

## PARECER N.º 07/AMT/2024

[versão não confidencial]

### 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 do Município de Leiria, doravante “Município”, 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 do serviço público de transporte rodoviário de passageiros da cidade de Leiria (Mobilis).
2. Para instrução do pedido de parecer o Município apresenta, (i) Programa de Concurso e Anexo I – Informação Respeitante à Oferta de Referência Atual do Serviço; (iii) Caderno de Encargos e respetivos anexos, bem como o Estudo de Viabilidade Económico-Financeira no Âmbito da Contratação do Serviço Público de Transporte de Passageiros da Cidade de Leiria (Mobilis) | Prestação de Serviços para 8 anos.
3. A AMT pronunciou-se anteriormente sobre peças processuais para a contratualização de serviços públicos de transporte de passageiros em Leiria emitindo o Parecer 84/AMT/2020<sup>2</sup>, de 29 de outubro o qual contudo não chegou a termo por, entre outras, razão da situação de pandemia declarada e consequentes alterações socio económicas que se verificavam.
4. Posteriormente, através do Parecer 42/AMT/2022<sup>3</sup>, de 05 de maio, a AMT também se pronunciou relativamente a uma “*alteração a contrato a celebrar na sequência de procedimento pré-contratual*”.
5. Ocorreram, entretanto, diversas interações entre a AMT o Município, que informou ter ponderado diferentes soluções de contratação, salientando-se as peças

---

<sup>1</sup> [confidencial]

<sup>2</sup> Parecer Prévio Vinculativo “*favorável, tendo em conta as diversas recomendações efetuadas (...)*”

<sup>3</sup> Parecer desfavorável



referentes a um novo procedimento, apresentadas no final de 2022, não foi concretizado<sup>4</sup> e nas quais haviam já sido incorporadas algumas atualizações e rectificações face aos dos anteriores.

6. Os serviços ora a contratar respeitam a transporte público de passageiros cidade de Leiria, sendo de mencionar que o Município integra a Comunidade Intermunicipal da Região de Leiria e não delegou competências em matéria de autoridade de transportes.
7. Neste quadro os serviços a contratualizar são da iniciativa do Município enquanto autoridade de transportes, através de Concurso Público.

## **II — Do Enquadramento**

8. 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.
9. Como mencionado nos pontos anteriores, a AMT pronunciou-se anteriormente sobre a contratualização e serviços públicos de transporte de passageiros realizados pelo Município, transmitindo um conjunto de recomendações não apenas através dos pareceres emitidos, mas também nas diversas comunicações

---

<sup>4</sup> A AMT deu início à análise dos documentos então entregues, tendo requerido ao Município um conjunto de esclarecimentos, necessários à continuidade do procedimento, mas ao qual o Município não deu seguimento.

referentes a documentação entretanto apresentada pelo Município, quando foi igualmente solicitada informação e esclarecimentos, relevando-se nomeadamente peças procedimentais apresentadas no final do ano transacto.

10. Neste quadro o estudo elaborado pelo Município expressa que procura determinar o valor da remuneração máxima razoável a assumir pelo Município, considerando os seguintes pontos:
  - *“É utilizada a informação dos Relatórios de Acompanhamento produzidos mensalmente pelo operador de transportes e entregues à CML, sendo que estes são referenciados sempre que esta informação é utilizada;*
  - *Procura-se atender às preocupações manifestadas pela AMT no seu parecer 42/AMT/22, nomeadamente no que respeita à necessidade de fundamentar os pressupostos assumidos para o cálculo da evolução da procura, das receitas e determinação da conta de exploração previsional, bem como as sugestões do email da AMT enviado a 23 de fevereiro de 2023.”*
11. Neste quadro o Município, considerando que a regra geral aplicável à contratação de serviços públicos de transporte de passageiros é o procedimento concursal, decidiu optar pela abertura de um Concurso Público para a formação do novo contrato do serviço de transporte de passageiros na cidade de Leiria, que deverá ter a validade de oito anos, sendo neste contexto que estão definidas as peças procedimentais apresentadas.
12. A fundamentação da opção tomada encontra-se suportada no *“Estudo de Viabilidade Económico-Financeira no Âmbito da Contratação do Serviço Público de Transporte de Passageiros da Cidade de Leiria (Mobilis) | Prestação de Serviços para 8 anos”* com data de 13.10.2023, que foi desenvolvido tendo em consideração os pressupostos de serviço, qualidade e nível, pretendidos pelo Município e os dados económicos e conjunturais disponíveis
13. Efetivamente o Estudo de Viabilidade Económico-Financeira expressa que *“a autarquia tem vindo a refletir sobre as características que a oferta deve assegurar quer no que respeita às características da frota, quer no que diz respeito ao reforço da oferta que importa considerar. Este Estudo de Viabilidade Económico-*

*Financeira (doravante designado de EVEF) foi desenvolvido de modo a acomodar as novas premissas de oferta que no essencial passam por apostar:”*

14. A nível de oferta de serviços preconiza-se:
  - O reforço da oferta em algumas linhas, com novos horários, tendo em consideração as necessidades da população;
  - A previsão da criação de pelo menos uma nova linha, desfasada no tempo de modo a articular com a futura entrada em serviço da nova Central Coordenadora de Transportes de Leiria.
  
