

## PARECER N.º 31/AMT/2023

### 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 Litoral**, doravante “CIMAL”, que remeteu à AMT por correio eletrónico<sup>1</sup> o pedido de emissão de Parecer Prévio Vinculativo relativo às peças do procedimento tendente à **aquisição de serviços de transporte rodoviário de passageiros para as praias no território do Alentejo Litoral**.
2. Para instrução do pedido de parecer a CIMAL apresenta, (i) Fundamentação do procedimento de contratação por consulta prévia dos serviços de transporte rodoviário de passageiros para as praias no território do Alentejo Litoral (Fundamentação do procedimento); (ii) Convite - Consulta Prévia; (iii) Caderno de Encargos.
3. A CIMAL lançou e contratualizou, anteriormente, o concurso internacional para a concessão do serviço de transporte público rodoviário de passageiros no Alentejo Litoral<sup>2</sup> o qual se encontra atualmente a aguardar tramitação no Tribunal de Contas.
4. Atualmente, a rede existente realiza-se ainda através de autorizações provisórias, que expiram a 3 de dezembro de 2023, ou no final do período transitório previsto no contrato referido no ponto anterior, estando dependente, essencialmente, da procura escolar, pelo que ao fim-de-semana, a oferta de transporte público (TP) é inexistente.
5. A fim de satisfazer aquela procura, tal como identificada na “Fundamentação do procedimento” a CIMAL pretende contratualizar, a título experimental, os serviços de transporte rodoviário de passageiros para as praias do território do Alentejo Litoral por um período de 2 meses (1 de julho a 31 de agosto de 2023), a realizar essencialmente aos fins-de-semana, acrescentando carreira no concelho de Grândola que se realizará também em dias úteis.

---

<sup>1</sup> Mensagem de correio eletrónico de 25 de maio.

<sup>2</sup> Objeto do Parecer favorável n.º 76/2021/AMT, de 5.08.2021

6. Neste quadro e considerando a CIMAL que não dispõe de meios próprios que lhe permitam assegurar os serviços como operador interno, apresentou os documentos procedimentais mencionados sobre os quais incide o presente parecer.

## **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 Ecosistema 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 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, relativa aos serviços públicos de transporte ferroviário e rodoviário de passageiros.
8. A CIMAL integra os Municípios Alcácer do Sal, Grândola, Odemira, Santiago do Cacém e Sines, que delegaram competências na CIM, embora Alcácer do Sal e Sines mantenham algumas competências em matéria de transporte urbano.
9. Assim a CIMAL é a entidade competente para a contratualização dos serviços públicos de passageiros intermunicipais da sua área de abrangência territorial.
10. Como já mencionado, a AMT pronunciou-se anteriormente sobre a contratualização do serviço público de transporte regular de passageiros pela CIMAL, o qual aguarda Visto do Tribunal de Contas.
11. Embora apresente um documento atualizado com a “Fundamentação do procedimento de contratação por consulta prévia dos serviços de transporte rodoviário de passageiros para as praias no território do Alentejo Litoral”, diversos elementos de base são, refere a CIMAL, com a devida atualização, baseados nos estudos realizados para o

procedimento anteriormente mencionado, que no que a este procedimento respeita, mantêm atualidade. Este documento tem como principais objetivos:

