

PARECER N.º 31/AMT/2024

[versão não confidencial]

I – Introdução

1. A Comunidade Intermunicipal do Alentejo Litoral (CIM), nos termos e para os efeitos do disposto na alínea b) do n.º 2 do artigo 34.º do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, que aprovou os estatutos da Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT), veio requerer emissão de parecer relativo às peças do procedimento de Consulta Prévia para a Aquisição de Serviço de Transporte Rodoviário para um Serviço de Transporte de Verão, nos meses de Julho e Agosto de 2024, em regime de prestação de serviços.
2. Para o efeito, foi remetido a Minuta de Cadernos de Encargos, a Minuta de Convite e o Relatório de Fundamentação.
3. Na sequência da análise à referida documentação, verificou-se ser necessário complementar a informação enviada, sendo que também se suscitaram algumas questões que revelaram a necessidade de esclarecimentos, pelo que se efetuaram algumas interações com a entidade, por forma a que fosse possível reunir toda a informação necessária à emissão do presente parecer.
4. A emissão de parecer inscreve-se no cumprimento da missão da AMT enquanto regulador económico independente, nos termos dos seus Estatutos, publicados em anexo ao Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio e de acordo com as exigências que emanam da Lei-Quadro das Entidades Reguladoras Independentes, aprovada pela Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto.
5. A sua emissão fundamenta-se, assim, nas atribuições da AMT, previstas no n.º 1 do artigo 5.º dos seus Estatutos, designadamente, 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 a defesa do interesse dos operadores económicos; monitorizar e acompanhar as atividades do mercado da mobilidade e dos transportes terrestres e fluviais, e; avaliar as políticas referentes ao Ecossistema da Mobilidade e dos Transportes.
6. Nesta análise procurar-se-á avaliar a conformidade com o enquadramento e a *compliance* com a Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, que aprovou o Regime Jurídico do Serviço Público de Transportes de Passageiros (RJSPTP), com o Regulamento

(CE) n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007 (Regulamento), bem como o Código dos Contratos Públicos (CCP).

II - Enquadramento

7. A AMT solicitou a identificação e justificação das diferenças do presente procedimento face ao anteriormente validado por esta Autoridade, tendo a CIM remetido o Caderno de Encargos com o registo das alterações efetuadas face à versão utilizada no procedimento do ano anterior, indicando, também, as principais alterações na tabela infra:

Tema	2023	2024
Tipo de Procedimento	Consulta Prévia	Concurso – considerando o preço base
Bolsa de quilómetros	Não existe	Para fazer face a eventuais necessidades adicionais de serviço que possam relevar durante o projeto, adiciona-se uma bolsa de quilómetros de 11%
Títulos de Transporte	Associado à gratuidade, não existiu controlo de bilhética, tendo-se calculado a procura por amostragem	Adiciona-se o controlo de bilhética, com a utilização de passes (permitindo contabilizar quantas utilizações realizou o mesmo utilizador) gratuitos para os percursos identificados, existindo também bilhetes para quem não detenha ainda o passe, sendo estes ao mesmo preço que existe atualmente na rede de transportes. A receita destes bilhetes constitui receita da CIMAL, sendo deduzida à remuneração prevista no contrato
Serviços a contratuizar	-	O traçado dos serviços é idêntico à edição anterior, exceto o percurso com início em Santiago do Cacém, o qual teve uma menor procura. Adiciona-se ainda um serviço entre Cercal do Alentejo e Vila Nova de Milfontes, percurso que foi identificado no ano anterior com potencial procura
Frequência do Serviço	Serviços ao fim-de-semana em todos os percursos, e Grândola cm serviços também aos dias de semana	Adicionam-se serviços aos dias de semana noutras linhas, não sendo estes sobrepostos ao que existe na Rede Regular.

