não permite uma análise comparativa direta, sendo possível avaliar as variações dos preços unitários das principais rubricas.*
- *Na tabela abaixo, apresentam-se as principais rubricas de custos e as variações unitárias verificadas entre os dois procedimentos, destacando-se: o custo dos motoristas cujo acréscimo é atenuado pelo fato de ser necessário considerar trabalho extraordinário no procedimento atual, o maior valor das viaturas associado à menor idade e ao preço no mercado derivado da procura e escassez de oferta, a manutenção dos custos de manutenção explicada pelo fato de estarem em causa de idade média inferior, e o valor dos combustíveis que reflete diretamente a variação dos preços.”*

[confidencial]

35. Outra questão que se colocou foi a diferença expressa no valor adotado para o *renting* dos veículos, que aparentemente seria diferente entre os dois municípios, tendo a CIM esclarecido que *“Os valores adotados para o renting dos veículos são iguais nos dois Lotes, variando apenas a imputação dos custos ao serviço a contratar. Ou seja, admitiu-se que face ao reduzido número de veículo.quilómetro no Lote de Vendas Novas, a viatura será utilizada noutros serviços. Assim, no caso de Vendas Novas foi imputado apenas 50% do custo do renting ao serviço a contratar. Este pressuposto não estava claro no modelo económico apresentado pelo que se procedeu à sua clarificação”*.

36. Trata-se de uma opção plausível uma vez que ao permitir que o operador utilize o veículo para outros serviços, que não conflituem com o contrato, permite também

dividir o seu custo por outras atividades e desse modo fazer baixar o custo para a CIM.

37. Contudo, esta opção poderá beneficiar operadores instalados no concelho e que, por essa razão, estarão mais capacitados para a utilização dos veículos noutros serviços, pelo que apenas se entende a sua utilização, numa operação com as características desta, isto é, de bastante reduzida dimensão e desenvolvida numa área relativamente delimitada.

b) — a proposta de Caderno de Encargos

38. O Caderno de Encargos apresenta-se convenientemente estruturado, remetendo quesitos técnicos e definidores do serviço a contraturalizar para 8 anexos, tratando cada um deles matérias específicas:

- Anexo I.1. – Rede e Níveis de Serviço a Contraturalizar – Lote 1 – Montemor-O-Novo
- Anexo I.2. – Rede e Níveis de Serviço a Contraturalizar – Lote 2 – Vendas Novas
- Anexo II – Equipamentos de Suporte
- Anexo III – Frota e Material Circulante
- Anexo IV – Sistema de Bilhética de Apoio à Exploração
- Anexo V – Sistema Tarifário
- Anexo VI – Informação ao Público
- Anexo VII – Remuneração da Prestação de Serviços
- Anexo VIII – Acompanhamento e Fiscalização do Contrato

39. Contudo, aqueles estão apenas identificados nas cláusulas gerais quando as mesmas remetem para o pertinente anexo, entendendo-se que em razão de melhor perceção do documento seria desejável haver uma cláusula onde se fizesse a identificação de todos os anexos.

40. Um aspeto a destacar são os requisitos técnicos para o material circulante, definidos no Anexo III, que embora não exijam a utilização de veículos com emissões zero, estabelecem uma idade máxima relativamente baixa especialmente no caso dos veículos a utilizar em Vendas Novas.
41. Efetivamente é exigido um máximo 3 anos (à data efetiva de início do contrato) para Vendas Novas o que corresponde a veículos com tecnologia mais avançada e consequentemente níveis de emissões mais baixos e de 12 anos para Montemor-o-Novo, o que neste caso não sendo muito exigente, se poderá também considerar dentro de um valor máximo admissível tendo em consideração também a reduzida dimensão da operação.
42. Também, embora esteja em causa uma operação com *minibus* ou *midibus*, não abrangidos pelo 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, a redução da idade máxima dos veículos a afetar ao serviço e em particular no caso de Vendas Novas, é um princípio tendente ao cumprimento do 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, que se assiná-la como positivo mas que se entende deverá ser aperfeiçoado em futuros procedimentos⁵.
43. O Anexo VII estabelece o valor da remuneração pela prestação dos serviços, diferente para cada lote, bem como é realizado o seu cômputo, estabelecendo o preço base do procedimento por lote⁶:

