

PARECER N.º 58/AMT/2020

[versão não confidencial]

SUPERVISÃO – AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E MONITORIZAÇÃO SETORIAL

I – DO OBJETO

1. A Comunidade Intermunicipal do Alto Alentejo (CIMAA), remeteu à Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT) através de correio eletrónico, as peças do procedimento pré-contratual relativas ao concurso público para a concessão do serviço público de transporte de passageiros regular por modo rodoviário na região do Alto Alentejo, para efeitos da emissão de parecer prévio vinculativo por parte desta Autoridade, em cumprimento do estabelecido na alínea b) do n.º 2 do artigo 34.º dos Estatutos da Mobilidade e Transportes, aprovados em anexo ao Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 18/2015.
2. O pedido de parecer foi instruído com a seguinte documentação:
 - Caderno de Encargos
 - Anexo I Rede e Serviços
 - Anexo II Terminais rodoviários
 - Anexo III Código de Exploração
 - Anexo IV Títulos de transporte e sistema tarifário
 - Anexo V Sistema de bilhética
 - Anexo VI Plataforma de gestão
 - Anexo VII Indicadores de desempenho
 - Anexo VIII Obrigações de prestação de informação
 - Anexo IX Modelos de relatórios financeiros
 - Anexo X Layout dos sinais distintivos do comércio do Sistema de Mobilidade da CIMAA
 - Anexo XII Seguros¹
 - Programa de Concurso

¹ Não foi remetida a informação referente a este anexo.

- Fundamentação subjacente ao procedimento de seleção de operador para o serviço público de transporte de passageiros CIM do Alto Alentejo
3. Após a análise preliminar da documentação recebida, foi solicitada documentação complementar, tendo igualmente sido remetidas novas peças do procedimento concursal sobre as quais recaiu a presente análise.
 4. O presente parecer decorre do cumprimento da missão da AMT enquanto entidade reguladora independente, nos termos dos estatutos publicados em anexo ao Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, designadamente quanto à previsão do n.º 1 do artigo 5.º, 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, acompanhamento e avaliação das atividades e políticas do Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes, e, ainda do estabelecida na alínea b) do n.º 2 do artigo 34.º dos referidos estatutos.
 5. O parecer da AMT enquadra-se ainda na reforma estrutural operada pela publicação da 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 (doravante Regulamento), relativo aos serviços públicos de transporte de passageiros, que vieram determinar a obrigatoriedade de contratualização da prestação daqueles serviços até 3 de dezembro de 2019.
 6. Acresce ainda, ao necessário enquadramento:
 - O **Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE)**, nas matérias relativas a auxílios de Estado no setor dos Transportes, nomeadamente dos artigos 90.º a 100.º, artigos 101.º a 106.º (sobre as regras de concorrência aplicáveis às empresas) e artigos 107.º a 109.º (sobre auxílios concedidos pelo Estado) do TFUE e a Jurisprudência Europeia sobre estas matérias;
 - A regulamentação e jurisprudência específica da União Europeia em matéria de obrigações de **serviço público e auxílios de Estado**, em especial no contexto dos Serviços de Interesse Económico Geral;

² Alterado pelo Regulamento (UE) 2016/2338 do Parlamento Europeu e do Conselho de 14 de dezembro de 2016.

- O **Código dos Contratos Públicos (CCP)**, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, na sua atual redação e as Diretivas da União Europeia em matéria de contratação pública;
 - A **Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro**, e **Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro**, que estabelecem o regime jurídico e financeiro das autarquias locais, comunidades intermunicipais e áreas metropolitanas;
 - O **Decreto-Lei n.º 60/2016, de 8 de setembro**, que estabelece as regras específicas aplicáveis à prestação de serviço público de transporte de passageiros flexível;
 - A **Lei n.º 19/2012, de 8 de maio**, que aprovou o novo Regime Jurídico da Concorrência.
7. Nesta análise, procurar-se-á aprofundar e avaliar não apenas as diversas questões regulatórias subjacentes ao pedido de parecer, como também o que respeita aos instrumentos contratuais e legais enquadradores.
8. Em primeiro lugar, o **enquadramento e a compliance** com o estabelecido na Lei n.º 52/2015, de 9 de junho e no Regulamento e na demais legislação aplicável à descentralização administrativa e subvenções públicas, designadamente, no Decreto-Lei n.º 167/2008, de 26 de agosto, alterado pela Lei n.º 64/2013, de 27 de agosto. Note-se que este quesito de conformidade/*compliance* com as disposições legais aplicáveis no ordenamento jurídico é condição necessária à emissão do presente parecer. Ou seja, só depois da sua verificação positiva, se torna legítimo à AMT prosseguir a análise das **questões regulatórias e jus concorrenciais** subsequentes.
9. Em segundo lugar, pretende-se contribuir para o suprimento de “**falhas de mercado**”, sem gerar “**falhas de Estado**” ou de entidades e/ou atos normativos que, de algum modo, o representam e construir um paradigma de concorrência não falseada, sem restrições ou distorções, protegendo o bem público da **mobilidade inclusiva, eficiente e sustentável**, promovendo ainda a confluência dos paradigmas societários subjacentes às diferentes racionalidades plurais e não aditivas, cada qual na sua autonomia própria e de verificação cumulativa: a dos investidores; a dos profissionais/ utilizadores/ utentes/ consumidores e/ou cidadãos; e a dos contribuintes.
10. Note-se que os fatores determinantes destes equilíbrios são de tal modo diferenciados, quer no objeto, quer nas metodologias, quer ainda nos contextos relevantes em que cada uma daquelas racionalidades possui uma autonomia muito vincada. Daqui decorre

que a qualidade intrínseca dos atos regulatórios da AMT é a visão integrada daqueles equilíbrios, não havendo lugar à consideração de qualquer mecanismo aditivo que dissolva as especificidades de uma racionalidade em prejuízo de qualquer uma das outras.

11. A aplicação deste **Modelo de Regulação** visa contribuir para a consolidação de um ambiente incentivador do investimento, assente, por um lado, (1) na adoção de regras e procedimentos claros, assertivos, coerentes, credíveis, transparentes, com um elevado ciclo de vida, sindicáveis, que tenham impacto positivo nos **Mercados Relevantes da Mobilidade**, que promovam a competitividade e, por outro lado, (2) na inovação e na antecipação de novos mercados, procurando sempre construir um paradigma de concorrência inclusiva - que corresponde ao descrito nos Tratados fundacionais da Construção Europeia pela expressão “concorrência não falseada”, ou seja, sem restrições nem distorções.

II – DA FUNDAMENTAÇÃO DA OPERAÇÃO

12. A documentação remetida enquadra-se nos princípios de diagnóstico e fundamentação recomendados pela AMT³, incluindo (i) caracterização sumária da situação atual relativa ao transporte público de passageiros; (ii) Estudo das principais hipóteses de estruturação do procedimento concursal para a atribuição da referida concessão, bem como apresentação dos fundamentos subjacentes às opções tomadas; (iii) Análise da viabilidade económico-financeira da concessão; (iv) Análise do *value for money* da concessão; (v) Estimativa dos principais custos e benefícios da concessão; e (vi) Análise do regime de partilha de risco.
13. Os principais objetivos identificados pela CIMAA com o processo de contratualização do SPTP são:
 - Contribuir para a descarbonização da Região;
 - Garantir a mobilidade dos cidadãos na comportabilidade orçamental disponível;
 - Promover a utilização de transporte público;
 - Conhecer os padrões de mobilidade, em particular do transporte público.

³ Como consta de http://www.amt-autoridade.pt/media/1505/site_informação_stakeholders.pdf.

14. Os 15 municípios envolvidos, delegaram na CIMAA as suas competências enquanto autoridades de transportes através de celebração de contratos interadministrativos nos termos dos artigos 6.º e 10.º do RJSPTP⁴.
15. A CIMAA empreendeu os diversos estudos com incidência no setor dos transportes, como sejam a oferta presente e futura de SPTP; a procura atual e futura de SPTP; a escolha do modelo contratual; as condições técnicas da concessão; outras obrigações contratuais e viabilidade económico-financeira da concessão.
16. [confidencial]
17. O diagnóstico de mobilidade realizado indicia uma elevada dependência do automóvel nas deslocações e um baixo nível de utilização do transporte público na região. O estudo refere ainda que foi analisada a oferta com base na informação proveniente do SIGGESC⁵ para além da caracterização e quantificação da despesa de cada município com os serviços de transporte.
18. Quanto à oferta presente, importa referir que o SPTP da Região de Alto Alentejo é explorado atualmente por dois operadores⁶: [confidencial]
19. É igualmente apresentada a contribuição dos municípios para a operação do Serviço Público de Transporte de Passageiros na região, a qual totalizou €[confidencial] no ano de 2017.⁷
20. Já quanto à rede e serviços a contratalizar é referido como principal objetivo, a manutenção da acessibilidade da rede atual para as principais deslocações da população escolar e da população em geral, com a introdução de ajustamentos pontuais.
21. A futura rede a contratalizar, incluirá linhas municipais, intermunicipais e inter-regionais para as quais a CIMAA se encontra constituída como Autoridade de Transportes, sendo que a definição da rede inter-regional foi acordada com as CIM limítrofes pelo que os contratos interadministrativos celebrados, formalizam o entendimento estabelecido entre as diferentes Autoridades de Transporte.

⁴ ANEXO III.1 do documento “*FUNDAMENTAÇÃO SUBJACENTE AO PROCEDIMENTO DE SELEÇÃO DE OPERADOR PARA O SERVIÇO PÚBLICO DE TRANSPORTE DE PASSAGEIROS CIM DO ALTO ALENTEJO*”

⁵ É identificado o constrangimento decorrente da dificuldade de validação e interpretação do conteúdo dos carregamentos no SIGGESC.

⁶ A cobertura atual no território da CIMAA por operador encontra-se detalhada na página 9 do estudo em análise.

⁷ Conforme quadro detalhado por município na página 10 do mesmo estudo.