- Enquadrar o procedimento de contratualização à luz do Regime Jurídico dos Serviços Públicos de Transporte de Passageiros (RJSPTP);
  - Efetuar uma breve caracterização dos principais aspetos demográficos e da atividade turística do território do Alentejo Litoral;
  - Apresentar as principais hipóteses que se colocam na estruturação do procedimento, tendo presente os objetivos subjacentes à contratualização dos serviços por parte dos municípios;
  - Definir a rede e níveis de serviço a contratualizar, assim como os principais requisitos técnicos do procedimento;
  - Apresentar o estudo de fundamentação económico-financeira do procedimento de contratualização;
  - Acompanhar o programa de Concurso e Caderno de Encargos de suporte ao lançamento do concurso.
12. Em conformidade apresenta a caracterização da região em matéria socioeconómica e de mobilidade, incidindo no que respeita à caracterização da atividade turística e da procura e da oferta em matéria de acessibilidades às praias no período estival.
13. Avalia as possíveis formas de atribuição dos serviços de transporte para acesso às praias, tendo em consideração o disposto na Lei 52/2015 e no Regulamento (CE) 1370/2007, apontando para o tipo de procedimento escolhido.
14. Considerando o quadro experimental do projeto, e as estimativas de veículos.km previstos e ao valor contratual do procedimento, a CIMAL optou por um procedimento de consulta prévia
15. Como referido anteriormente mencionado a oferta de transporte público atual, efetuada através de autorizações provisórias, está baseada na procura escolar pelo que é inexistente ao fim-de semana, o que obriga à utilização do transporte individual para o acesso às praias no território da CIMAL.

16. Propõe-se assim, através da implementação de serviços experimentais por um período de 2 meses captar *“uma nova procura para o Transporte público e reduzir a utilização do transporte individual de forma a reduzir a pressão originada junto às praias (e.g. Melides, Porto Covo, Comporta)”*.
17. O serviço a contratualizar está bem definido, tanto quanto à rede (circuitos, paragens), horários (identificando a hora departida e número de circuitos a realizar diariamente), a tipologia e o número de veículos estimados como necessários à operação, a bilhética e outros aspetos operacionais.
18. Assim, a rede a contratualizar será composta por 11 linhas num total de [confidencial] veículos.km diários ao fim-de-semana e feriados e de [confidencial] veic.km em dia útil, o que representa um total de [confidencial] veículos.km no total do período de exploração e é apresentada no quadro seguinte (documento CIMAL)

[confidencial]
19. Os veículos a utilizar, em que estimam serem necessários 7, deverão ser do tipo “midibus”, com idade média de [confidencial]<sup>3</sup>.
20. Os pontos de origem, paragens intermédias e destino final estão identificados e corresponderão a paragens de transporte público rodoviário de passageiros existentes na via pública.
21. O serviço será gratuito pelo que não existirá tarifário associado, contudo serão emitidos bilhetes de modo a permitir medir a procura através da contabilização de passageiros e assim avaliar o serviço.
22. Finalmente é apresentada uma avaliação económico-financeira, considerando os pressupostos mencionados e ainda (i) Inexistência de custos de investimento; (ii) Renting dos veículos e do Sistema de Bilhética; (iii) Gratuitidade do serviço; (iv) Imposto sobre Rendimento Coletivo (IRC) - 22,5%; (v) técnicos de manutenção e administrativos em alocação parcial, e ainda uma taxa de rentabilidade de 7,2%.
23. Nas condições identificadas a compensação total a pagar ao operador é estimado em [confidencial] €, o que constitui o Preço Base do procedimento.

---

<sup>3</sup> Esta opção merece alguns comentários que serão apresentados no capítulo seguinte.

24. Considerando o quadro experimental do projeto, e as estimativas de veículos.km previstos e ao valor contratual do procedimento, a CIMAL optou por um procedimento de consulta prévia.
25. As propostas serão avaliadas mediante o critério da proposta economicamente mais vantajosa, na modalidade da avaliação do preço por km
26. Finalmente de referir que não estão aqui em causa quaisquer requisitos mínimos tal como previstos pelo RJSPTP, nomeadamente quanto a níveis de serviço, uma vez que se trata de serviço experimental temporário de curto prazo para proporcionar acesso em transporte público às praias, em período estival.