⁵ Apenas relativamente às classes M1 e M2 é imposta a obrigação de utilização de veículos de zero emissões de CO₂, decorrendo da legislação nacional e do direito da União Europeia que os veículos da classe M3 podem continuar a utilizar outros combustíveis alternativos.

Vide p. ex. o Regulamento (UE) 2023/1804 do Parlamento Europeu e do Conselho de 13 de setembro de 2023 relativo à criação de uma infraestrutura para combustíveis alternativos e que revoga a Diretiva 2014/94/EU.

Relativamente ao disposto no Decreto-Lei n.º 86/2021, de 19 de outubro, que faz referência à Diretiva 2014/94/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 22 outubro de 2014, assinala-se a revogação desta última pelo Regulamento referido na nota anterior, mas que contudo não altera a matéria aqui relevante

⁶ Aos valores indicados acresce IVA à taxa em vigor.

- “1.2. O limite máximo que a Entidade Adjudicante está disposta a pagar a título de Remuneração é de:
 - a) Lote 1 – [confidencial];
 - b) Lote 2 - [confidencial]

44. Os valores apresentados que evidenciam uma significativa diferença entre os dois lotes, decorrem principalmente das também significativas diferenças existentes ao nível da produção a contratar, pois o Lote 1 considera 26 506 veículos*km anuais face aos 8 383 veículos*km anuais, previstos no Lote 2 e uma vez as obrigações operacionais são as mesmas tal permite que os custos fixos se diluam muito mais na produção no lote 1.
45. O mesmo Anexo estabelece que “2.6. O valor da Remuneração previsto no ponto 2.1 será atualizado a 1 de janeiro de cada ano tendo por base o valor da Inflação média anual sem habitação verificada nos 12 meses anteriores”, o que sendo um princípio correto deve ser melhor expresso estabelecendo como referencial um índice inequívoco, nomeadamente indexando-o à variação do IPC, sem habitação, publicado para o continente pelo INE, e preferencialmente fixando qual a data de publicação a considerar.
46. Uma última recomendação relativamente à atualização da remuneração do operador, que está indexada unicamente a um IPC, quando existem duas componentes com um peso muito significativo nos encargos, pelo que de modo a garantir a sustentabilidade do contrato, sem recurso a operações complexas e eventual contencioso, poderia ponderar autonomamente através de critérios claramente definidos e parametrizados o aumento dos custos com os combustíveis e com pessoal.

c) — da proposta de Programa de Concurso

47. Estabelece o PC que o concurso público tem por objeto a “*Contratualização do serviço público de transporte urbano rodoviário de passageiros em Montemor-o-Novo e em Vendas Novas*”, em regime de prestação de serviços e tal como especificado no Caderno de Encargos.