22. Quanto aos **níveis mínimos de serviços a contratualizar**, é referido que os mesmos devem ser adequados à procura e devem ser economicamente sustentáveis e racionais, atendendo aos níveis mínimos, designadamente os modelos e exploração intermodal e flexível, tendo ainda em atenção a adequabilidade à satisfação das necessidades de mobilidade das populações e recursos públicos necessários ao seu financiamento.
23. Assim, foram introduzidos ajustamentos conducentes a aumentar a cobertura territorial para locais sem SPTP⁸, tendo sido igualmente decido CIMAA e municípios não assegurar ligação em transporte público em alguns lugares onde o serviço seria desproporcionadamente difícil ou implicasse a disponibilização de meios económico-financeiros desproporcionados.
24. Quanto ao **tarifário**, considerou-se que seriam de evitar disrupções suscetíveis de acrescer dificuldades aos *stakeholders* gerando mais instabilidade, pelo que a opção será a de manutenção do atual sistema tarifário, não obstante ser referido que o mesmo se mostra pouco atrativo pelos preços elevados para uma população envelhecida e com baixo poder de compra.
25. Por outro lado, o **estudo económico-financeiro realizado**, terá concluído por uma cobertura de cerca de [confidencial] % dos custos operacionais pelos proveitos de bilheteira, sendo que uma parte significativa (cerca de [confidencial] %) decorrem das participações dos municípios por via de aquisição de bilhetes de assinatura para a população escolar onerando, o que resulta na oneração significativa da despesa com a rubrica transportes, não sendo assim possível aumentar o financiamento de forma a implementar a redução.
26. Já quanto à implementação do Programa de Apoio à Redução Tarifária (PART), o mesmo resultou numa participação adicional aos municípios, não sendo ainda conhecidos os impactes da medida, não obstante a adesão de novos utilizadores não se mostrar significativa naquele território, uma vez que, sendo a CIMAA um território de baixa densidade, a redução tarifária não será suficiente para atrair nova procura.
27. Sobre a articulação entre tarifários de autoridades adjacentes, o estudo refere que, os diferentes estados de contratualização entre as CIM limítrofes, terá possibilitado a identificação das linhas com maior relevância para cada território, sem permitir no entanto, nesta fase, a articulação tarifária, sendo as deslocações para territórios

⁸ Estes ajustamentos permitirão o acesso a mais cerca de 1500 habitantes do território em causa.

contínuos maioritariamente asseguradas pelas linhas inter-regionais de forma a minimizar o eventual impacto de não integração com outros sistemas tarifários.

28. Quanto ao **modelo contratual a adotar**, o estudo refere que foram analisadas as seguintes opções:
- Exploração direta do serviço público;
 - Exploração através da sua atribuição a um operador interno, constituído para o efeito;
 - Celebração de um contrato de concessão de serviço público com outro operador de serviço público;
 - Celebração de um contrato de aquisição de serviços.
29. A primeira hipótese terá sido afastada face à ausência de capacitação da CIMAA e ainda considerando a inexistência na gestão direta dos serviços em causa,
30. Quanto à possibilidade de exploração através de um operador interno, a mesma acarretaria a capacitação do operador em termos técnicos e operacionais, nomeadamente a capacidade económica e financeira assim como a existência dos recursos humanos necessários, para além da aquisição da frota de cerca de 61 viaturas.⁹
31. Deste modo, e considerando as modalidades de contrato de serviço público previstas na Lei 52/2015 (contrato de concessão de serviço público de transporte de passageiros e contrato de prestação de serviço público de transporte), conclui o estudo pela melhor adequação do contrato de concessão de serviço público como o mais adequado atento o atual estado de capacitação e a afetação de recursos necessários à fiscalização e monitorização do futuro contrato.
32. É proposto pela CIMAA, a opção pela **celebração de contrato de concessão** com um operador de serviço público selecionado através de um procedimento concorrencial, o qual permitirá promover a sustentabilidade do sistema do SPTP e garantir uma partilha equilibrada de riscos, custos e responsabilidades entre a CIMAA e os operadores e que seja simultaneamente compatível com os interesses públicos e privados subjacentes à exploração do SPTP com recurso à colaboração de entidades privadas.¹⁰

⁹ Não existe igualmente tradição na região de operação do serviço público de transportes por operador interno nas últimas décadas, embora existe uma experiência de planeamento e de operação, mas de âmbito municipal, em Portalegre.

¹⁰ Tendo em conta que, segundo o n.º 2 do artigo 20.º do RJSPTP, o contrato de concessão é definido como um contrato "em que o operador de serviço público se obriga a explorar o serviço público de transporte de passageiros, em condições e por um período determinados pela autoridade de transportes competente, em nome próprio e sob sua responsabilidade, sendo

33. Já a escolha de contrato de prestação de serviço, em que o operador é remunerado pelo serviço prestado implicaria que a CIMAA detivesse controlo absoluto sobre a receita da operação, [confidencial].
34. Por outro lado, a atual operação território é assegurada através de um modelo semelhante ao de um contrato de concessão de serviço público na mediada em que, os atuais operadores têm duas fontes principais de receita que consistem nos pagamentos dos municípios para emissão de títulos mensais para alunos e para compensação por obrigações de serviço público (OSP) impostas e ainda as decorrentes das receitas de bilheteira do transporte de outros passageiros.¹¹
35. Quanto ao prazo previsto para o contrato de concessão, e tendo em conta *i) a ausência de dados estruturados confiáveis e objetivos necessários à conceção de uma concessão de longa duração ii) o nível de capacitação atualmente existente na CIMAA iii) a necessidade de dar estabilidade contratual ao futuro operador iv) o equilíbrio do modelo económico-financeiro* e a matriz de risco, é proposto fixar o prazo da concessão em 4 anos,¹² sendo previsto um período de transição de 4 meses entre a entrada em vigor do contrato e o início da operação.
36. Quanto às obrigações contratuais do futuro operador, a definição de requisitos do material circulante e sistema de bilhética, o sistema de informação e apoio à exploração, a avaliação de desempenho, os recursos humanos, encontram-se detalhados no Caderno de Encargos.
37. São ainda de ressalvar as obrigações de reporte de informação, [confidencial].¹³
38. É ainda prevista a autorização expressa para **o desenvolvimento de atividades acessórias**, o que permitirá a otimização dos meios afetos à operação, na medida em que é expetável que o operador procure rentabilizar a utilização dos meios fora dos períodos em que os mesmos são necessários para o transporte regular.

remunerado, total ou parcialmente, pelas tarifas cobradas aos passageiros", exigindo-se portanto, a receita tarifária seja uma fonte relevante de rendimento dos operadores e que se verifique uma transferência efetiva e significativa do risco de exploração, a CIMAA conclui que essa é a opção que, pelas razões referidas, melhor serve os seus interesses atendendo às circunstâncias atuais.

¹¹ É ainda referido que, desde 1 de maio de 2019, os operadores passaram a ser remunerados por compensação da redução tarifária imposta pela CIM ao abrigo do PART.

¹² Nos termos do n.º 1 do artigo 410.º do CCP, "o prazo de vigência do contrato [de concessão] é fixado em função do período de tempo necessário para amortização e remuneração, em normais condições de rendibilidade da exploração, do capital investido pelo concessionário", determinando o Regulamento (CE) n.º 1370/2007, no n.º 3 do artigo 4º, que a duração dos contratos de serviço público não pode ser superior, em regra, a dez anos para os serviços de autocarros.

¹³ A informação deverá ser integrada em Relatórios de Acompanhamento do Contrato, de acordo com a periodicidade definida, mensal, trimestral ou anual, sendo solicitada informação de índole geral e com desagregação por tipo de atividade, nomeadamente Informação de execução do contrato sobre a Rede Base e Informação relativa a serviços comerciais de transporte de passageiros realizados com recurso aos meios afetos ao Contrato.

39. De acordo com o estudo e com o modelo económico-financeiro, o exercício destas atividades irá permitir melhorar a exploração da concessão em termos económico-financeiros, com diminuição dos custos da concessão (que serão repartidos, nos termos contabilísticos adequados, entre a concessão e as outras atividades), o que possibilitará o aumento de receitas da concessionária de forma a não haja lugar ao pagamento de compensações por obrigações de serviço público.
40. O Caderno de Encargos prevê assim a autorização expressa para a realização das seguintes atividades:
- Serviço de transporte comercial de passageiro
 - Serviço de transporte escolar através de circuitos especiais;
 - Serviço público de transporte de passageiros expresso;
 - Atividades publicitárias.
41. Será ainda prevista no CE a existência de contabilidade analítica que permitirá separar as atividades concedidas e cada uma das atividades complementares ou acessórias autorizadas ou venham a ser autorizadas, de forma a permitir quantificar o resultado destas atividades sobre as quais haverá partilha de receita.
42. É igualmente previsto que, com a extinção da concessão, reverterem gratuitamente para a concedente, para os municípios proprietários dos bens ou para a entidade designada que venha a ser designada pela concedente, a universalidade de bens e direitos afetos à concessão pela concedente, incluindo as benfeitorias realizadas a esses bens pela concessionária.
43. O estudo em análise prevê igualmente que a produção quilométrica anual prevista possa sofrer variações ao longo de cada ano que não excedam 10%¹⁴, sendo este o limite máximo de incerteza a transferir para o operador, sendo que, aquela variação da produção quilométrica apenas deve ser risco da concessionária até ao limiar de 1%, devendo a partir daí ser remunerado com uma remuneração adequada a repor o equilíbrio financeiro do contrato.
44. Quanto à matriz de riscos, o estudo menciona que, nem o Regulamento 1370/2007, nem o RJSPTP, estabelecem qualquer modelo obrigatório ou referencial para a partilha de risco e de responsabilidade entre a autoridade de transportes e o operador.

¹⁴ Ficam de fora do limite dos 10% os ajustamentos pontuais previstos no artigo 31.º do RJSPTP, que venham a ser determinados pela CIMAA, por razões de interesse público e mediante decisão unilateral fundamentada.

45. Face à ponderação efetuada em função dos serviços de transporte e níveis de serviço exigidos ao concessionário, obrigações contratuais impostas e regras tarifárias previstas, o operador deverá assumir, exclusivamente, a responsabilidade pelos riscos relativos à oferta (o risco da variação de todos os custos necessários à execução das atividades concedidas, designadamente dos preços de combustíveis e dos custos associados à obtenção, à manutenção e à atualização de todas as licenças, títulos ou outros direitos necessários para o exercício das atividades da concessão nos termos definidos no Caderno de Encargos), ao investimento (designadamente o risco das depreciações ou amortizações dos bens ou direitos da titularidade do operador afetos à concessão nos termos previstos no Caderno de Encargos) e à procura (o risco da variação do número de clientes).
46. Quanto ao concurso público, a CIMAA propõe que a adjudicação seja feita num único lote, considerando que, a insuficiência das receitas para garantir a viabilidade da exploração da concessão seria ainda maior caso o objeto contratual fosse desagregado em mais do que um lote, uma vez que num território com densidade populacional baixa, a operação do serviço num território mais vasto (e único) potencia algumas economias de escala.
47. Já quanto ao modelo de avaliação proposto, a adjudicação é feita de acordo com o critério da proposta economicamente mais vantajosa (artigo 74.º do Código dos Contratos Públicos), tendo em consideração os seguintes fatores e coeficientes de ponderação:
- Idade Média do Material Circulante [IM]: 50%;
 - Wi-fi (WF): 20%;
 - Veículos limpos (VL): 30%.
48. As análises de viabilidade económico-financeira foram desenvolvidas tendo em conta as características particulares dos serviços de transporte a contratualizar e os serviços de transporte que o futuro operador poderá vir a realizar com os recursos afetos ao contrato:
- a) **Rede Concessionada**¹⁵ (inclui os serviços de transporte regular que constituem o SPTP da CIMAA):

¹⁵ No total, a rede concessionada corresponde à realização anual de cerca de 1,2 milhões km (não incluindo quilómetros em vazio)

- **Rede Atual**¹⁶, constituída por **41 linhas regulares**, onde se incluem serviços de transporte municipais, serviços de transporte intermunicipais e serviços de transporte inter-regionais;
- **Novos serviços** de transporte no Município do Crato, que incluem uma nova linha regular;
- **Novos serviços** de transporte no Município de Campo Maior, que incluem duas novas linhas regulares.

b) **Outros Serviços Comerciais** de Transporte, assegurados pela concessionária com recurso a bens afetos ao Contrato¹⁷.