### **III — Da Análise**

#### ***a) O procedimento concursal***

27. Os documentos apresentados pela CIMAL, Fundamentação do procedimento, Convite e Caderno de Encargos, seguem padrões correntes identificando as particularidades inerentes a este procedimento, nomeadamente o seu carácter experimental de curto prazo.
28. O Estudo de Viabilidade Económico Financeira, é atual e data de maio do corrente ano estimando encargos para as diversas rúbricas de custos que decorrem da produção do serviço a contratar adotando valores que se afiguram consentâneos com o atual quadro económico e considerando todas as obrigações definidas para o operador, nomeadamente em matéria de produção quilométrica, qualidade do serviço e material circulante.
29. Não é por demais assinalar que se tratará de um serviço gratuito para os utentes, pelo que não estão previstas quaisquer receitas associadas ao mesmo, assumindo a CIMAL o encargo total da operação pelo valor que vier a ser contratado.
30. Trata-se naturalmente de uma experiência a desenvolver com um prazo curto e bem definido, meses de julho e agosto, o que releva no interesse para o estudo da mobilidade nesta região em matéria de atividades de lazer.

31. Neste quadro e apesar da otimização dos encargos públicos que decorrerá da submissão à concorrência não estão previstos quaisquer variações nos encargos nem compensações adicionais ou mecanismos de partilha de benefícios.

**b) — a proposta de Caderno de Encargos**

32. Como já referido o Caderno de Encargos segue com as necessárias adaptações o modelo adotado para o procedimento tendente à contratação do serviço regular de passageiros anteriormente mencionado, salvaguardando as especificidades inerentes ao presente procedimento.
33. Assim, os requisitos técnicos do material circulante são definidos no Anexo II ao Caderno de Encargos «Frota e Material Circulante», sendo de referir a exigência quanto à idade da frota, *“uma idade máxima de 20 anos e uma idade média que não poderá exceder os 18 anos”* que é manifestamente reduzida e não consonante com qualidade e contribuição plena para a redução das emissões associadas ao transporte público rodoviário.
34. Contudo, entende-se aqui a necessidade de conciliar encargos compatíveis com as disponibilidades financeiras do contraente público com a atratividade necessária para garantir o interesse dos operadores, o que deve ainda ser ponderado à luz do tipo de serviço que se propõe realizar, concretamente promover e avaliar a transferência do uso do veículo individual para o transporte coletivo no acesso a zonas de praias no período estival, que em regra estão sujeitas a acentuada pressão pela utilização dos veículos particulares, pelo que este grau de exigência se afigura compreensível.
35. Tendo em conta que este serviço irá ser objeto de avaliação, entende-se de sugerir desde já, que em futuros procedimentos seja reavaliado este quesito de modo a promover a maior atratividade do serviço, através da qualidade do material circulante, bem como a redução das emissões de gases indo assim ao encontro do compromisso assumido pelo Estado Português 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.º86/2021, 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, um serviço mais atrativo

36. Em matéria de tarifário a adotar, e como referido, o serviço será gratuito para os utilizadores, contudo e bem, está prevista a contabilização de passageiros<sup>4</sup>, estando definido no Caderno de Encargos que é obrigação do Prestador de Serviços a apresentação à Entidade Adjudicante, até ao dia 8 do mês seguinte ao mês a que diga respeito, de um relatório de reporte contendo, entre outros parâmetros, o número de passageiros transportados, no entanto não está definido como essa contabilização é realizada, pelo que se sugere aqui uma melhor definição desta matéria no Caderno de Encargos.
37. Finalmente o Caderno de Encargos estabelece no Anexo III – Remuneração que nos termos do mesmo e da proposta adjudicada, o Prestador de Serviços receberá uma remuneração determinada em função dos veículos.kilómetro realizados, sendo que o limite máximo que a Entidade Adjudicante está disposta a pagar a título de Remuneração é de €<sub>[confidencial]</sub> por veículo.km, considerando <sub>[confidencial]</sub> veículos.kilómetro por dia, e de €<sub>[confidencial]</sub> para o total do Contrato.
38. Mais refere que “*Os veículos.kilómetro realizados em excesso face ao contratualizado não são em caso algum considerados para efeitos de cálculo da remuneração*” estabelecendo claramente um limite de encargos de acordo com a produção definida para contratar, o que é compatível com o carácter de curto prazo deste serviço.