15. A nível de equipamento e material circulante preconiza-se:
  - A eletrificação de uma parte significativa da frota de veículos, assumindo que a operação se inicia com 7 veículos elétricos, número que aumentará para 13 no final de 2025;
  - O cumprimento do disposto no 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;
  - Equipamento tecnológico que permita o efetivo controlo da operação, nomeadamente sistemas de posicionamento (GPS), de bilhética sem contacto e equipamento Sistema de Apoio à Exploração e à Informação;
  - Atualização tecnológica ao nível de outros requisitos técnicos para a contratualização dos serviços, como sejam, as características da Frota, o Sistema Tarifário, incluindo a aplicação do Programa de Apoio à Redução Tarifária, o Sistema de Bilhética as Paragens dos autocarros, e a Informação ao Público a Rede de Vendas.
  
16. Os seis anexos ao Caderno de Encargos estabelecem os principais preceitos que constituem obrigações que definem o serviço a contratar, nomeadamente a rede, horários, tarifário, obrigações de informação, bilhética e sistemas de apoio à exploração, e os investimentos e encargos que delas derivam foram consideradas no estudo económico-financeiro.

17. Para além daqueles requisitos é assumido que o contrato terá início em 1 de janeiro de 2025 e tem o prazo de 8 anos, terminado em 31 de dezembro de 2032, na modalidade de prestação de serviços.
18. Neste contexto o Estudo de Viabilidade Económico-Financeira, expressa igualmente que assenta num conjunto de pressupostos gerais (macroeconómicos, financeiros, fiscais), de tarifário e de receitas, de custos operacionais, de investimento e de financiamento, e pretende “*determinar o valor da remuneração que deve ser assumida pela CML, que garanta simultaneamente que o operador de transporte é remunerado pela prestação de serviço e a autarquia assumia apenas o pagamento do valor justo para a realização da operação*”, tomando como ponto de partida a ferramenta de avaliação de projetos de investimento disponibilizada pelo IAPMEI.
19. Como pressupostos operacionais são utilizados os parâmetros geralmente adotados neste tipo de estudos, nomeadamente a estima da produção quilométrica anual, realizada com base na dimensão da rede a contratualizar e horários e a distribuição pelos tipos de veículos pretendidos, custos de equipamentos necessários à operação de acordo com os diversos requisitos especificados no Caderno de Encargos, e custos com pessoal.
20. A produção quilométrica estimada consta do quadro seguinte (valores do Estudo Económico-financeiro)

[confidencial]

21. No que concerne aos custos operacionais as principais componentes são naturalmente os custos com pessoal e com combustível (incluindo energia elétrica), pelo que nesta perspetiva são apresentados os custos estimados para estas componentes e os respetivos pressupostos, nomeadamente foi pré-dimensionado o quadro de pessoal necessário ao desenvolvimento da operação, pessoal operacional e administrativo, e estimados os encargos daí decorrentes e para o combustível os encargos foram estimados a partir de consumos médio para o tipo de veículos utilizados, a produção estimada e custos médios estimados para o preço dos combustíveis utilizados, sendo que este último valor embora apresente alguma incerteza acrescida pela volatilidade a que está sujeito se afigura aceitavelmente caracterizado.

22. Em matéria económica expressa terem sido utilizados estimativas de inflação disponível no Boletim Económico do Banco de Portugal de outubro de 2023, bem como as Perspetivas Económicas e Orçamentais 2023 – 2027 (atualização) do Conselho das Finanças Públicas, as quais prospetivam a evolução do IHPC5 entre 2023 e 2027, (tabela seguinte) assumindo partir daquela data e dada a incerteza associada à evolução da inflação, a manutenção do valor projetado para 2027 para os anos seguintes (2% ao ano); a evolução da população residente no concelho de Leiria, a qual apresentou uma taxa de crescimento de 1,4% entre 2011 e 2021 (crescimento médio anual de 0,13%); a atualização tarifária teve em consideração as orientações da AMT conhecidas para os últimos anos, tendo-se feito depender a evolução da TAT da evolução da taxa de inflação, ponderada de um fator 0,75; e , como pressupostos fiscais, para todo o prazo contratual, foram considerados os valores e limites atuais referentes aos principais impostos do sistema fiscal.