		Concentra-se a frequência em serviços entre a sede de Concelho e as Praias, reduzindo-se as frequências entre as zonas balneares e as praias, serviço esse com procura diminua na edição anterior
Preço base	[confidencial] € por veic.km	Atualizou-se o preço base para [confidencial] € por veic.km, considerando o aumento de custos, apurando-se uma taxa de rentabilidade semelhante [confidencial]

8. Na sequência da análise à resposta ao pedido de esclarecimentos efetuado por esta Autoridade, subsistiram questões a necessitar de clarificação, pelo que foram solicitados diversos esclarecimentos:

- Considerando a necessidade de analisar os valores constantes do Quadro 4.2 – Síntese de custos e do Quadro 4.3 – Resultados operacionais, ambos incluídos no documento relativo à fundamentação do procedimento, solicitou-se o seu envio em formato editável (por exemplo, excel);
- Relativamente à avaliação económico financeira efetuada e aos seus pressupostos, foi solicitada a seguinte informação:
 - Discriminação, por motorista, dos valores que perfazem o montante apurado no âmbito da respetiva rubrica da conta de exploração, nomeadamente, qual o valor pago a título de vencimento, subsídio de refeição, trabalho suplementar, etc. Solicitou-se, ainda, que fossem esclarecidas as “Quantidades” 148 e 154 constantes do quadro 4.2. do documento relativo à fundamentação do procedimento.
 - Qual o racional que presidiu à fixação de [confidencial] EUR/dia para o pessoal afeto à manutenção das viaturas, bem como o racional subjacente à fixação de [confidencial] EUR/dia para os custos com pessoal administrativo. Solicitou-se, ainda a apresentação da decomposição das referidas rúbricas, à semelhança do que foi solicitado relativamente aos motoristas;
 - Questionou-se a forma de apuramento do montante relativo ao combustível (custo por litro e consumo médio por viatura).

- Questionou-se, também, a forma de apuramento dos custos de manutenção e reparação.
- Foi pedido que a entidade esclarecesse qual o racional subjacente ao cálculo do preço base;
- Também foi solicitado o racional para a estimativa de uma bolsa adicional de quilómetros [confidencial] %;
- Solicitou-se que fosse clarificado de que forma ponderada a necessidade de assegurar a separação contabilística plasmada no Anexo ao Regulamento (CE) N.º 1370/2007, do Parlamento Europeu e do Conselho de 23 de outubro de 2007.
- Questionou-se se foi ponderada a suficiência no número de viaturas, caso seja necessário proceder a alguma substituição em caso de acidente ou avaria.
- Foi questionado quem é, efetivamente, o responsável pelo fornecimento dos cartões de passe e de que forma serão operacionalizadas a sua emissão e a sua venda aos passageiros, tendo sido solicitada clarificação das atribuições da entidade adjudicante e da entidade adjudicatária.
- Em relação às sanções contratuais, chamou-se a atenção para o facto de as mesmas deverem ser objetivas e mensuráveis, bem como graduadas consoante a gravidade, não podendo existir sanções de carácter fixo.
- Considerando a falta de objetividade e mensurabilidade de obrigações, foi sugerida a revisão da respetiva cláusula.

9. Em resposta, a CIM:

- Remeteu o documento relativo à fundamentação do procedimento em formato editável (por exemplo, excel);
- Quanto a custos de pessoal, a CIM esclareceu que considerou [confidencial]”;
- No que se refere a combustíveis, foi pressuposto o preço do gasóleo a [confidencial] €/L, com um Reembolso do Profissional de [confidencial] €/L, e um consumo de [confidencial] Km;