### **c) — do Convite**

39. O Convite afigura-se respeitar as disposições legais implícitas ao procedimento escolhido, identificando a deliberação do concelho Intermunicipal que tomou a decisão de contratar, realizada em 17 de maio de 2023.
40. O critério de adjudicação é o da proposta economicamente mais vantajosa, para a entidade adjudicante, determinada pela avaliação do preço enquanto único aspeto da execução do contrato a celebrar.

---

<sup>4</sup> Fundamentação do Procedimento

41. *“Em caso de empate entre duas ou mais propostas, o desempate será efetuado por meio de sorteio, em moldes a definir pelo Júri do procedimento, em sessão para a qual serão convocados os concorrentes ou seus representantes”*, sendo que nesta matéria se entende de sugerir que possa ser considerado como primeiro fator de desempate a idade da frota permitindo deste modo evitar o sorteio e transmitindo uma indicação ao mercado do interesse em contratar serviços prestados através de veículos mais modernos e menos poluentes.

#### **IV – Recomendações e Determinações**

42. 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 racionalidades supra referidas e eventuais impactos jus concorrenciais, diretos e indiretos
43. 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.
44. 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.
45. O lançamento de procedimentos concursais ou sujeitos à concorrência 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.



46. Existindo uma inquestionável ligação entre o nível de risco assumido pelo operador privado e o conceito de lucro razoável, é de assinalar que o procedimento aqui analisado tendente à contratação de um serviço com carácter experimental e de curto prazo, afigura-se apresentar um nível de risco, a ser assumido pelo operador privado, muito reduzido, o que associado à taxa de rentabilidade estimada de [confidencial] % que se encontra dentro de um intervalo coerente com o mercado, afigura-se estarem minimizados os riscos de o concurso poder ficar “deserto”, podendo haver alguns ganhos para a CIMAL caso de adjudicação operador que consiga custos operacionais mais baixos que repercute no preço oferecido.
47. Os custos operacionais efetivos poderão futuramente ser melhor identificados pela CIMAL através do acompanhamento do contrato de serviço regular de passageiros, anteriormente mencionado, o que conjugado com a avaliação deste serviço experimental poderá dar indicações para futuro serviços de mobilidade e de transporte público para as praias da região, contribuindo para a redução da pressão do transporte individual às mesmas.
48. Neste quadro entende-se recomendar que a consulta abranja o máximo de operadores, de várias regiões e de diferentes grupos empresariais, de forma a não beneficiar, além do admissível, operador ou operadores instalados, que naturalmente não deve, também, ser prejudicado por esse facto.
49. Finalmente 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:
- em cumprimento do disposto no n.º 5 do artigo 36º do Código dos Contratos Públicos, o presente Parecer seja identificado nas peças do procedimento;
  - a CIMAL remeta à AMT o contrato assinado;
  - seja elaborado e remetido à AMT o relatório de execução do contrato que resultar do presente procedimento.

## VI — Conclusões

50. Assim, e em conclusão, tendo ainda presente o carácter experimental do procedimento e o seu curto prazo de execução, entende-se que os pressupostos essenciais do modelo contratual e documentos procedimentais seguem o modelo e padrões coerentes atualizados de acordo com o quadro socioeconómico atual e refletindo de modo previsional os principais fatores que influenciam o valor do contrato, sendo foi possível concluir pela sua aceitabilidade
51. No que concerne ao objetivo específico do presente parecer, afigura-se que os documentos apresentados pela CIMAL estão em conformidade com normas legais aplicáveis, nomeadamente 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.
52. 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.
53. Neste sentido formularam-se algumas recomendações que aconselham a sua ponderação e determinações a cumprir pela CIMAL, tal como expressas ao longo deste parecer.
54. Finalmente quanto à análise das diferentes racionalidades 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.
55. Em suma, o **parecer prévio vinculativo da AMT** quanto às peças do procedimento tendente à aquisição de serviços de transporte rodoviário de passageiros para as praias no território do Alentejo Litoral **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, 22 de junho de 2023.

A Presidente do Conselho de Administração

Ana Paula Vitorino