Tabela 4 | Pressupostos de inflação assumidos

	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032
Banco de Portugal (Boletim Económico Banco de Portugal, outubro de 2023)	5,4	3,6	2,1							
Perspetivas Económicas e Orçamentais 2023-2027 (atualização)	5,2	2,8	2,2	2,1	2,0					
Valores adotados	5,4	3,6	2,1	2,1	2,0					
Estimativas para os anos seguintes						2,0	2,0	2,0	2,0	2,0

Fonte: Projeções para Portugal atualizadas em outubro de 2023, tendo em consideração a informação do Boletim Económico do Banco de Portugal de outubro de 2023 e as Perspetivas Económicas e Orçamentais 2023-2027 (atualização) do Conselho das Finanças Públicas

23. No que concerne às receitas, estas resultam essencialmente das receitas tarifárias que pertencem ao Município, e a sua estimativa consta da tabela seguinte (Estudo Económico Financeiro).

[confidencial]

<sup>5</sup> Índice Harmonizado de Preços no Consumidor

24. O Comparador do Setor Público é realizado concluindo que o modelo financeiro, ajustado de modo a incorporar as especificidades do modelo operador interno face a operador privado, conduz a resultados bastantes próximos do ponto de vista financeiro, concluindo, no entanto, que o resultado obtido permite considerar que a operação em regime de operador interno deva ser avaliada de modo mais aprofundado futuramente, justificadamente porque atualmente o Município não dispõe de estrutura técnica e operacional adequada e existe urgência na contratualização da rede de transportes urbanos.
25. Finalmente, conclui que o *“estudo foi desenvolvido assumindo premissas conservadoras que procuram acautelar a robustez do modelo às inevitáveis variações de preços e de custos, sendo por isso adotadas as estimativas mais elevadas da taxa de inflação ou os custos com combustível que enquadram a situação recente mais desfavorável”*.
26. Quanto ao Programa de Concurso, de referir dois aspetos que se entendem sobressair que são:
- Os critérios de adjudicação e de desempate, em que o de adjudicação é estabelecido como sendo o da proposta economicamente mais vantajosa, na modalidade monofator referida na alínea b) do n.º 1 do artigo 74.º do Código dos Contratos Públicos, constituindo o preço o único fator a avaliar; e,
  - O teor do seu anexo I que contém, a título indicativo, informação respeitante à oferta de referência atual do serviço público de transporte de passageiros rodoviário objeto do concurso relativa aos anos de 2019, 2020, 2021, 2022 e 2023.
27. Decorrente da análise inicial realizada às peças do procedimento foram identificadas algumas disposições que se entendeu carecerem de melhor ponderação e justificação, e que foram de imediato transmitidos ao Município para esclarecimento, nomeadamente as referentes às matérias reguladas nas Cláusulas 11ª e 51ª do Caderno de Encargos, assim:
- A Cláusula 11ª, **DISPONIBILIZAÇÃO DE BENS PELO ADJUDICATÁRIO**, estabelece um conjunto de disposições referentes a gestão patrimonial, que embora tendente à garantia da ininterruptibilidade

do serviço no caso de saída extemporânea do Adjudicatário, se entendeu poder revestir características anti concorrenciais, pelo que foi solicitado a sua reformulação ou a explicitação do seu racional e fundamentação, incluindo do ponto de vista concorrencial.

- A Cláusula 51<sup>a</sup>, REPOSIÇÃO DO EQUILÍBRIO ECONÓMICO-FINANCEIRO, estabelece critérios e limiares económico-financeiros para que o adjudicatário possa ter direito à reposição do equilíbrio económico-financeiro do Contrato, tendo sido entendido que os limiares expressos por não se identificar o racional do valores adotados, careciam de esclarecimento.

28. Obtidos os esclarecimentos necessários e tendo ainda o Município introduzido algumas alterações naquelas matérias procedeu-se à análise dos documentos tal como consta no presente parecer.