48. Os procedimentos concursais bem como a definição do objeto, neste caso por remissão para o Caderno de Encargos, encontram-se adequadamente explicitados, subsistindo, no entanto, algumas questões que devem ser devidamente ponderadas ou retificadas.
49. Neste contexto, um aspeto a retificar é a menção feita na introdução do Programa do Procedimento que refere que a contratualização do serviço em regime de prestação de serviços, decorrerá de Concurso Público e terá o prazo de 24 meses, “que poderão ser renovados até ao fim do prazo do presente contrato de serviço público já em funcionamento no Alentejo Central” (sublinhado nosso), contrato de concessão esse cujo término deverá ocorrer em 2027, o que embora não constitua uma disposição vinculativa não será uma referência aceitável e também não está conforme com o disposto no CE.
50. O ponto 3 do Anexo II ao PP onde são estabelecidos a Avaliação de Cada Fator e Coeficientes de Ponderação, apresenta duas inconsistências no que respeita à pontuação para o fator de avaliação “Idade Máxima dos Veículos (F)...”, conforme se refere nos pontos seguintes.
51. No caso do Lote 1 – Montemor-o-Novo é estabelecida a pontuação de “1” no caso em que “A proposta não estabelece uma idade máxima para as viaturas utilizadas no serviço público de transportes” (sublinhado nosso), o que pode indiciar uma contradição face à exigência estabelecida de a idade máxima ser de 12 anos.
- Aliás a “Proposta” tal como decorrerá do ponto 7 do PP que estabelece no n.º 7.2.1. Lote 1, (alínea c) deve conter a “Identificação da(s) viatura(s) afeta(s) ao(s) circuito(s) e indicação da(s) respetiva(s) licença(s), que deve ser apresentada em ficheiro com a designação “Frota_Lote 1_ [designação do concorrente).pdf”, assinalando-se não há aqui um referência explícita à obrigação de indicação da idade da frota⁷, que, no entanto, terá de ser sempre inferior a 12 anos e que, para efeito de classificação, terá ser inferida pelo júri do procedimento.

⁷ Não é definido o modelo para o ficheiro.

- Ora a não indicação da idade dos veículos a utilizar, não pode em caso algum eliminar a obrigação de os mesmos terem uma idade inferior a 12 anos.
 - Assim, entende-se haver necessidade de clarificação desta matéria, isto é, do modo como é apresentada a idade da frota e sugere-se não haver ponderação diferenciada para a não indicação da idade dos veículos – que deverá ser sempre inferior a 12 anos – e propostas contempla uma idade máxima das viaturas de até 12 anos em cada momento.
52. No caso do Lote 2 – Vendas Novas - 7.2.2. Lote 2 – c) ocorre uma situação semelhante quanto à indicação da idade dos veículos, para efeitos de classificação das propostas, que poderá ter de ser inferida pelo júri do concurso.
53. Aliás a identificação, na proposta, dos veículos a afetar ao serviço que deve ser feito como determinado no PC, pontos 7.2.1.c) e 7.2.2.c) *“Identificação da(s) viatura(s) afeta(s) ao(s) circuito(s) e indicação da(s) respetiva(s) licença(s), que deve ser apresentada em ficheiro com a designação “Frota_Lote (x)_ [designação do concorrente].pdf”, apenas fixará os veículos a utilizar numa fase inicial do contrato, uma vez que, pelas mais diversas razões, poderão ter de ser substituídos, não ficando assim garantido o cumprimento da idade máxima valorizada pelo júri do procedimento, mesmo que os veículos entretanto afetados ao serviço continuem a cumprir o estabelecido no CE.*
54. Assim, de modo a garantir que o concorrente se obriga, ao longo do contrato, a utilizar veículos com a idade máxima que for valorizada na apreciação da proposta, sugere-se que em documento próprio ou em pondo adicional no documento mencionado no ponto anterior, seja requerido que o concorrente expresse de modo objetivo a idade máxima dos veículos a utilizar ao longo de todo o contrato, nomeadamente no caso de ter de proceder à substituição dos veículos inicialmente propostos.
55. Quanto à indicação do preço anormalmente baixo, realça-se que, nos termos do CCP, a mesma não é obrigatória, sendo uma faculdade que assiste à entidade adjudicante. Contudo, caso o Município pretenda proceder à sua fixação, deverá observar o disposto no artigo 71.º do CCP, sendo necessária a indicação dos

critérios que presidiram a essa definição, *“designadamente por referência a preços médios obtidos em eventuais consultas preliminares ao mercado.”*