- Quanto a custos de manutenção e reparação, foram utilizados dados históricos recolhidos pela Autoridade de Transportes, nomeadamente de outros contratos de serviço público, depois de previamente verificados face às circunstâncias atuais;
- Foi esclarecido que *“o valor da compensação a atribuir pretende remunerar o Operador por esta OSP, providenciando uma taxa mínima de rentabilidade, sendo esta aceitável e enquadrável no serviço público de transporte. Não se considerando este imposto, a Taxa de Rentabilidade é de [confidencial] comparável com a taxa de rentabilidade de [confidencial] calculada nos mesmos termos no procedimento de 2023”*;
- Quanto à bolsa adicional de [confidencial] foi esclarecido que *“nos vários procedimentos elaborados pela CIMAL tem-se verificado necessidades de ajustes pontuais aos serviços de transporte público contratualizados, sendo frequente a necessidade de desdobramentos e ajustes de percurso para satisfazer necessidades as quais não foram possíveis de prever inicialmente. Neste sentido considerou-se uma pequena bolsa de quilómetros”*;
- [confidencial] Para efeitos de registo, tal como na rede regular, em cada serviço, o motorista dá entrada no SAE, sendo os dados registáveis atribuídos a cada linha. Não se verifica a necessidade de separar contabilisticamente a operação por linha, pois estas fazem parte de uma mesma prestação de serviços
- Esclareceu que *“7 viaturas é a constituição mínima, como indicado no n.º 1.4 do Anexo II, sendo que está previsto no n.º 1.2 que o número de veículos decorre da proposta a apresentar, a qual deverá salvaguardar o cumprimento dos níveis de serviço, e a necessidade de reforço, para efeitos de manutenção ou reparação. É uma obrigação do concedente assegurar o serviço em todas as circunstâncias e assegurar os meios necessários para a exploração, sem que isso se traduza em custos acrescidos. Anota-se que está em causa uma prestação de serviços de apenas 2 meses de verão”*;
- Esclareceu que a *“CIMAL produz e distribui os cartões de passe, os quais não têm um custo para o utilizador. O Operador apenas terá de verificar*

o controlo dos passageiros. Para quem não disponha de cartão de passe, terá de adquirir um bilhete a bordo, sendo aí onde o prestador é responsável pela venda de títulos. Retificou-se o ponto 3 do Anexo IV para resolver as incongruências detetadas”.

- Procedeu à revisão de cláusulas.

10. Foram solicitados esclarecimentos adicionais pela AMT:

- Quanto aos valores de referência utilizados para custos de pessoal (motoristas, manutenção e administrativo), bem como para o preço do combustível;
- Quanto à ausência de referência ao apoio ao combustível atribuído pelo Fundo Ambiental que terá, necessariamente, de ser deduzido no preço de compra do combustível, por forma a obviar a situações de dupla ou sobrecompensação;
- O envio dos contratos de serviço público referidos e esclarecimento do racional utilizado;
- Esclarecimento sobre a taxa de rendibilidade de [confidencial] % não corresponder ao definido a título de preço base;
- Qual o qual o racional que presidiu à fixação da bolsa de quilómetros no valor de [confidencial] % dos quilómetros totais da prestação de serviços.
- A necessidade de previsão da separação contabilística, conforme prevista no Anexo ao Regulamento (CE) N.º 1370/2007, do Parlamento Europeu e do Conselho de 23 de outubro de 2007.

11. Em resposta, a CIM esclareceu que:

[confidencial]

- *“Recorreu-se a informação da ANTROP para os devidos efeitos, com o valor das remunerações e complementos, atualizadas para vigorar no ano de 2024, apresentando-se os seguintes pressupostos e cálculos:*
- *“Os valores apresentados foram assumidos com base na remuneração dos motoristas e correspondem aos custos brutos para a empresa, levando em consideração uma percentagem diminuta de tempo dedicado*

do pessoal - [confidencial] %. Em última análise, esses profissionais podem ser remunerados por meio de prestação de serviços, pelo que se considera estes custos aceitáveis. O objetivo é estabelecer um preço base e seus pressupostos de forma coerente e admissível para colocar à concorrência, cabendo ao mercado validar esses pressupostos e ajustar o valor do contrato conforme a concorrência e os valores praticados;

- *O valor considerado no modelo económico para o preço do gasóleo foi de [confidencial] €, valor que já considera o desconto do reembolso profissional (1[confidencial] €). O valor foi apurado em consulta ao portal da DGEG para postos na região, no momento da elaboração do Caderno de Encargos;*
- *[confidencial]*
- *O valor de [confidencial] € foi apurado considerando o disposto no Estudo de Fundamentação do Contrato para a Exploração do Serviço Público de Transporte de Passageiros do Alentejo Litoral, considerando os custos estimados de manutenção e pneus;*

[confidencial]