### III — Da Análise

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

29. As peças procedimentais apresentadas refletem as anteriores interações entre a AMT e o Município, seja as que decorrem do já mencionado Parecer 84/AMT/2020, seja das posteriores trocas de correspondência, igualmente já referidas, pelo que os documentos em análise se apresentam globalmente bem conseguidos, subsistindo, no entanto, alguns aspetos merecedores de alguma ponderação.
30. O atual procedimento tem por objeto a aquisição do serviço público de transporte de Passageiros regular, por modo rodoviário, do Município de Leiria, com sujeição do operador às obrigações de serviço público expressamente impostas no Caderno de Encargos.
31. A fundamentação da solução prestação de serviços, foi tomada pelo Município após ponderação das diversas opções possíveis, sendo suportada no Estudo de Viabilidade Económico-Financeira, que assim é direcionado para a avaliação das condições específicas dessa solução, não realizando qualquer comparação entre esta solução e outras como seja a concessão do serviço<sup>6</sup>, mas decorre de peças

---

<sup>6</sup> É apresentado o comparador público, ao qual é feita referência neste parecer.

anteriormente apresentadas que essa solução chegou a ser considerada como possível.

32. No entanto a solução, por ser relativamente mais simples, afigura-se como tendo algumas vantagens sobretudo quando o conhecimento de custos associados à operação e as estruturas de apoio não têm ainda dimensão que permita uma adequada gestão contratual, e sobretudo quando a repartição dos riscos associado ao contrato apresenta algum desequilíbrio.
33. Efetivamente há que ter em consideração que o atual procedimento resulta do próprio adiamento do que estava previsto lançar em 2021, e que foi condicionado pela situação de pandemia que alterou significativamente as condições operacionais e económicas conhecidas.
34. Assim, não se afigura nada a opor à escolha da solução prestação de serviços, que embora mantendo o risco do lado do Município, salvo alguns quesitos legais e contratualmente definidos, deve resultar em custos mais reduzidos e permite um maior controlo desses mesmos riscos pelo próprio Município.
35. Quanto ao estudo este afigura-se globalmente bem elaborado, cumprindo princípios básicos de um estudo económico, embora não deixe, contudo, de facilitar a tomada de algumas conclusões e pressupostos, como sejam:
  - (i) *"Globalmente, espera-se que a qualidade do serviço prestado melhore substancialmente, sendo possível admitir a atração de alguns novos utilizadores"* em resultado do aumento da oferta e da renovação da frota;
  - (ii) *"A evolução da procura segue a evolução da população residente no concelho de Leiria"*, resultados que não são inequivocamente lineares.
  - (ii) *"Para projetar a taxa de atualização tarifária teve-se em consideração as orientações da AMT conhecidas para os últimos anos, tendo-se feito depender a evolução da TAT da evolução da taxa de inflação, ponderada de um fator 0,75, o qual traduz o fator de amortecimento da TAT relativamente à taxa de inflação do ano de 2022. Este pressuposto procura traduzir aquilo que têm sido as orientações recentes da AMT num contexto de inflação mais elevada, assumindo-se que esta amortece a TAT quando a inflação é mais elevada"*, ora há muitos mais fatores que

afetam as receitas tarifárias e que não apenas a TAT cuja determinação pela AMT não é arbitrária.

36. Trata-se de pressupostos que embora não colocando em causa a validade do Estudo, que é um estudo prospetivo, não podem deixar de ser referidas, alertando para as eventuais consequências que a sua não verificação poderá ter nos encargos a assumir pelo Município.
37. Finalmente há a cláusula que expressa que o adjudicatário não goza do direito exclusivo de prestar o serviço objeto do Contrato, não podendo invocar direito a qualquer compensação ou direito à reposição do equilíbrio económico-financeiro do Contrato com fundamento na operação de serviço público de transporte de Passageiros por outros operadores no território do Município de Leiria, o que no entanto não acarretará inconvenientes para o operador uma vez que a receita tarifária pertence ao Município, não existindo desse modo risco de procura.

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

38. O Caderno de Encargos apresenta-se convenientemente estruturado, com 6 anexos, identificados no ponto 2, onde especifica os principais requisitos técnicos do serviço a contratar.
39. Como mencionado anteriormente, ponto 27 do presente parecer, tendo-se questionado o teor das cláusulas 11<sup>a</sup> e 51<sup>a</sup> do Caderno de Encargos<sup>7</sup>, o Município respondeu<sup>8</sup> com a informação de que estava a analisar aquela matéria e que posteriormente remeteria a documentação retificada, o que ocorreu com o envio<sup>9</sup> de um Estudo de Viabilidade Económico-Financeira com ligeiras retificações, que não alteram a apreciação realizada pela AMT e mais relevante a proposta de alteração do Caderno de Encargos conforme se transcreve e que vem ao encontro das reservas manifestadas pela AMT:

---

<sup>7</sup> [confidencial]

<sup>8</sup> [confidencial]