49. Quanto aos custos operacionais estimados e considerando os que habitualmente têm maior peso (pessoal, combustível, manutenção de veículos e outros custos operacionais), encontram-se sintetizados no quadro seguinte:

[confidencial]

Unidade: euros a preços correntes

50. Quanto à estimativa de receitas da rede concessionária, a estimativa de proveitos de bilheteira é a seguinte:

[confidencial]

Unidade: euros a preços correntes

51. Para a estimativa de proveitos decorrentes de serviços de transporte comercial complementares, assumiu-se uma rentabilidade média de [confidencial]€ por cada quilómetro realizado, o que resultou na seguinte estimativa:

[confidencial]

Unidade: euros a preços correntes

52. O valor anual estimado com amortizações foi cerca de [confidencial] euros, o qual foi alocado aos diferentes serviços de transporte que se projetam vir a ser realizados com base na sua produção quilométrica.

53. Para a análise de viabilidade foram considerados e analisados, ao longo do período do contrato e consideraram-se como receita do operador, os proveitos de bilheteira do SPTP e o resultado operacional (EBIT) dos serviços comerciais de transporte

¹⁶ Nesta rede não se incluem os Transportes Urbanos de Portalegre.

¹⁷ [confidencial]

assegurados pela concessionária, estimando-se que no primeiro ano de contrato os benefícios económicos, medidos através do cálculo do resultado operacional (EBIT), decorrentes da realização dos serviços comerciais de transporte sejam cerca de [confidencial] €.

54. Tendo em atenção o excedente de exploração dos serviços de transporte a contratar conclui-se que a realização dos serviços de transporte fixados como OSP, será equilibrável através das receitas geradas e assegurar em simultâneo, uma margem de lucro razoável ([confidencial] %) conforme o estabelecido no Regulamento 1370/2007, pelo que não haverá necessidade de financiar o contrato através de pagamentos por OSP.
55. [confidencial]
56. A análise de sensibilidade tem por objetivo identificar os principais fatores críticos na sustentabilidade económica do contrato a celebrar, sendo que a rentabilidade económica decorrente dos serviços comerciais realizados com recurso aos bens afetos ao concurso será fundamental para o equilíbrio económico-financeiro do contrato.
57. Por outro lado, será ainda de referir que considerar o impacte positivo a nível socioeconómico através do recurso a uma frota menos envelhecida, com maiores índices de segurança, conforto e menores impactes negativos ao nível das emissões poluentes e alterações climáticas, em simultâneo com a melhoria da acessibilidade da população à rede de transporte público de passageiros.
58. Quanto a valor da concessão e de acordo com o disposto no artigo 410.^o- A do CCP, que determina que o mesmo será apurado tendo em conta o total do volume de negócios da concessionária gerado ao longo de toda a duração da concessão, o mesmo será de €[confidencial]
59. A análise custo benefício, realizada de acordo com os dados disponíveis, conclui ainda que sendo o território do Alto Alentejo um território de baixa densidade populacional e com oferta de instalações de ensino, saúde e serviços concentrados, que obriga a impõe deslocações no território que originam taxas de utilização da rede com níveis moderados, pelo que se considera suficiente a capacidade prevista, quer a nível diário, quer a nível ocasional. Por outro lado, a operação será financiada por vendas de títulos de transporte e pelas subvenções concedidas pela implementação das soluções de redução tarifária (passes 4-18 e sub 23 e o PART), através de autocarros detidos pelo operador ou disponibilizados por terceiros, em regime de locação.

60. Encontrando-se prevista a manutenção da rede e serviços atuais, com ajustamentos pontuais de aumento de serviço assim como a manutenção dos tarifários em vigor, a frota alocada poderá ser alocada a atividades acessórias em períodos temporais de utilização reduzida de forma a permitir aumentar a receita com a frota alocada ao SPTP.
61. O contrato permitirá ainda ao nível organizacional, aumentar a eficiência da gestão do serviço público de transporte através da montagem e exploração de uma rede única de SPTP, assim como aumentar a capacitação da CIMAA enquanto AT, atenta a futura monitorização e fiscalização do contrato e ainda as obrigações de reporte a que o concessionário se encontrará vinculado.

III – DA PROPOSTA DE CADERNO DE ENCARGOS

62. A cláusula 5.^a do Caderno de Encargos determina o objeto do contrato e estabelece como objeto principal a concessão do serviço público de transporte rodoviário de passageiros da Comunidade Intermunicipal do Alto Alentejo (CIMAA).
 - A concessão referida tem como objeto a exploração do Sistema de Mobilidade da Comunidade Intermunicipal do Alto Alentejo,¹⁸ cuja Rede se define no Anexo I ao Caderno de Encargos;
 - O serviço público de transporte escolar que deva ser assegurado através do serviço público regular integrado no Sistema de Mobilidade da Comunidade Intermunicipal do Alto Alentejo de acordo com os planos de transporte escolar aprovados para cada ano letivo.
63. A cláusula 6.^a, determina que a duração do contrato de concessão a celebrar será de 4 (quatro) anos e o mesmo produzirá efeitos a partir das 00h00m do primeiro dia útil seguinte à data da notificação da emissão de visto prévio pelo Tribunal de Contas ou da comunicação, por este Tribunal, que exprima o seu entendimento de que o Contrato não está sujeito a fiscalização prévia.
64. A cláusula 13.^a estabelece a possibilidade da concessionária realizar outras atividades a título acessório, por sua conta e risco, nomeadamente, serviço público de transporte de passageiros, nos termos da alínea n) do artigo 3.º do RJSPTP; serviço de transporte escolar através de circuitos especiais; serviço público de transporte de passageiros expresso, no sentido definido na alínea q) do artigo 3.º do RJSPTP e ainda atividades publicitárias, sendo que o exercício das atividades referidas, não deverá prejudicar o

¹⁸ O Sistema de Mobilidade da Comunidade Intermunicipal do Alto Alentejo não compreende a exploração do serviço público de transporte municipal de Portalegre

funcionamento normal da concessão.

65. As autorizações concedidas nos termos da lei ou desta cláusula não implicam, por si só, a atribuição à concessionária de qualquer direito de explorar as atividades autorizadas em regime de exclusivo, obrigando-se a concessionária a manter sempre contabilidade analítica que permita separar as atividades concedidas e cada uma das atividades complementares ou acessórias autorizadas e outras que venham a ser autorizadas.
66. O capítulo III (cláusulas 7^a a 11^a) e o capítulo IV (12^a a 18^a) determinam as regras relativas à natureza e estabelecimento da concessão assim como da sociedade concessionária.
67. A condições específicas da exploração da concessão, encontram-se previstas nas cláusulas 22^a a 37^a, distinguindo entre **atividades de operação e atividades de manutenção**.
68. No âmbito das **atividades de operação** encontram-se previstas as seguintes:
 - Operar o Sistema de Mobilidade da Comunidade Intermunicipal do Alto Alentejo, incluindo a Rede, o Material Circulante, o SI/TIC e outros bens, equipamentos e sistemas técnicos necessários à boa prossecução das atividades concedidas de modo a assegurar um serviço público de transporte de passageiros de qualidade, rápido, seguro e eficiente, usando para o efeito as melhores práticas, observando a norma europeia de qualidade de serviço nos transportes EN 13816 e os padrões técnicos de NP4514 e NP4509, ou equivalente e satisfazendo as necessidades de procura verificadas em cada momento;
 - Assegurar o cumprimento do Plano de Operação, organizando adequadamente os níveis de serviço de acordo com as necessidades de procura verificadas em cada momento e assegurando aos Clientes condições de comodidade, rapidez e segurança;
 - Promover e implementar um adequado sistema de gestão de ocorrências anómalas, incidentes e acidentes;
 - Prestar os serviços de transporte concessionados a todos os Clientes, sem qualquer discriminação quanto às condições de acesso e de realização, para além das que sejam impostas pelo regime tarifário e pela lei;
 - Dispor de recursos humanos em qualidade e número adequados para levar a

cabo as ações exigidas pela Operação do Sistema de Mobilidade da Comunidade Intermunicipal do Alto Alentejo;

- Cumprir os condicionamentos ou limitações impostas pelas autoridades competentes e que se projetem na atividade de Operação, nos termos das disposições legais e regulamentares vigentes em cada momento;
- Obter e atualizar todas as autorizações e/ou licenças para os recursos humanos e para a Operação e Manutenção do Sistema de Mobilidade da Comunidade Intermunicipal do Alto Alentejo;
- Cumprir as normas legais, contratuais e regulamentares aplicáveis às atividades de Operação, incluindo as referidas no Código de Exploração que constitui o Anexo III do Caderno de Encargos;
- Operar e gerir um sistema de informação e apoio à exploração;
- Cumprir devidamente todos os deveres gerais de informação e comunicação previstos na legislação vigente, sobretudo os constantes do artigo 22.º do RJSPTP;
- Proceder à articulação com terceiros que interajam no Sistema de Mobilidade da Comunidade Intermunicipal do Alto Alentejo nos termos do Contrato ou por força das determinações legais ou regulamentares.

69. Quanto às **atividades de manutenção** caberá à concessionária:

- Programar, planear, implementar e/ou executar as atividades de Manutenção de todos e quaisquer bens afetos à Concessão, que se mostrem necessárias e/ou adequadas para assegurar a sua plena funcionalidade e garantir o bom estado de higiene, limpeza e segurança desses bens;
- Efetuar a Manutenção de modo a assegurar um serviço de transporte de qualidade, rápido, seguro e eficiente, segundo métodos atualizados de gestão de manutenção;
- Executar todos os atos de conservação e melhoramento do Sistema de Mobilidade da Comunidade Intermunicipal do Alto Alentejo, designadamente os que tenham por fim evitar a perda, destruição ou deterioração dos bens que compõem o estabelecimento da Concessão e os que, mesmo não sendo indispensáveis para a conservação, lhe possam aumentar o valor ou permitam reduzir as intervenções de manutenção corretiva ou preventiva;