56. A referência aos preços médios obtidos em eventuais consultas preliminares ao mercado é meramente indicativa, podendo existir outras formas de fixação do preço anormalmente baixo. Mas, da leitura da lei, dúvidas não restam quanto ao facto de o critério que preside à fixação do preço anormalmente baixo dever ser obrigatoriamente claro, objetivo e congruente.
57. O concurso público para a prestação de serviços, minimiza o risco para os operadores, facilitando a eventual entrada de novos operadores, uma vez que a maior parte dos riscos se mantêm na entidade adjudicante, pelo que é recomendável que disponha de ferramentas que lhe permitam exercer um efetivo controlo destes fatores, afigurando-se neste caso que a CIM estará devidamente capacitada para o efeito, uma vez gere, já atualmente, a concessão de transporte público na sua região.

IV – Recomendações e determinações

58. Não cumpre à AMT, enquanto regulador económico independente, impor a opção por quaisquer cenários e/ou modelos, competindo-lhe, antes, refletir sobre os Modelos propostos e escolhidos pelas Autoridades de Transportes, tendo em conta a sua conformidade com o enquadramento jurídico e jurisprudencial em vigor, bem como as suas consequências no mercado e com observância das racionalidades suprarreferidas e eventuais impactos jus concorrenciais, diretos e indiretos
59. 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.
60. Os dados utilizados para a definição de obrigações de serviço público devem basear-se no levantamento dos indicadores relevantes do sistema de transportes e

do território em causa e permitir concluir, com algum grau de razoabilidade, por uma adequada aderência à realidade, tendo não apenas em conta indicadores financeiros, mas também económicos e todos os referentes às diversas externalidades associadas ao Ecosistema.

61. 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, ou mesmo de poder ocorrer adjudicação de um contrato que não venha a ser devidamente remunerado, podendo fazer perigar a sua manutenção ao longo do seu prazo do contrato ou a qualidade do serviço, mas importa igualmente ponderar a minimização dos riscos jus concorrenciais, (risco sobrevalorização das vantagens concorrências inerentes dos operadores históricos, risco de materialização de “barreiras à entrada” de novos operadores), cabendo ao adjudicante ponderar um modelo que equilibre aquelas duas vertentes.

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

- 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;
- Nos termos do n.º 5 do Artigo 36.º do Código dos Contratos Públicos, devem ser identificados nas peças do procedimento todos os pareceres prévios, licenciamentos e autorizações necessárias que possam condicionar o procedimento e a execução do contrato.
- Uma vez assinados e concluído o procedimento, o contrato de serviço público e respetivos anexos, devidamente assinados, devem ser remetidos à AMT;
- Nos primeiros dois anos da execução contratual, deverão ser apresentados os gastos e rendimentos dos operadores titulares do contrato de serviço público em vigor e daquele que venha a resultar da adjudicação das peças ora em análise,

nos termos antes previstos no Decreto-lei n.º 14-C/2020, no sentido de avaliar se em conjunto ou separadamente, se verifica alguma situação de sobrecompensação;

- 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;
- Deve ser assegurado que o contrato oferece garantias de sustentabilidade, pelo que deve ser implementado o apuramento sistemático dos gastos associados à exploração do serviço público, garantido a separação contabilística das atividades contratuais (comerciais e de serviço público) e outras atividades extracontratuais, de forma que seja efetivamente compensado o serviço efetivamente prestado;
- Sem prejuízo da recomendação relativa à metodologia a utilizar, deve ser clarificado qual o Índice de Preços no Consumidor que será considerado para a atualização da remuneração do operador, conforme é referido no ponto 44;
- Devem ser retificadas as referências à possibilidade de prorrogação do contrato eliminando incongruências e garantindo o cumprimento das disposições legais sobre a matéria.