<sup>9</sup> [confidencial]

[confidencial]

40. Um aspeto a destacar são os requisitos técnicos para o material circulante, definidos na cláusula 20ª do Caderno de Encargos, que se assinala uma vez que as opções tomadas vão ao encontro 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 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, mas que, contudo, se impõem alguns alertas no sentido de serem acauteladas algumas questões, recomendando-se a sua clarificação.
- Considera-se muito positivo a imposição do cumprimento da subalínea ii) da alínea b) do n.º 1 do Decreto-Lei n.º 86/2021, de 19 de outubro, ao referir que deve *“Ser composta, a cada momento, por um número de veículos não poluentes que garanta o cumprimento da percentagem mínima de veículos não poluentes previstos na subalínea ii) da alínea b) do n.º 1 do Decreto-Lei n.º 86/2021, de 19 de outubro, face ao número mínimo de veículos que, a cada momento, integram a Frota;”* e que deve *“Ser composta, a partir de 1 de setembro de 2025, por pelo menos 13 veículos não poluentes;”*
  - A adoção de veículos elétricos encontra-se devidamente projetada no estudo económico-financeiro, tanto ao nível de custos de investimento como ao nível de custos operacionais e de algum modo decorre das disposições desta Cláusula 20ª do Caderno de Encargos, que determina os requisitos da frota, contudo não resulta inequívoco que haja a obrigação de utilizar o número de veículos previstos no estudo, nem que os mesmos sejam da *classe M3*;
  - Aliás apenas relativamente às classes M1 e M2 é imposta a obrigação de utilização de veículos de zero emissões de CO<sup>2</sup>, decorrendo da legislação

nacional e do direito da União Europeia que os veículos da classe M3 podem continuar a utilizar outros combustíveis alternativos<sup>10 11</sup>;

- A restante tipologia da frota em matéria de idade afigura-se conservadora mantendo em serviço veículos já com alguma idade, evitando investimentos volumosos concentrados, sem deixar de promover uma renovação sustentada, mantendo um equilíbrio entre a renovação da frota e a atratividade para a prestação de um serviço.
- Tendo em consideração as obrigações impostas pela Diretiva e conforme também determina o citado Decreto-Lei importa conhecer, o nível de veículos “limpos” obtidos com a submissão à concorrência, nomeadamente número e as categorias de veículos abrangidos pelos contratos, pelo que deverá o Município prever a comunicação daquela informação.
- A Cláusula 47.<sup>a</sup> - Remuneração do Adjudicatário, para além de definir o que constitui o preço base do procedimento – [confidencial] €/km – estabelece também um conjunto de condições cuja ocorrência poderá permitir o ajustamento da remuneração, estabelecendo para além de um número de ocorrências que consensualmente validam aquele ajustamento estabelece ainda duas condições particulares:
- A obtenção de apoio concedido pelo Estado<sup>12</sup> que esteja em vigor em cada ano contratual, se abrangidos por esse apoio estatal, às empresas de transporte público rodoviário de passageiros, incluindo, sem limitar, para aquisição de combustível rodoviário e recursos humanos; e,
- No caso de obtenção pelo Adjudicatário de financiamento não reembolsável para aquisição da Frota<sup>13</sup>, através de comparticipação de

---

<sup>10</sup> 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.

<sup>11</sup> 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.

<sup>12</sup> Número 6 da cláusula 47<sup>a</sup>

<sup>13</sup> Número 8 da cláusula 47<sup>a</sup>.

fundos comunitários ou nacionais, caso em que o ajuste da remuneração está perfeitamente definido nesta cláusula 47<sup>a</sup> e parametrizada em função de índice definido no Estudo Económico-Financeiro e do valor da participação ao investimento obtida.

41. Em ambos os casos existirá uma apropriação de benefícios públicos pelo contraente público, mas que se afiguram ter interpretações e consequências diferentes, pois e invertendo a ordem, se:

- O segundo caso se afigura constituir uma apropriação de benefícios que elimina uma sobrecompensação do operador que decorreria desses mesmos benefícios, mantendo desse modo a neutralidade financeira do contrato e ao que acresce que está perfeitamente definido o modo como o ajustamento deve ser realizado;
- Já o primeiro caso a existência de apoio do Estado à aquisição de combustível e recursos humanos estará provavelmente ligada a um aumento anómalo dos custos associados, que teriam um impacto negativo nas contas de exploração que se poderiam refletir num encargo adicional para o Município, pelo que se recomenda que esta disposição seja melhor avaliada de modo a garantir a sua neutralidade financeira.