- Adquirir e manter todos os materiais, instrumentos, serviços e autorizações/licenças necessários à realização das atividades de Manutenção, incluindo o dever de manter, em todos os momentos da Concessão, um stock adequado de consumíveis e de peças de reserva;
 - Proceder à rápida reparação/resolução de todas as deficiências, avarias, acidentes e incidentes, que se tornem necessárias para a plena realização das atividades de Operação, adotando para tal as medidas, incluindo de articulação com terceiros, necessárias para a concretização destas ações;
 - Elaborar e/ou rever e/ou manter atualizado cadastro e registo de custos de todas as alterações ou intervenções realizadas no Material Circulante e no sistema de bilhética;
 - Proceder à articulação das responsabilidades e prestações com terceiros que interajam no Sistema de Mobilidade da Comunidade Intermunicipal do Alto Alentejo por força de determinações legais aplicáveis;
 - Cumprir todas as normas legais, contratuais e regulamentares aplicáveis em concreto às atividades de Manutenção.
70. Relativamente à exploração, são ainda determinadas obrigações relativas a **gestão e controlo de riscos; Interrupções ou suspensões de serviço; ambiente; títulos de transporte, tarifário e sistema de bilhética.**
71. O capítulo IX, determina nas cláusulas 41.^o a 45.^o outros deveres da concessionária quanto a **deveres de informação e comunicação; dever geral de colaboração; propriedade intelectual; dados pessoais e cumprimento de legislação aplicável.**
72. Nas cláusulas 46.^a a 49.^a, são previstos os **poderes de direção e fiscalização da concedente e o respetivo modo de exercício.**
73. Já no capítulo XII são previstas as cláusulas relativas ao risco e condições financeiras (cláusulas 52.^a a 55.^a), e determina que caberá à concessionária a assunção integral e exclusiva por todos os riscos inerentes à concessão, nomeadamente, os riscos relativos à procura, à oferta e ao investimento, exceto quando o contrário resulte expressamente do contrato a celebrar.
74. Quanto ao direito à reposição do equilíbrio económico-financeir, [confidencial]
75. A reposição do equilíbrio financeiro incidirá exclusivamente sobre a parte de aumento de gastos ou de diminuição de rendimentos situada acima do limiar atrás referido.
76. A possibilidade de executar a caução por incumprimento das obrigações contratuais

encontra-se prevista na cláusula 56.^a, e a contratação de seguro é determinada pela cláusula 57.^a, o qual deve abranger uma efetiva e completa cobertura dos riscos inerentes ao desenvolvimento das atividades integradas na Concessão, nomeadamente, danos próprios sobre todos os bens por si afetos à concessão, responsabilidade civil e danos causados a terceiros, acidentes de trabalho.

77. A cláusula 60.^a determina que a subcontratação de qualquer serviço integrante do objeto do contrato se encontra vedada exceto prévia autorização escrita da concedente.
78. O capítulo XV regula o regime geral de responsabilidade e incumprimento. A cláusula 62.^o estabelece o princípio geral de responsabilidade da concessionária, a qual será, ainda que em caso de subcontratação, a única e direta responsável pelo pontual e integral cumprimento das obrigações relacionadas com a concessão decorrentes de normas legais, regulamentos ou outras disposições administrativas que, em cada momento, lhe sejam aplicáveis.
79. As cláusulas 63.^a a 65.^a regulam as matérias relativas ao incumprimento e quais as sanções contratuais pecuniárias aplicáveis, em função da classificação das situações de incumprimento em leves, graves e muito graves.
80. Para as infrações leves é prevista uma sanção pecuniária entre 200,00€ (duzentos euros) a 2.000€ (dois mil), as infrações graves serão sancionáveis com sanção pecuniária de 2.000,00€ (dois mil euros) a 6.000,00€ (seis mil euros) e as infrações muito graves serão por sua vez, sancionáveis com sanção contratual de 6.000,00€ (seis mil euros) a 150.000€ (cento e cinquenta mil euros).
81. A cláusula 65.^a prevê os casos de força maior e define-os como sendo os eventos imprevisíveis e inevitáveis, exteriores às partes contratantes e independentes da sua vontade ou atuação, ainda que indiretos, e que não correspondam a riscos normais do contrato, os quais, comprovadamente, impeçam o pontual cumprimento das obrigações contratuais.
82. O capítulo XVI regulamenta as situações de suspensão e extinção da concessão e estabelece na cláusula 66.^a as situações em que poderá ocorrer o sequestro, nomeadamente quando por motivos imputáveis à concessionária, ocorra ou esteja iminente a cessação ou suspensão, total ou parcial, das atividades concedidas e ainda quando se verificarem perturbações ou deficiências graves na organização ou regular desenvolvimento das atividades concedidas, ou no estado geral das instalações e equipamentos, que comprometam a segurança de pessoas ou bens, ou a continuidade

ou regularidade da exploração.

83. De acordo com a cláusula 68.^a, a CIMAA poderá resgatar a concessão, por razões de interesse público, decorrido um terço do prazo de vigência do contrato, sem prejuízo de direito a uma indemnização correspondente aos danos emergentes e aos lucros cessantes.¹⁹
84. Em caso de resgate, a concedente assume todos os direitos e obrigações da concessionária que resultem dos contratos por esta celebrados anteriormente à notificação referida nos números anteriores e que tenham por objeto as atividades concedidas, nos termos do artigo 442.º do Código dos Contratos Públicos.
85. É ainda prevista na cláusula 69.^a, a resolução do contrato por incumprimento contratual da concessionária nos seguintes casos:
- Ultrapassagem dos limites do valor acumulado das sanções contratuais aplicadas à concessionária;
 - Verificação do disposto na alínea b) do n.º 2 da cláusula 63.^a;
 - Suspensão ou interrupção do serviço não permitida por lei ou pelo contrato com duração superior a 500 (quinhentas) horas por ano contratual, sendo os tempos de suspensão ou interrupção em cada uma das linhas somados para o efeito;
 - Incumprimento pela concessionária de decisões judiciais relativas à concessão ou de quaisquer entidades com poderes de regulação sobre as atividades concedidas;
 - Declaração de insolvência, estado de liquidação, dissolução, sujeição a qualquer medida judicial de recuperação de empresa ou inabilitação judicial ou administrativa do exercício da atividade social relativamente à concessionária;
 - Condenação da concessionária por qualquer delito que afete de forma grave a sua honorabilidade profissional ou que a impeça de desenvolver qualquer uma das atividades concedidas; e
 - Exercício, pela concessionária, de prática fraudulenta que lese o interesse público.
86. A transição para a entidade que venha a suceder à concessionária encontra-se prevista na cláusula 71.^a, onde se estabelece a obrigação de a concessionária cooperar e estabelecer, todos os mecanismos necessários para assegurar a transição das atividades objeto da concessão para a(s) entidade(s) que lhe sucederá(ão), sem quebra

¹⁹ Nos termos do disposto no n.º 3 do artigo 566.º do Código Civil.

de continuidade e com manutenção dos níveis de qualidade dessas atividades, iniciando a implementação dessas medidas de transição com a antecedência definida pela concedente, não havendo lugar ao pagamento de qualquer remuneração ou a qualquer compensação.

87. Esta obrigação poderá estender-se para além daquele prazo, nomeadamente caso o operador não conseguir entrar em pleno e efetivo funcionamento antes da extinção do contrato, de forma a que não haja qualquer interrupção da disponibilização do serviço público de transporte de passageiros em causa aos cidadãos.
88. A cláusula 72.^a determina que, com a extinção da concessão, reverterem gratuitamente e livres de quaisquer ónus ou encargos, para a parte pública os bens e os respetivos direitos de utilização afetos à concessão que sejam sua propriedade, incluindo as benfeitorias que tenham sido realizadas a esses bens pela concessionária, sendo que quanto ao
89. É ainda de referir o dever de confidencialidade expressamente previsto na cláusula 76.^a, onde se determina que, para além do dever legal e contratual de proteção de dados pessoais, durante a vigência do contrato e nos 5 (cinco) anos posteriores à sua cessação, existe a obrigação das partes guardarem o sigilo de todos os dados e informações a que tenham acesso em virtude da preparação ou execução do contrato ou cuja confidencialidade resulte da sua própria natureza.

IV – DA PROPOSTA DE PROGRAMA DE CONCURSO

90. De acordo com o artigo 9.º as propostas devem ser constituídas, sob pena de exclusão, pelos seguintes documentos:
 - Documento Europeu Único de Contratação Pública²⁰;
 - Declaração de aceitação do conteúdo do Caderno de Encargos²¹;
 - Documento com a descrição do material circulante necessário a afetar à Concessão, contendo obrigatoriamente os seguintes elementos:
 - i) Número total mínimo de veículos que integram o material circulante afeto à concessão;
 - ii) Idade média do material circulante a afetar à Concessão às 00:00 horas do primeiro dia do Período de Funcionamento Normal;

²⁰ Anexo III ao Programa de Concurso

²¹ Anexo IV ao Programa de Concurso

- iii) Número mínimo de veículos equipados com Wi-Fi que integram o material circulante ao longo do Período de Funcionamento Normal;
- iv) Número mínimo de «veículos limpos»²² que integram o material circulante ao longo do Período de Funcionamento Normal;

91. Segundo o artigo 13.º, o critério de adjudicação é o da proposta economicamente mais vantajosa²³, de acordo com o previsto no artigo 139.º do Código dos Contratos Públicos e resultará da aplicação de um modelo aditivo simples de agregação das pontuações parciais obtidas por cada proposta em cada um dos seguintes fatores e respetivos coeficientes de ponderação:

1) *Idade Média do Material Circulante [IM]: 50%*

2) *Wi-fi [WF]: 25%*

3) *Veículos Limpos [VL]: 25%*

O referido modelo aditivo simples é operacionalizado pela seguinte expressão:

$$PG(p) = \sum_{i=1} ki \times PFi(p)$$

Em que,

PG(p) é a pontuação global de cada proposta

PFi(p) é a pontuação parcial da Proposta p nos fatores i e (1; 2; 3)

Ki é o coeficiente de ponderação da pontuação parcial obtida em cada fator

Será adjudicada a proposta que obtenha a pontuação global, PG(p), mais elevada.

92. De acordo com o artigo 16.º, no caso de a adjudicação implicar uma operação de concentração sujeita a notificação prévia nos termos previstos no direito nacional e europeu da concorrência aplicável, deve o adjudicatário notificar previamente a Autoridade da Concorrência²⁴ e simultaneamente ao Conselho Intermunicipal da CIMAA.

93. Após a decisão de adjudicação ou da conversão da adjudicação provisória em definitiva e no prazo máximo de 10 (dez) dias, o adjudicatário, seja uma pessoa singular ou coletiva ou um agrupamento de pessoas singulares ou coletivas, deverá constituir a

²² De acordo com o n.º 2 do mesmo artigo, serão considerados «veículos limpos», os veículos que sejam movidos a gás natural comprimido (GNC), a gás natural liquefeito (GNL), a hidrogénio ou a eletricidade.

²³ O modelo de avaliação de propostas constitui o anexo VI ao Programa de Concurso

²⁴ Nos termos da Lei n.º 19/2012, de 8 de maio, que aprova o novo regime jurídico da concorrência.

Sociedade Concessionária, incluindo a realização total do capital social e promover a subscrição de declaração de compromisso dos acionistas prevista na cláusula 58.^a do Caderno de Encargos.