- *Considerando que no referido estudo estimou-se em 2022 uma taxa de inflação estável de 2%, à luz da atualidade entendeu-se atualizar esses valores à TAT de 2023 e 2024, tendo-se:*

[confidencial]

- *O Preço Base tem em conta a possibilidade da realização dos veículo. quilómetro previstos na bolsa de quilómetros, sendo pagos se, e apenas se, se verificar a necessidade da sua realização, a pedido da CIMAL.*
- *Embora a informação disponibilizada pelo Banco de Portugal tenha carácter genérico, esta confirma os pressupostos e resultados apresentados. Esta informação é consistente com os dados do Banco mundial, de outras entidades, e com os valores de referência utilizados no setor dos transportes, que variam entre 7,5% e 10%. De notar que o valor apresentado na página reflete a redução da taxa de rentabilidade observada durante a pandemia. Esses valores podem variar conforme o*

nível de investimento, o período de exploração, o nível de risco, e as condições específicas de cada mercado, entre outros fatores. Para o procedimento em apreço, considerou-se que este valor é aceitável, alinhado com a prática do setor e as especificidades locais.

- *O diferencial entre as taxas de rentabilidade prende-se com [confidencial]*
- *Entendeu-se que valor seria um valor razoável considerando a eventual necessidade de reforço de algumas carreiras em horários que possam ter maior procura, tendo também em conta as limitações orçamentais associadas a um procedimento desta natureza, bem como o enquadramento legal, que, implicaria a necessidade da publicação no JOUE com a antecedência de um ano para contratos com mais de 50.000 veic.km. Neste sentido, representa um compromisso entre as disponibilidades financeiras, enquadramento legal e as eventuais necessidades de reforço que não conseguimos antecipar com precisão;*
- *Será acrescentada a obrigatoriedade de o Operador dispor de contabilidade analítica referente ao serviço objeto do contrato a estabelecer ou, na impossibilidade, de dispor de um sistema contabilístico que permita individualizar e identificar os custos e receitas referentes ao contrato a estabelecer.”*

III – Do Parecer

12. A AMT emitiu anteriormente 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 (Parecer n.º 31/AMT/2023, de 31 de junho), no sentido favorável.
13. 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, foi determinado que:
 - em cumprimento do disposto no n.º 5 do artigo 36º do Código dos Contratos Públicos, o Parecer fosse identificado nas peças do procedimento;

- a CIMAL remetesse à AMT o contrato assinado;
 - fosse elaborado e remetido à AMT o relatório de execução do contrato que resultar do presente procedimento.
14. Foi ainda recomendado que a consulta abrangesse 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.
15. Ora a CIM informou do cumprimento de recomendações e determinações efetuadas no anterior parecer, que foram acolhidas, bem como identificou e justificou as diferenças nas peças procedimentais face a anterior procedimento validado.
16. Analisada a documentação verifica-se que, na generalidade, está em causa o mesmo tipo de prestações, apenas diferendo o prazo da mesma, o que tem efeitos nos montantes a pagar.
17. Considera-se que o caderno de encargos/contrato e compensação financeira/remuneração ou requisitos mínimos subjacentes não são substancialmente alterados, pelo que se mantém a apreciação favorável quanto à conformidade das peças ao enquadramento legal.
18. Neste contexto, na verdade, não seria necessária a emissão de outro parecer, conforme Acórdão proferido no âmbito do processo n.º 01973/20.2BEPT). Ainda assim, considerou-se necessário solicitar esclarecimentos ao operador quanto às diferenças no que procedimento, que se consideram satisfeitas.

all – Conclusões

19. Nos termos da alínea a) do n.º 1 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, é favorável a apreciação das peças do procedimento de Consulta Prévia para a Aquisição de Serviço de Transporte Rodoviário para um Serviço de Transporte de Verão, nos meses de Julho e Agosto de 2024, em regime de prestação de serviços, no que se refere à sua conformidade com o enquadramento legal citado.

Mantém-se, contudo, o sentido das determinações efetuadas em anterior parecer,
no que se refere ao ano de 2024.

Lisboa, 23 de julho de 2024

A Presidente do Conselho de Administração

Ana Paula Vitorino