63. Por outro lado, a título de recomendações e sem prejuízo do exposto ao longo deste parecer, refere-se:

- Quanto à atualização da remuneração do operador, que está indexada unicamente ao IPC, que deverá ser melhor definido, tal como referido no ponto 46 quando existem duas componentes com um peso muito significativo nos encargos pelo que de modo a garantir a sustentabilidade do contrato, sem recurso a operações complexas e eventual contencioso, recomenda-se a ponderação, através de critérios claramente definidos e parametrizados, das

variações de fatores de produção como sejam o aumento dos custos com os combustíveis e com pessoal;

- Os fatores de ponderação da idade dos veículos que os concorrentes se propõem afetar ao serviço, bem como o modo como os mesmos identificam esses veículos e conforme referido no presente parecer, deveriam ser melhor ponderados, de modo minimizar incertezas com repercussão na seleção do operador bem como na gestão contratual.
- Ponderação da introdução de mecanismos contratuais, que permitam resolver, com maior celeridade, eventuais diferendos contratuais, como sejam os recursos a arbitragem ou comissões de conciliação;
- Haverá que acautelar os impactos na concessão de serviço público existente, caso o adjudicatário venha a ser outro operador que não aquele que disponibiliza os serviços existentes, caso a complementaridade ou sobreposição de serviços impacte negativamente naquele.

V — Conclusões

64. Em suma, está em causa um procedimento com as seguintes características:

- Procedimento concursal público a lançar pela CIM, enquanto autoridade de transportes;
- Está dividido em dois lotes, referindo-se cada um deles a um dos município – Lote 1 - Montemor-o-Novo, Lote 2 Vendas Novas (podem ser adjudicados ao mesmo concorrente)
- Pretende-se celebrar um contrato de prestação de serviços, em que o operador é remunerado pela produção;
- A receita tarifária é pertença da CIM;
- Estipula-se um prazo de 24 meses;
- O preço unitário máximo por quilómetro, que constitui o preço base do procedimento é de:

- a) Lote 1 – [confidencial]
- b) Lote 2 - [confidencial]
- No conjunto dos 24 meses de contrato a atualização da remuneração é indexada à variação do IPC;⁸
- São estabelecidas Obrigações de Serviço Público quanto a horários, disponibilidade de frota, atendimento a pessoas com mobilidade reduzida, entre outros, sustentados pela contrapartida pública;
- Não são previstas obrigações especiais relacionadas com o pessoal, além das previstas no Código do Trabalho;
- As obrigações relativas à frota de veículos são especificadas no Anexo III do Caderno de Encargos sendo no Lote 1 de 3 anos à data efetiva de início do contrato e no Lote 2 de 12 anos de idade máxima;
- É requerida tecnologia que permita a interoperabilidade com o sistema do operador Transportes do Alentejo Central (TAC), redes de outros operadores de serviço público na região do Alentejo Central, permitindo aos passageiros utilizar títulos de transporte intermodais, válidos nomeadamente com o transporte rodoviário interurbano e intermunicipal urbano e com o transporte ferroviário de passageiros, caso eles venham a ser estabelecidos;
- É previsto regime de penalidades de acordo com o RJSPTP, graduadas conforme a gravidade e com limites mínimos e máximos;
- São estabelecidas obrigações de transmissão periódica de relatórios e informações operacionais e financeiras à Autoridade de Transportes.

65. As disposições constantes nos documentos procedimentais encontram-se 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 e demais legislação e jurisprudência, nacional e europeia, aplicável.

⁸ Índice a clarificar conforme determinação.

66. 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.
67. Neste sentido formularam-se algumas recomendações tal como expressas ao longo deste parecer, que aconselham a sua ponderação.
68. Em suma, o parecer da AMT quanto às peças do procedimento tendente à Aquisição de Serviços de Transporte Rodoviário de Passageiros em Montemor-o-Novo e em Vendas Novas **é favorável, tendo em conta as recomendações e determinações formuladas**, e que naturalmente a execução contratual será objeto das ações de monitorização e acompanhamento por parte desta Autoridade.

Lisboa, 09 de maio de 2024.

A Presidente do Conselho de Administração

Ana Paula Vitorino