V – DO PARECER

Autoridade de Transportes

94. O artigo 3.º do RJSPTP, em consonância com o previsto no artigo 2.º do Regulamento estabelece que «Autoridade de transportes» é uma qualquer autoridade pública com atribuições e competências em matéria de organização, exploração, atribuição, investimento, financiamento e fiscalização do serviço público de transporte de passageiros, bem como de determinação de obrigações de serviço público e de tarifários numa determinada zona geográfica de nível local, regional ou nacional, ou qualquer entidade pública por aquela investida dessas atribuições e competências, sendo que esta expressão pode também referir-se a um agrupamento de autoridades;
95. Nos termos do artigo 6.º do RJSPTP, os municípios são as autoridades de transportes competentes quanto aos serviços públicos de transporte de passageiros municipais²⁵ e, nos termos do artigo 7.º, as comunidades intermunicipais são as autoridades de transportes competentes quanto aos serviços públicos de transporte de passageiros intermunicipais²⁶.
96. Neste âmbito, nos termos do artigo 10.º do RJSPTP todas as autoridades de transportes podem delegar, total ou parcialmente, as respetivas competências noutras autoridades de transportes, podendo acordar entre si o exercício partilhado de parte ou da totalidade das competências que lhes estão cometidas, designadamente através de contratos interadministrativos, respeitando, igualmente, o preceituado na Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro e na Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro²⁷ com as devidas adaptações²⁸.

²⁵ De acordo com o RJSPTP «*Serviço público de transporte de passageiros municipal*» é o serviço público de transporte de passageiros que visa satisfazer as necessidades de deslocação dentro de um município e que se desenvolve integral ou maioritariamente dentro da respetiva área geográfica, mesmo que existam linhas secundárias e complementares ou outros elementos acessórios dessa atividade que entrem no território de municípios imediatamente contíguos.

²⁶ De acordo com o RJSPTP, «*Serviço público de transporte de passageiros intermunicipal*», o serviço público de transporte de passageiros que visa satisfazer as necessidades de deslocação entre diferentes municípios e que se desenvolve integral ou maioritariamente dentro da área geográfica de uma comunidade intermunicipal ou de uma área metropolitana, sem prejuízo da possibilidade de existirem linhas secundárias de interligação que entrem no território de comunidades intermunicipais ou áreas metropolitanas contíguas».

²⁷ Com a última alteração pela Lei n.º 51/2018, de 16 de agosto e Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto.

²⁸ De acordo com o artigo 121.º e 115.º da Lei n.º 75/2013, a negociação, celebração, execução e cessação de contratos interadministrativos obedece aos princípios de (i) igualdade; (ii) não discriminação; (iii) estabilidade; (iv) prossecução do interesse público; (v) Continuidade da prestação do serviço público; (vi) Necessidade e suficiência dos recursos, prevendo expressamente os recursos humanos, patrimoniais e financeiros necessários e suficientes ao exercício das competências em causa, fontes de financiamento e com base em estudos que demonstrem (i) não aumento da despesa pública global; (ii) o aumento da eficiência

97. Encontra-se na disponibilidade dos Estados-membros da União Europeia optar pelos modelos de organização do Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes, seja ao nível institucional, seja quanto à forma de atribuição de prestação de serviços de transporte de passageiros, desde que cumpridos os requisitos legais nacionais e europeus²⁹.
98. Neste âmbito, o artigo 13.º do RJSPTP estabelece que o planeamento³⁰ e a coordenação do serviço público de transporte de passageiros, por cada autoridade de transportes, devem: (i) “Ser articulados com o serviço público de transporte de passageiros existente ou planeado na respetiva área geográfica; (ii) Pressupor a articulação e otimização da exploração, visando a eficiência e eficácia do serviço público de transporte de passageiros no seu conjunto, independentemente da sua finalidade, natureza ou tipo de exploração, considerando, designadamente: o serviço público de transporte de passageiros regular; ii) o serviço público de transporte de passageiros flexível; iii) o transporte em táxi; iv) os serviços de transporte escolar; v) outras soluções de mobilidade.”
99. Neste contexto, tem-se vindo a considerar que a adequada articulação entre autoridades de transportes³¹ pode potenciar o aumento da eficiência e da eficácia na gestão de recursos públicos, bem como a otimização administrativa, aproximação de decisões aos cidadãos, promoção da coesão territorial, reforço da solidariedade intermunicipal e melhoria dos serviços prestados às populações³²
100. No caso concreto, constata-se que o procedimento foi objeto da prévia e necessária articulação entre a CIMAA e os respetivos Municípios associados, conforme resulta dos contratos interadministrativos celebrados e da documentação apresentada,

da gestão dos recursos; (iii) os ganhos de eficácia do exercício das competências (iv) a articulação entre os diversos níveis da administração pública.

²⁹ De acordo com as Orientações da Comissão Europeia: “O artigo 14.º do TFUE e o Protocolo n.º 26 relativo aos serviços de interesse geral, apenso a este Tratado, estabelecem os princípios gerais que devem presidir à definição dos serviços de interesse económico geral e à sua prestação pelos Estados-Membros. Conforme dispõe o artigo 14.º do TFUE, «a União e os seus Estados-Membros, dentro do limite das respetivas competências e no âmbito de aplicação dos Tratados, zelarão por que esses serviços [de interesse económico geral] funcionem com base em condições, nomeadamente económicas e financeiras, que lhes permitam cumprir as suas missões». De acordo com o Protocolo n.º 26, as autoridades nacionais, regionais e locais têm um papel essencial e gozam de um amplo poder de apreciação na prestação, execução e organização de serviços de interesse económico geral de uma forma que atenda tanto quanto possível às necessidades dos utilizadores.”

³⁰ Imperativo de planeamento reforçado no recente Regulamento (UE) 2016/2338, do Parlamento Europeu e do Conselho de 14 de dezembro de 2016 que altera o Regulamento (CE) n.º 1370/2007, no que respeita à abertura do mercado nacional de serviços de transporte ferroviário de passageiros.

³¹ Tal como refere o Guião do IMT disponível em http://www.imt-pt/sites/IMTT/Portugues/RJSPTP/Documents/GuiaoRJSPTP_01-04-2016.pdf, “Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros - A Definição da Competência Territorial e a Importância da Gestão em Rede” (que segue “As Orientações para a interpretação do Regulamento (CE) n.º 1370/2007), “no estudo de impacto do implementação do Regulamento n.º 1370/2007, o planeamento do território e da mobilidade é essencial em várias perspetivas, designadamente, apurar e definir o serviço que se pretende e a que custo, ou aquele que é possível suportar, bem como os prazos adequados, capacitação das autoridades de transportes, evitar sobrecompensação ou compensação insuficiente, promover intermodalidade, permitir uma efetiva monitorização e evitar a captura por operadores. Serve também para avaliar que tipo de contrato escolher e o balanceamento do risco, uma vez que a total transferência de riscos para a parte privada pode não ser, necessariamente, o mais vantajoso. Segundo a Comissão, esta é a forma de ultrapassar a falta de recursos públicos e as dificuldades de financiamento.”

³² Princípios estes também decorrentes da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, e Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro.

nomeadamente do estudo de fundamentação do procedimento pré-contratual.

101. Considera-se assim que estão asseguradas as premissas necessárias para uma efetiva e vantajosa³³ potenciação dos objetivos da política de transportes, da coordenação e da integração física, tarifária e lógica de todos os modos de transporte, mas também:

- Da boa relação custo-eficácia e a qualidade elevada dos serviços de transporte de passageiros, bem como da sustentabilidade económica e financeira da prestação desses serviços;
- Da prestação economicamente eficiente dos serviços de transporte, ao ter-se em conta serviços comerciais e serviço público, de toda a região, potenciando uma melhor avaliação dos custos reais da prestação do serviço público³⁴;
- Da maximização de economias de escala, profissionalizando a gestão dos contratos públicos e otimizando os custos administrativos necessários à gestão do sistema, diminuindo o risco de intervenção descoordenada, incoerente e impreparado no mercado.

Do contrato de serviço público e compensações

102. Do artigo 5.º do Regulamento e do artigo 16.º do RJSPTP resulta que o serviço público de transporte de passageiros, que pode abranger uma linha, um conjunto de linhas ou uma rede que abranja a área geográfica de uma ou mais autoridades de transportes competentes contíguas, pode ser explorado mediante atribuição, através da celebração de contrato de serviço público a operadores de serviço público, precedida dos procedimentos pré-contratuais estabelecidos no CCP e no RJSPTP, decorrendo deste enquadramento legal uma regra geral de submissão à concorrência para serviços prestados por operadores que venham ser selecionados.

³³ Estabelece o artigo 2.º A, introduzido pelo Regulamento (UE) 2016/2338 do Parlamento Europeu e do Conselho de 14 de dezembro de 2016 que altera o Regulamento (CE) n.º 1370/2007 que “2.As especificações das obrigações de serviço público e a correspondente compensação do efeito financeiro líquido dessas obrigações devem: a) Realizar os objetivos da política de transportes públicos com uma boa relação custo-eficácia; e b) Sustentar financeiramente a prestação do transporte público de passageiros em conformidade com os requisitos previstos na política de transportes públicos a longo prazo.”

³⁴ De acordo com as Orientações da Comissão Europeia: “O âmbito geográfico dos contratos de serviço público deverá permitir às autoridades competentes otimizar os aspetos económicos dos serviços de transporte público explorados sob a sua responsabilidade, incluindo, se for o caso, os efeitos de rede aos níveis local, regional e infranacional. Estes efeitos propiciam a prestação economicamente eficiente dos serviços de transporte público, graças ao financiamento cruzado entre os serviços rentáveis e os não-rentáveis. As autoridades competentes ficam assim em melhor situação para realizar os objetivos da política de transportes e garantir ao mesmo tempo, quando necessário, condições que possibilitem uma concorrência efetiva e leal na rede, designadamente para alguns serviços de alta velocidade.” Acrescenta que “A prestação de serviços de transporte público de passageiros, no âmbito de um contrato de serviço público, por uma empresa que também exerce atividades de transporte comercial pode induzir efeitos de rede positivos. Por exemplo, ao servir, no âmbito de um contrato de serviço público, uma determinada rede que assegura ligações a itinerários explorados em condições comerciais, o operador poderá alargar a sua clientela. A Comissão vê com bons olhos os efeitos de rede induzidos, como os resultantes da bilhética e horários integrados, desde que beneficiem os passageiros.”

103. Quanto a esta matéria, o artigo 3.º do RJSPTP estabelece que:

- «*Contrato de serviço público*» é um ou vários atos juridicamente vinculativos que estabelecem o acordo entre uma autoridade de transportes competente e um operador de serviço público, para atribuir a este último a gestão e a exploração de determinado serviço público de transporte de passageiros sujeito a obrigações de serviço público;
- «*Obrigações de serviço público*» é a imposição definida ou determinada por uma autoridade de transportes, com vista a assegurar determinado serviço público de transporte de passageiros de interesse geral que um operador, caso considerasse o seu próprio interesse comercial, não assumiria, ou não assumiria na mesma medida ou nas mesmas condições, sem contrapartidas;
- «*Compensação por obrigações de serviço público*» é uma qualquer vantagem, nomeadamente financeira, concedida, direta ou indiretamente, por uma autoridade de transportes a um operador de serviço público, através de recursos públicos, durante o período de execução de uma obrigação de serviço público ou por referência a esse período.