42. Uma última recomendação relativamente à atualização da remuneração do operador, que está indexada unicamente ao 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 de reequilíbrio financeiro, 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**

43. Estabelece o PC que o concurso público, designado por “Concurso público para a aquisição do serviço de, transporte rodoviário de passageiros no Município de Leiria” (doravante “Concurso”) tem por objeto a adjudicação de uma proposta para a celebração de uma prestação do serviço público de transporte de passageiros por modo rodoviário no território do Município de Leiria.

44. Os procedimentos concursais bem como a definição do objeto encontram-se adequadamente explicitadas, neste caso por remissão para o Caderno de Encargos.
45. De modo a facultar informação aos potenciais concorrentes o Anexo I ao Programa de Concurso “*contém informação respeitante à oferta de referência atual do serviço público de transporte de passageiros rodoviário objeto do concurso relativa aos anos de 2019, 2020, 2021, 2022 e 2023, a qual é apresentada a título meramente indicativo e não enquanto pressuposto vinculativo para efeitos da execução do contrato*”, o que se afigura relevante para facilitar a formação de propostas por novos operadores.
46. Releva-se ainda que o Programa de Concurso expressa, tal como foi mencionado no anterior parecer da AMT e como decorre do disposto na alínea b) do n.º 2 do artigo 34.º do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, a obtenção do parecer prévio vinculativo.
47. O critério de adjudicação e o critério de desempate são estabelecidos no artigo 3º do Programa de Concurso, sendo o critério de adjudicação o da “*proposta economicamente mais vantajosa, na modalidade monofator, referida na alínea b) do n.º 1 do artigo 74.º do Código dos Contratos Públicos, constituindo o preço o único fator a avaliar.*”, sendo o desempate, se necessário, feito por sorteio realizado pelo Júri na presença de um representante de cada um dos concorrentes.
48. Trata-se de uma opção legítima definida pelo Município, que além do mais é suportada pelas especificações técnicas se encontram relativamente bem definidas no Caderno de Encargos.
49. No entanto, tendo em consideração a dimensão do objeto subjacente ao contrato, bem como alguns dos próprio requisitos estabelecidos, nomeadamente em matéria da constituição da frota, afigurar-se-ia que deveriam ser considerados outros critérios de desempate, nomeadamente e apenas a título de exemplo a idade média da frota proposta ou o número de veículos com classe de emissões mais baixa (Euro 5 ou Euro 6).
50. Trata-se naturalmente de matéria a reavaliar, pelo que se recomenda uma densificação dos critérios de desempate e consequentemente nos próprios critérios

de adjudicação, colocando também do lado dos operadores alguma premência na renovação mais acentuada da frota, sem colocar em causa os encargos do adjudicante, nem o nível de qualidade pretendido.

#### **IV – Recomendações e determinações**

51. 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
52. 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.
53. 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 Ecosystema.
54. 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.

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

- Seja garantida a 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;
- Em cumprimento do disposto no n.º 5 do artigo 36.º do Código dos Contratos Públicos, o presente Parecer deve ser identificado nas peças do procedimento;
- Uma vez assinados e concluído o procedimento, o contrato de serviço público e respetivos anexos, devidamente assinados, devem ser remetidos à AMT;
- 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 (como descreve a primeira recomendação adiante pelo

que deve ser implementado 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 atividades extracontratuais, de forma que seja efetivamente compensado o serviço efetivamente prestado;

56. Por outro lado, a título de recomendações e sem prejuízo do exposto ao longo deste parecer:

- No âmbito do cumprimento do regime previsto no Decreto-lei n.º 140/2019 de 18 de setembro, quanto a acesso livre e não discriminatório a terminais e interfaces, garantir a identificação dos terminais necessários a operação e a divulgação de que os mesmos se encontram disponíveis e em que condições para o adjudicatário;
- Quanto à atualização da remuneração do operador, que está indexada unicamente ao 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 de reequilíbrio financeiro, devem existir critérios claramente definidos e parametrizados o aumento dos custos com os combustíveis e com pessoal, ou seja, a atualização remuneratória depender das 3 variáveis.
- Afigura-se que neste caso concreto o concurso público para a prestação de serviços, minimiza o risco para os operadores, assim facilitando a eventual entrada de novos operadores, mas mantém o grosso dos riscos no Município, pelo que é recomendável que disponha de ferramentas que lhe permitam exercer um efetivo controlo dos fatores do risco que lhe fica sedado, o que para além da estrutura técnica e administrativa própria impõe ter uma adequada informação da operação, o que decorrente do teor do Caderno de Encargos se afigura efetivo.
- Simultaneamente, existindo uma inquestionável ligação entre o nível de risco assumido pelo operador privado e o conceito de lucro razoável e que o Estudo Económico-financeiro apresentado pelo Município conduz a um Preço Base que se afigura coerente com o mercado, mas também considerando o nível de investimentos previstos e contabilizados no