104. Por sua vez, o artigo 23.º do RJSPTP estabelece, por seu turno, que “as autoridades de transportes competentes podem impor obrigações de serviço público³⁵ ao operador de serviço público, as quais devem ser formuladas de forma expressa e detalhada, por referência a elementos específicos, objetivos e quantificáveis”.³⁶

105. Por outro lado, o artigo 24.º do RJSPTP estabelece que “o cumprimento de obrigações de serviço público pode conferir o direito a uma compensação por obrigações de serviço público, a atribuir pela autoridade de transportes competente ao operador de serviço público respetivo (...) nos termos do anexo ao Regulamento e do Decreto-Lei n.º 167/2008, de 26 de agosto, alterado pela Lei n.º 64/2013, de 27 de agosto.”

106. Acresce, segundo o artigo 20.º do RJSPTP, que o contrato de serviço público pode

³⁵ Tal como referem as Orientações da Comissão “Conforme dispõe o artigo 14.º do TFUE, «a União e os seus Estados-Membros, dentro do limite das respetivas competências e no âmbito de aplicação dos Tratados, zelarão por que esses serviços [de interesse económico geral] funcionem com base em condições, nomeadamente económicas e financeiras, que lhes permitam cumprir as suas missões». De acordo com o Protocolo n.º 26, as autoridades nacionais, regionais e locais têm um papel essencial e gozam de um amplo poder de apreciação na prestação, execução e organização de serviços de interesse económico geral de uma forma que atenda tanto quanto possível às necessidades dos utilizadores (...). Assim, no quadro definido pelo Regulamento, os Estados-Membros beneficiam de uma ampla margem de discricionariedade na definição das obrigações de serviço público em sintonia com as necessidades dos utentes.

³⁶ O artigo 21.º do RJSPTP estabelece que o contrato de serviço público é obrigatoriamente reduzido a escrito, dele devendo constar de forma clara os direitos e obrigações de cada uma das partes e as características do serviço público de transporte a prestar, designadamente, e quando aplicável, o modelo de remuneração do operador de serviço público, incluindo a eventual compensação por obrigações de serviço público previstas no contrato e os critérios para a sua determinação, quando sejam impostas.

assumir a natureza de contrato de concessão de serviço público de transporte de passageiros e de contrato de prestação de serviço público de transporte de passageiros, sendo que:

- *“Considera-se contrato de concessão de serviço público de transporte de passageiros aquele em que o operador de serviço público se obriga a explorar o serviço público de transporte de passageiros, em condições e por um período determinados pela autoridade de transportes competente, em nome próprio e sob sua responsabilidade, sendo remunerado, total ou parcialmente, pelas tarifas cobradas aos passageiros;*
- *Considera-se contrato de prestação de serviço público de transporte de passageiros aquele em que o operador de serviço público se obriga a prestar o serviço público de transporte de passageiros em condições e por um período determinados pela autoridade de transportes competente, mediante o pagamento de uma determinada remuneração por parte da mesma”.*

107. A distinção entre o tipo de contratos referidos assenta na dicotomia genérica entre contratos *“gross cost”* e *“net cost”*, em que nos primeiros:

- A retribuição do operador é baseada (principalmente) no nível de produção realizado, designadamente o número de veículos.km anuais;
- A autoridade de transportes mantém a totalidade ou a maioria do risco comercial, ficando com a receita tarifária;
- A autoridade de transporte realiza o planeamento, a definição e a atualização da rede, da oferta e dos tarifários e a sua integração com outros operadores;
- Os operadores, não tendo que suportar o risco comercial (que não controlam), tendem a requerer um nível de remuneração mais reduzido do que no *“net cost”*;
- O maior incentivo do operador é a otimização da eficiência e dos custos de produção, em que a remuneração do operador é indiferente da rentabilidade de cada linha;
- Pode minimizar efeitos negativos resultantes de assimetrias de informação entre o operador e a autoridade de transportes, no que concerne às contas da prestação de serviços.

108. Quanto a este propósito, refere a Comunicação³⁷ da Comissão Europeia, quanto à implementação do Regulamento:

- *“Segundo o artigo 5.º, ponto 1, alínea b), da Diretiva 2014/23/UE, «concessão de serviços» é um contrato a título oneroso celebrado por escrito, mediante o qual uma ou mais autoridades ou entidades adjudicantes confiam a um ou mais operadores económicos a prestação e a gestão de serviços distintos da execução de obras a que se refere a alínea a) do mesmo artigo e cuja contrapartida consiste, quer unicamente no direito de exploração dos serviços que constituem o objeto do contrato, quer nesse direito acompanhado de um pagamento. A mesma disposição precisa ainda que a adjudicação de uma concessão de obras ou de serviços envolve a transferência para o concessionário de um risco de exploração dessas obras ou serviços que se traduz num risco ligado à procura, à oferta, ou a ambas, que se considera que o concessionário assume o risco de exploração quando, em condições normais de exploração, não há garantia de que recupere os investimentos efetuados ou as despesas suportadas com a exploração das obras ou serviços que são objeto da concessão e que a parte do risco transferido para o concessionário deve envolver a exposição real à imprevisibilidade do mercado, o que implica que quaisquer perdas potenciais incorridas pelo concessionário não sejam meramente nominais ou insignificantes.*
- *A organização de um concurso aberto a todos os operadores, transparente e sem discriminações, na aceção do artigo 5.º, n.º 3, permitirá normalmente minimizar a compensação que as autoridades competentes terão de pagar ao prestador de serviços para obterem o nível de serviço público imposto pelo caderno de encargos, obviando assim à sobrecompensação.”.*

109. Nesse sentido, na generalidade, a distinção entre uma concessão de serviço público e uma prestação de serviços^{38 39} assenta, sobretudo, na distribuição do risco e na detenção da receita tarifária, sendo que na concessão o operador é o maior responsável por ambos, salvaguardando a autoridade a sua posição através da obtenção do melhor

³⁷ Comunicação da Comissão Orientações para a interpretação do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 relativo aos serviços públicos de transporte ferroviário e rodoviário de passageiros, publicada no Jornal Oficial da União Europeia C/92 de 29 de março de 2014.

³⁸ Comunicação interpretativa da Comissão sobre a aplicação do direito comunitário em matéria de contratos públicos e de concessões às parcerias público-privadas institucionalizadas (PPPI). (Texto relevante para efeitos do EEE) (2008/C 91/02).

³⁹ A ambos os tipos de contrato aplicam-se as regras do Regulamento, sendo que para as especificidades procedimentais de contratação pública aplica-se o CCP, uma vez que a Comissão Europeia o considera como uma medida nacional de implementação do Regulamento.

preço resultante de um procedimento concursal, aberto, transparente e não discriminatório.

110. No caso concreto, e conforme já referido, a CIMAA optou por um modelo de contrato de concessão com um operador de serviço público selecionado através de um procedimento concursal por considerar que o mesmo oferece um menor esforço público e menor nível de risco do contrato, potenciando os benefícios da concorrência, seja no esforço financeiro associado seja na obtenção de um melhor serviço público.
111. Por outro lado, independentemente da aplicação específica dos requisitos constantes do anexo ao Regulamento 40 no que se refere ao cálculo de compensações financeiras pela prática de obrigações de serviço público, as obrigações de transparência e objetividade na definição de obrigações contratuais que dali decorrem, são essenciais para o próprio exercício de diagnóstico sobre a (des)necessidade de pagamento de compensações e de definição do nível de serviço que se pretende, sendo essa transparência necessária não só para aferir da conformidade legal, mas também jurisprudencial⁴¹.
112. No que diz respeito ao pagamento de compensações financeiras, a Comissão Europeia refere que⁴², *“contrariamente ao que acontece noutros setores, à compensação por obrigações de serviço público no setor dos transportes terrestres aplica-se o artigo 93.º e não o artigo 106.º, n.º 2, do TFUE. Consequentemente, as regras da União relativas à compensação por serviços de interesse económico geral⁴³ que têm por base o artigo 106.º, n.º 2, do Tratado, não se aplicam aos transportes terrestres”*.⁴⁴ (...) *Tratando-se de serviços de transporte público ferroviário ou rodoviário de passageiros, e acordo com o artigo 9.º, n.º 1, do regulamento (CE) n.º 1370/2007, desde que sejam pagas nas condições estabelecidas no regulamento, as compensações por esses serviços são consideradas compatíveis com o mercado interno e não carecem da notificação prévia*

⁴⁰ De acordo com o artigo 5.º do Regulamento, *“Os contratos de serviço público devem ser adjudicados de acordo com as regras estabelecidas no presente regulamento. No entanto, os contratos de serviços ou os contratos públicos de serviços, tal como definidos nas Diretivas 2004/17/CE ou 2004/18/CE, para o transporte público de passageiros por autocarro ou elétrico, devem ser adjudicados nos termos dessas diretivas na medida em que tais contratos não assumam a forma de contratos de concessão de serviços, tal como definidos nessas diretivas. Sempre que os contratos devam ser adjudicados nos termos das Diretivas 2004/17/CE ou 2004/18/CE, não se aplica o disposto nos n.ºs 2 a 6 do presente artigo.”*

⁴¹ A título de exemplo, do Tribunal de Justiça da União Europeia, o Processo C-280/00, Altmark Trans GmbH e Regierungspräsidium Magdeburg contra Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH (Coletânea 2003, p. I-7747).

⁴² Comunicação da Comissão “Orientações para a interpretação do Regulamento”.

⁴³ Nomeadamente a Decisão da Comissão relativa à aplicação do artigo 106.º, n.º 2, do TFUE aos auxílios estatais sob a forma de compensação de serviço público concedidos a certas empresas encarregadas da gestão de serviços de interesse económico geral (JO L 7 de 11.1.2012, p. 3) e o Enquadramento da União Europeia aplicável aos auxílios estatais sob a forma de compensação de serviço público (JO C 8 de 11.1.2012, p. 15).

⁴⁴ Aplica-se-lhes, contudo, o Regulamento (UE) n.º 360/2012 da Comissão, de 25 de abril de 2012, relativo à aplicação dos artigos 107.º e 108.º do TFUE aos auxílios *de minimis* concedidos a empresas que prestam serviços de interesse económico geral (JO L 114 de 26.4.2012, p. 8).

exigida pelo artigo 108.º, n.º 3, do TFUE.”

113. No caso do Regulamento, o Anexo ao mesmo estabelece, na generalidade, que:

- As compensações ligadas a contratos de serviço público não podem exceder um montante que corresponda ao efeito financeiro líquido decorrente da soma das incidências, positivas ou negativas, da execução da obrigação de serviço público sobre os custos e as receitas do operador de serviço público;
- As incidências devem ser avaliadas comparando a situação em que é executada a obrigação de serviço público com a situação que teria existido se a obrigação não tivesse sido executada. Para calcular as incidências financeiras líquidas, devem ser tidos em conta os custos incorridos em relação a obrigações de serviço público impostas pela autoridade competente, incluídas num contrato de serviço público e/ou numa regra geral, menos as incidências financeiras positivas geradas na rede explorada ao abrigo das obrigações de serviço público em causa, menos as receitas decorrentes da aplicação do tarifário ou quaisquer outras receitas decorrentes do cumprimento da obrigação ou obrigações de serviço público em causa, acrescido de um lucro razoável⁴⁵, igual ao efeito financeiro líquido;
- Acrescenta ainda a Comissão que *“a presunção de compatibilidade e a exoneração a que faz referência o parágrafo anterior, não excluem a possibilidade de as compensações pela prestação de serviços de transporte público constituírem auxílio estatal. Para não o serem, as compensações terão de satisfazer as quatro condições estabelecidas pelo Tribunal de Justiça no acórdão Altmark⁴⁶ 47”,* cujos princípios estão acolhidos nos requisitos legais

⁴⁵ Por «lucro razoável» entende-se uma taxa de remuneração do capital que seja habitual no setor de um determinado Estado-Membro, e que deve ter em conta o risco, ou a inexistência de risco, incorrido pelo operador de serviço público devido à intervenção da autoridade pública.

⁴⁶ Processo C-280/00, Altmark Trans GmbH e Regierungspräsidium Magdeburg contra Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH (Coletânea 2003, p. I-7747). Ver também a secção 3 da comunicação da Comissão relativa à aplicação das regras em matéria de auxílios estatais da União Europeia à compensação concedida pela prestação de serviços de interesse económico geral (JO C 8 de 11.1.2012, p. 4).

⁴⁷ O Tribunal entendeu que: (i) Existe a necessidade de definir e atribuir, de modo claro e transparente, as obrigações de serviço público desde o início para que se possa deduzir com exatidão quais as obrigações de serviço público impostas às empresas; (ii) Os parâmetros com base nos quais o montante exato de compensação é calculado devem ser previamente estabelecidos, de forma objetiva e transparente, a fim de evitar que inclua uma vantagem económica suscetível de favorecer a empresa beneficiária em relação às empresas concorrentes; (iii) É necessário efetuar um juízo de proporcionalidade entre o montante da compensação atribuída e o custo suplementar suportado com o cumprimento das obrigações de serviço público com o intuito de evitar casos de compensação excessiva; (iv) Assim, a compensação não pode ultrapassar o que é necessário para cobrir total ou parcialmente os custos ocasionados pelo cumprimento das obrigações de serviço público, tendo em conta as receitas obtidas, assim como um lucro razoável pela execução destas obrigações; (v) Como critério de eficiência deve existir num procedimento de contratação pública que possibilite selecionar o candidato que apresente as melhores condições para proceder ao fornecimento de um serviço de interesse económico geral ao menor custo possível para a coletividade e, alternativamente, quando não seja empregue o procedimento de concurso público, o nível da compensação deve basear-se na análise dos custos que uma empresa média, bem gerida e adequadamente equipada em meios de transporte para poder satisfazer as exigências

constantes do Regulamento e que, entre outras, estabelece que (i) Os parâmetros com base nos quais o montante exato de compensação é calculado devem ser previamente estabelecidos, de forma objetiva e transparente, a fim de evitar uma vantagem económica suscetível de favorecer a empresa beneficiária em relação a concorrentes; (ii) A compensação não pode ultrapassar o que é necessário para cobrir total ou parcialmente os custos ocasionados pelo cumprimento das obrigações de serviço público, tendo em conta as receitas obtidas, assim como um lucro razoável⁴⁸ pela execução destas obrigações; (iii) Deve existir num procedimento de contratação pública que possibilite selecionar o candidato que apresente as melhores condições ao menor custo possível para a coletividade.

114. E tendo em conta o antedito, a CIMAA cumprindo os ditames legais e jurisprudenciais, teve em conta os gastos e rendimentos associados atualmente à exploração do sistema de transportes da região (comercial e de serviço público), bem como as externalidades positivas e negativas associadas ao serviço público, o que permitiu definir o nível de serviço público que se pretende disponibilizar e as obrigações associadas, bem como as ponderou nas diversas opções concursais/contratuais à sua disposição, o que permitiu concluir pelo não pagamento de compensação pelas OSP.
115. Com vista a assegurar a viabilidade económico-financeira da concessão, foi realizada a respetiva análise técnica,⁴⁹ no âmbito da qual foram realizados diversos estudos para apurar a necessidade de atribuir compensações por obrigações de serviço público ao concessionário, nos termos e para o efeito do artigo 416.º do CCP, do RJSPTP e do Regulamento (CE) n.º 1370/2007.
116. Considerando uma abordagem constante do estudo apresentado, as variáveis base a ter em conta serão as seguintes:
- *Prazo da concessão: 4 anos;*
 - *Tarifário proposto e repartição da procura por títulos de transporte;*
 - *Produção quilométrica anual;*

de serviço público requeridas teria suportado para cumprir estas obrigações, tendo em conta as respetivas receitas, assim como um lucro razoável relativo à execução destas obrigações.

⁴⁸ De acordo com as Orientações da Comissão: “*Em qualquer caso, dependendo das circunstâncias específicas de cada contrato de serviço público, impõe-se uma avaliação casuística pela autoridade competente, para determinar o nível adequado de lucro razoável. Entre outros fatores, há que ter em conta as características específicas da empresa, a remuneração normal de mercado para serviços semelhantes e o nível de risco associado a cada contrato de serviço público.*”

⁴⁹ Estudos realizados por consultores externos: VTM Consultores em Engenharia e Planeamento, Lda e Sérvulo & Associados – Sociedade de Advogados.

- *Estimativa de necessidade de 56 Motoristas + 18 funcionários de apoio à gestão e operação da concessão;*
- *Os autocarros com as condições descritas;*
- *O concessionário fica autorizado a rentabilizar as viaturas e recursos afetos à concessão;*
- *O modelo financeiro.*

117. Quanto ao modelo financeiro, é referido que sendo este um contrato de 1.^a geração, pelo que o indicador de EBIT seria o mais adequado pelo que se utilizou como indicador do lucro razoável a margem de EBIT, assumindo-se que a mesma se situaria entre [confidencial] valores considerados de referência em contexto sociodemográfico de natureza rural, [confidencial]
118. Considerando os valores de referência internacional, de valores médios de margem de EBITDA entre [confidencial] %, este indicador foi avaliado no sentido de garantir a sustentabilidade da operação na perspetiva dos potenciais concorrentes, pelo que, com base nas projeções realizadas, estima-se que no primeiro ano de contrato os benefícios económicos, através do cálculo do resultado operacional (EBIT) e decorrentes da realização dos serviços comerciais de transporte sejam cerca de [confidencial] €.
119. Face ao exposto, conclui-se que a realização dos serviços de transporte fixados como OSP são equilibráveis através das receitas geradas e assegurar ao mesmo tempo uma margem de lucro razoável ([confidencial] %)
120. No estudo apresentado, a CIMAA procura resumir o trabalho de análise das várias questões e dimensões que se colocaram na estruturação do modelo de contratualização da exploração dos serviços públicos de transporte rodoviário de passageiros no seu território, bem como fundamentar as opções tomadas por esta Autoridade de Transportes.
121. Atenta a documentação apresentada e as propostas de peças processuais exibidas, é possível concluir que estamos perante um procedimento concorrencial de escolha de um concorrente para prestar um serviço público, com obrigações de serviço público prévia e objetivamente definidas, tendo em conta o interesse comercial do operador, a sua justa remuneração, bem como a sustentação de um serviço público de qualidade, na perspetiva pública.

122. Afigura-se que o procedimento está elaborado em termos equitativos para qualquer empresa que decida concorrer ao procedimento, afigurando-se dele não decorrer qualquer vantagem económica suscetível de favorecer uma determinada empresa em relação a empresas concorrentes em igualdade de circunstâncias, sendo que o modelo adotado e as perspetivas de rentabilidade irão incentivar o operador a procurar a eficiência na prestação de serviços.
123. Segundo as Orientações da Comissão Europeia para a interpretação do Regulamento (CE) n.º 1370/2007⁵⁰ relativo aos serviços públicos de transporte ferroviário e rodoviário de passageiro, *“é de encorajar, em geral, a utilização de incentivos à eficiência no mecanismo de compensação. Sublinhe-se que os regimes de compensação que se limitam a cobrir os custos realmente incorridos não dão grande incentivo à empresa de transportes para que siga uma política de contenção de custos ou se esforce por ganhar eficiência”* pelo que o interesse comercial do serviço deve ser aferido na apresentação de propostas ao procedimento concursal.
124. De referir quanto a este aspeto que a possibilidade da operador realizar, a título acessório, por sua conta e risco e destinando-se a contribuir para o equilíbrio comercial da concessão, diversas atividades como sejam (serviços especializados e/ou de aluguer fixo ou ocasional de viaturas e serviços de transporte expressos, que se comprovou representarem uma parte relevante das receitas associadas ao sistema de transportes), não é incompatível com a realização de obrigações de serviço público e permitirá no presente processo a inexistência de pagamento de compensações pelas OSP.
125. Quanto a este aspeto, é de sublinhar de forma positiva a imposição de implementação de contabilidade analítica⁵¹ por centros de resultados, devidamente auditada ou certificados nos termos exigidos pela legislação comercial, de forma a evidenciar, separadamente, as contas de exploração relativas ao serviço público face a outras

⁵⁰ Publicado no Jornal Oficial da União Europeia - (2014/C 92/01) 29.3.2014

⁵¹ Como refere a Comunicação da Comissão *“Quando o prestador do serviço público exerce também atividades comerciais, é necessário assegurar que a compensação pública que ele recebe não é utilizada para reforçar a sua posição concorrencial nas atividades comerciais. O anexo do regulamento estabelece regras destinadas a prevenir a subsídio das atividades comerciais com as receitas das atividades de serviço público. Tais regras consistem essencialmente na separação das contas dos dois tipos de atividade (serviço público e serviço comercial) e num método sólido de repartição de custos que reflita os custos reais da prestação do serviço público”*. Acrescenta que os “n.ºs 1 e 2 do artigo 4.º do regulamento, em combinação com as regras estabelecidas no anexo, preveem a correta repartição, pelos dois tipos de atividade, dos custos e receitas associados respetivamente à prestação dos serviços no âmbito do contrato de serviço público e à atividade comercial, no intuito de possibilitar a monitorização eficaz da utilização dada à compensação pública e da eventual subsídio cruzada. (...). Por exemplo, quando o serviço público e a atividade comercial compartilham os meios de transporte (material circulante ou autocarros) ou outros ativos ou serviços necessários à prestação do serviço público (escritórios, pessoal ou estações), os custos conexos devem ser imputados aos dois tipos de atividade na proporção do seu peso relativo no total das prestações de transporte fornecidas pela empresa (...)”.

atividades desenvolvidas, devendo fundamentar os critérios utilizados para imputação dos custos comuns.