Estudo entende-se que deverá ser exercida uma eficaz gestão contratual de modo a evitar que do mesmo possa resultar uma sobrecompensação ao operador;

- Relativamente ao forte investimento na frota, não será por demais aqui reforçar a recomendação, quanto à melhor definição sobre a imposição da utilização de veículos elétricos, uma vez que representam uma fatia muito significativa do eventual investimento.
- Acresce, no âmbito das características técnicas exigidas e tal como estabelecidas na cláusula 20<sup>a</sup> do Caderno de Encargos, a necessidade de ser ponderada a retificação do disposto no seu n.º 7, considerando a exigência do cumprimento da norma EURO V, uma vez que apenas esta será compatível com a idade máxima de 14 anos para os veículos<sup>14</sup>.
- Apesar de a receita de bilheteira reverter integralmente para Município e nessa perspetiva a variação no preço ou modalidade tenha um impacto mais mitigado no operador, mas maior nas receitas do Município, afigura-se que numa perspetiva de reforço da atratividade dos transportes públicos deveria ser perspetivada a articulação da bilhética da Mobilis com os restantes transportes públicos a cargo da CIM Região de Leiria.

---

<sup>14</sup> No entanto, e relativamente ao requisito da idade máxima dos veículos a admitir na operação – nenhum poderá ter uma idade superior a 14 anos – há a considerar o seguinte: A cláusula 20.<sup>a</sup> (Frota) estabelece no seu n.º 7 que, “os veículos pertencentes à frota devem cumprir, no mínimo, a norma EURO IV”. De acordo com a Diretiva n.º 2055/55/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28 de setembro, são estabelecidas como datas de aplicação das normas EURO IV e EURO V as seguintes:

	Novas homologações	Novas matrículas
EURO IV	Outubro/2005	Outubro/2006
EURO V	Outubro/2008	Outubro 2009

No que diz respeito à norma ambiental EURO IV, esta tornou-se obrigatória para as novas homologações de veículos a partir de outubro de 2005 e para as novas matrículas de veículos, a partir de outubro de 2006. Relativamente à norma ambiental EURO V, esta tornou-se obrigatória para as novas homologações de veículos a partir de outubro de 2008 e para as novas matrículas de veículos, a partir de outubro de 2009. Decorre, assim, do quadro supra que, no limite, num veículo com 14 anos de idade (matriculado em 2010), a norma ambiental exigida já seria o EURO V e não o EURO IV. Ora, considerando que o contrato terá o seu início no dia 1 de janeiro de 2025, e que nenhum veículo poderá ter uma idade superior a 14 anos, significa que a norma ambiental a considerar será, de facto, a EURO V, aplicável obrigatoriamente para os veículos matriculados a partir de outubro de 2009. Dito isto, deverá ser alterado o n.º 7 da cláusula 20.<sup>a</sup>, passando a ser exigido, no mínimo a norma EURO V.

- 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;
- 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;
- No que se refere aos recursos humanos, matéria a que aliás o Caderno de Encargos já atenta, nomeadamente ao considerar o disposto no Código do Trabalho<sup>15</sup>, providenciar no sentido de um adequado acompanhamento do processo de cessão de posições contratuais ou de contratação de trabalhadores, pugnando, a todo o tempo, pelo integral cumprimento da legislação laboral, e prestando toda a informação que seja necessária, dada a grande sensibilidade social da matéria. É recomendável procurar obter os dados relevantes de pessoal de operadores incumbentes no sentido de apurar condições de eventual transmissão de estabelecimento;
- Ponderação de mecanismos contratuais que garantam agilidade na adaptação dos contratos à realidade operacional e que permitam lidar com situações imprevisíveis ou de força maior.
- Finalmente, uma referência e a recomendação à Taxonomia da EU, nomeadamente à Diretiva de Relatórios de Sustentabilidade Empresarial<sup>16</sup> que moderniza e reforça as regras relativas à informação social e ambiental que as empresas têm de comunicar, constituindo um esforço para promover a transparência e a responsabilização nas

---

<sup>15</sup> Aprovado pela Lei n.º 7/2009, de 12 de Fevereiro, na redação em vigor, e da Diretiva n.º 2001/23/CE do Conselho, de 12 de Março de 2001, relativa à aproximação das legislações dos Estados-Membros respeitantes à manutenção dos direitos dos trabalhadores em caso de transferência de empresas ou de estabelecimentos, ou de partes de empresas ou de estabelecimentos.

<sup>16</sup> Diretiva (UE) 2022/2464 do Parlamento Europeu e do Conselho de 14 de dezembro de 2022 que altera o Regulamento (UE) n.º 537/2014, a Diretiva 2004/109/CE, a Diretiva 2006/43/CE e a Diretiva 2013/34/UE no que diz respeito ao relato de sustentabilidade das empresas

práticas de sustentabilidade ambiental, que é aplicável, obrigatoriamente, a empresas de maior dimensão, mas que as pequenas e médias empresas (PME) também podem optar por utilizar voluntariamente, constituindo um incentivo às atividades económicas sustentáveis do ponto de vista ambiental, reforçando simultaneamente a transparência e reduzindo o risco de *greenwashing* no mercado.

## V — Conclusões

57. Em suma, está em causa um contrato com as seguintes características:

- Procedimento concursal público a lançar pelo Município de Leiria, enquanto autoridade de transportes;
- Pretende-se celebrar um contrato de prestação de serviços, em que o operador é remunerado pela produção;
- A receita tarifária é pertença do Município;
- Estipula-se um prazo de 8 anos;
- O preço unitário máximo por quilómetro, que constitui o preço base do procedimento é de [confidencial] €;
- A produção comercial anual (km) prevista é de 786.233 km em 2025 e de 807.996 km nos restantes anos.
- O modelo estima que o modelo de negócio se traduza num VAL de 547,0 mil euros (TIR de [confidencial]% na perspetiva do Pós-financiamento e com um Pay back period de 7 anos)
- No conjunto dos 8 anos de contrato e admitindo que a evolução do valor a pagar segue o ritmo da inflação, o valor global a pagar pela CML é estimado em aproximadamente [confidencial] euros, dos quais existe a expectativa de vir a recuperar cerca de [confidencial] euros por via das receitas tarifárias previstas.
- Não são atribuídos direitos exclusivos do serviço público de transporte de passageiros;

- 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 na Cláusula 20ª do Caderno de Encargos e os principais requisitos são: ter uma idade média não superior à soma da idade média da Frota afeta ao serviço público de transporte de passageiros às 00:00 horas do primeiro dia do Período de Funcionamento Normal, a qual não pode ultrapassar 120 (cento e vinte) meses, e do número de meses entretanto decorridos; ser composta por veículos que, individualmente, não tenham uma idade superior a 170 (cento e setenta) meses; ser composta, a cada momento, por um número de veículos não poluentes que garanta o cumprimento da percentagem mínima de veículos não poluentes previstos na subalínea ii) da alínea b) do n.º 1 do Decreto-Lei n.º 86/2021, de 19 de outubro, face ao número mínimo de veículos que, a cada momento, integram a Frota; ser composta, a partir de 1 de setembro de 2025, por pelo menos 13 veículos não poluentes; cumprir, no mínimo, a norma EURO IV;
  - Não estão previstos tarifários e sistema de bilhética intermodal, embora seja previsto a utilização tecnologia que permita a integração;
  - 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.
58. Assim, e em conclusão, no que concerne ao objetivo específico do presente parecer, afigura-se que o mesmo integra globalmente as recomendações e determinações anteriormente formuladas pela AMT, nomeadamente no parecer 84/AMT/2020, de 29 de outubro, bem como nas comunicações entretanto realizadas.

59. A alteração mais significativa face ao procedimento que obteve parecer favorável emitido pela AMT em 2020 é a alteração do tipo de contratação que o Município pretende realizar, que então seria uma concessão e agora, decorrendo das alterações conjunturais entretanto verificadas, se pretende que seja uma prestação de serviços.
60. Para além daquela modificação e das que decorrem diretamente dela, também pressupostos económicos e financeiros foram modificados e atualizados adotando parâmetros e critérios coerentes, fundamentando um Estudo Económico-Financeiro globalmente bem conseguidos, embora subsistindo alguns aspetos merecedores de alguma ponderação, conforme anteriormente expresso nos pontos 29 e subsequentes deste parecer, que, contudo, não invalidam a sua aceitabilidade.
61. Encontram-se balizados 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.
62. 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.
63. Neste sentido formularam-se determinações e recomendações tal como expressas ao longo deste parecer.
64. 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.



65. Em suma, o parecer prévio vinculativo da AMT quanto às peças do procedimento tendente à Aquisição de Serviços de Transporte Rodoviário de Passageiros da Cidade de Leiria 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, 29 de fevereiro de 2024.

A Presidente do Conselho de Administração

Ana Paula Vitorino