126. Por outro lado, considera-se que a **partilha** dos benefícios económicos da concessionária, não constitui um desincentivo a uma exploração eficiente pois não incidem sobre toda a rentabilidade do projeto, mas sim sobre os benefícios financeiros anormais e imprevisíveis que não resultem da eficiente gestão e das oportunidades criadas pela operadora e nos casos previstos no artigo 30.º do RJSPTP.⁵² Contudo, deverá ser definida a percentagem de **partilha** dos benefícios ou a respetiva fórmula de cálculo.
127. No caso concreto, afigura-se que as questões referidas estão acauteladas, pois não só foram apurados os custos da operação que devem vir a ser cobertos pelas receitas tarifárias e receitas de atividades acessórias, como ainda é tido em conta o adequado retorno ao operador. Aliás, face aos dados apresentados **pode-se estimar que a rentabilidade do projeto, permitindo ao operador sustentar o sistema com garantias de qualidade**⁵³.
128. Assim, ainda que no setor das águas e das concessões de infraestruturas rodoviárias tenha sido orientação de se acordarem **TIR acionistas inferiores a [confidencial] %, considera-se que a rentabilidade do projeto que tem por base os indicadores margem de EBIT [confidencial] % e EBITDA [confidencial] %**⁵⁴ **deverá ser equacionada à luz do atual cenário pandémico, considerando que**, a análise realizada à possibilidade de cobertura do défice de exploração dos serviços concessionados (aproximadamente [confidencial] euros por ano), tem subjacente uma estimativa de montante total anual de receitas comerciais de [confidencial] euros, as quais representam mais do dobro das receitas dos serviços concessionados ([confidencial] euros).
129. Por outro lado, importa ainda atender à existência de uma relação de relação de interdependência entre os serviços concessionados e os serviços comerciais no que se refere não só à alocação de resultados, mas também de recursos materiais, sendo que a atividade comercial consome igualmente mais recursos económicos do que os serviços concessionados.

⁵² De acordo com as Orientações da Comissão: “Os incentivos à eficiência deverão, todavia, ser proporcionados e não exceder um nível razoável à luz da dificuldade em realizar os objetivos de eficiência. Uma forma de o assegurar seria, por exemplo, repartir equilibradamente os proveitos decorrentes dos ganhos de eficiência pelo operador, os poderes públicos e/ou os utentes. Em qualquer caso, deve haver um mecanismo que assegure que a empresa não poderá conservar proveitos de eficiência desproporcionados. Os parâmetros destes regimes de incentivo devem, aliás, estar inteira e precisamente definidos nos contratos de serviço público.”

⁵³ [confidencial]

⁵⁴ [confidencial]

130. Contudo e face ao atual circunstancialismo, poder-se-á admitir que as atividades acessórias terão um risco acrescido e que os excedentes previstos para a atividade comercial poderão não ser suficientes para garantir o equilíbrio previsto no estudo e como tal, a concessão não ser atrativa para os potenciais concorrentes.
131. Com efeito e decorrente da realidade atual e de algumas projeções futuras relativas às atividades de cariz acessório, será expetável uma redução significativa destes serviços e das receitas decorrentes dos mesmos.
132. De qualquer modo, o operador obriga-se a cumprir o serviço público contratado mediante uma remuneração/compensação que dependerá da obtenção de uma receita acessória, pelo que se colocou a questão sobre que mecanismos contratuais existem para o caso de tal receita não se verificar, ou seja, se o serviço público se tornar deficitário, mesmo com o pagamento da compensação estipulada, de que forma o operador poderá continuar a assegurar tal serviço sem défice ou evitar que o mesmo deixe de poder assegurar tal serviço
133. Ora, é certo que não é possível estimar quais os impactos económicos da COVID-19 na economia em geral e no setor do transporte público em particular, nem o prazo em que os mesmos se farão sentir. Poderemos atentar nas projeções realizadas por entidades públicas independentes que publicaram os resultados das suas análises. Para a economia portuguesa foram, até à presente data, publicadas as projeções do Banco de Portugal (em 26-03-2020) e do Fundo Monetário Internacional (em 14-04-2020), conforme os quadros seguintes:

	2020	2021
Variação do PIB	-3,7% a -5,7%	0,7% a 1,4%
Taxa de desemprego	10,1% a 11,7%	9,5% a 10,7%

Projeção do Banco de Portugal para a Economia Portuguesa (26-03-2020)

	2020	2021
Variação do PIB	-8,0%	5,0%
Taxa de desemprego	13,9%	8,7%

Projeção do Fundo Monetário Internacional para a Economia Portuguesa (14-04-2020)

134. Da análise das referidas projeções, conclui-se que no 2020 existirá quebra da atividade económica e no ano de 2021 poderemos ter recuperação da atividade económica.

135. De qualquer modo e considerando que o início da operação ocorrerá em meados de 2021 ou seja, no rescaldo da crise pandémica, não será de deixar de equacionar a alocação do risco, que neste caso, fosse em circunstâncias normais, seja sobretudo no atual contexto, poderá tornar o procedimento menos atrativo, seja nas receitas associadas ao serviço público, sejam nas receitas associadas aos serviços acessórios, seja no investimento que será necessário realizar e amortizar no prazo previsto.
136. No que se refere ao prazo contratual, o mesmo encontra-se em conformidade com disposto no Regulamento, foi ainda tido em conta um benchmark dos contratos de serviço público de transporte de passageiros a nível europeu e foram tidos em conta os elementos que condicionam as opções públicas nesta matéria como sejam os bens móveis e imóveis afetos à exploração e os direitos e obrigações destinados à realização do interesse público.
137. De referir que não é obrigatório que o prazo contratual deva ser equivalente ao prazo necessário a uma recuperação total de investimento, pois acrescendo à remuneração obtida com a prestação do serviço, poderia implicar uma sobrecompensação, o que não é permitido pelo artigo 413.º do CCP (sobre a partilha de riscos), no Regulamento n.º 1370/2007 e nas próprias recomendações da Comissão Europeia a este propósito, o que seria manifestamente prejudicial para o interesse público.
138. A opção de fixação do prazo contratual de 4 anos mostra-se favorável à melhoria do serviço público de forma evolutiva e com a experiência adequada na gestão de um contrato de menor duração, será possível, num futuro procedimento, potenciar ainda mais os objetivos de maximização de recursos públicos e melhoria do serviço aos passageiros.
139. Todavia, importa ressaltar, mais uma vez que, face ao atual contexto pandémico, o prazo contratual previsto poderá ser reavaliado, em função das circunstâncias que efetivamente se verificarem e caso os efeitos da atual Pandemia se prolonguem no tempo considerando que, um prazo de execução superior, poderá permitir um maior equilíbrio financeiro face à perspetiva de diminuição de receitas durante o período contratual e como tal, tornar o procedimento pré-contratual mais atrativo para os potenciais concorrentes e diminuir o esforço financeiro público com o pagamento de compensações financeiras em razão de OSP).
140. Poderá igualmente ser prevista possibilidade de, no futuro, proceder a ajustes ou impor outras obrigações não inicialmente previstas, aplicando-se para o efeito uma fórmula

objetiva de cálculo daquelas, ainda que estabelecendo um teto máximo, o que constituirá a transferência de risco de exploração para o futuro operador.

141. O Modelo económico-financeiro escolhido pela CIM apresenta também riscos sobretudo, tendo em conta a mutabilidade de alguns dos seus pressupostos, nomeadamente no que se refere à alteração de paradigma de alguns dos mercados de serviços relacionados (vide, Serviços Expresso, que transitam de um contexto de “quase exclusividade”⁵⁵ para um contexto de efetiva liberalização, via Decreto-Lei n.º 140/2019);
142. Essa mutabilidade e alteração de paradigma é relevante, sobretudo tendo em conta que, na perspetiva de minimizar os montantes relacionados com a compensação OSP (mercado dos serviços do transporte público de passageiros), o Modelo foi construído tendo como pressuposto que (i) os serviços OSP (incluindo os da Rede Base) são deficitários; e que (ii) as receitas das atividades acessórias (serviços comerciais) financiam, ao longo da execução do contrato, a prestação desses serviços públicos (com impacto na inexistência de compensações financeiras por OSP incorridas pelo Operador nessa prestação);
143. Nesse sentido, a preparação do Modelo Financeiro, encontra-se fortemente condicionada pela indisponibilidade da(s) Autoridade(s) de Transportes assumir(em) a responsabilidade financeira pela compensação por OSP (mesmo as “OSP primárias”, correspondentes à Rede Base, que corresponde à atual rede de serviços já existente), tendo sido encontrada uma solução que, apesar de respeitar formalmente a legislação nacional e europeia relativa a esta matéria (Regulamento e legislação nacional em matéria de subvenções públicas), constitui uma solução que contribui, de certa forma, para a continuidade do atual modelo de prestação do serviço público de transporte de passageiros no mercado nacional (que apresentou, ao longo das décadas de vigência RTA, um modelo em que, aparentemente, não existiam compensações OSP, ao mesmo tempo que os Operadores ditos “incumbentes”, asseguravam a sua viabilidade económico-financeira através da prestação de serviços comerciais – Serviços Expresso / serviços ocasionais - e serviços de transporte escolar).
144. Adicionalmente, no que respeita ao contexto jus concorrencial – promoção do figurino de concorrência regulada no “mercado OSP”, tendo ainda em conta a recente liberalização do mercado dos Serviços Expresso – é importante considerar as respetivas

⁵⁵ Sendo até agora prestados pelos Operadores que o Estudo da Concessão referencia como “Incumbentes”.

interseções. Ou seja, parece prudente antecipar a entrada de novos operadores no mercado de Serviços Expresso (que constitui um segmento importante das “receitas acessórias” consideradas no Modelo Financeiro), a qual pode provocar variações importantes nas receitas dessas atividades.

145. Ora, resulta que o Modelo Financeiro posto a concurso é um modelo “alavancado” (do ponto de vista operacional e financeiro). Neste sentido, a alavancagem é muito significativa no que se refere ao financiamento do déficite operacional do futuro Concessionário da Rede – a assunção de que a operação da Rede Base é autossustentável baseia-se, não no pressuposto da suficiência das receitas tarifárias para garantir a sustentabilidade da Operação (considerando apenas a Rede Base), mas antes no financiamento cruzado (cross selling) desse déficite operacional através das receitas das atividades comerciais / acessórias (serviços prestados em mercado liberalizado, incluindo Serviços Expresso).
146. Ora, como já vimos (e foi antecipado no próprio Estudo da Concessão), a alteração efetiva de paradigma nesse segmento de mercado, implica um elevado grau de imprevisibilidade/ incerteza no que respeita ao devir do procedimento concursal, chegando a equacionar-se a possibilidade de este ficar “deserto”, se os Operadores considerarem que não existem condições para apresentarem as suas propostas para uma operação de transportes que não se revela, à partida, como sustentável e/ou atrativa do ponto de vista económico-financeiro.
147. E não se trata de criar qualquer “level palying field” artificial, mas sim de colocar à concorrência, de forma absolutamente imparcial e transparente, um modelo efetivamente concorrenciável
148. Ainda que seja impossível, na presente data, prever quais serão os impactos efetivos da liberalização dos Serviços Expresso no mercado dos serviços de transporte rodoviário de passageiros, parece inelutável que um Modelo Financeiro “alavancado”, em percentagem significativa, nas receitas dessas atividades (de forma a evitar o pagamento de compensações financeiras por OSP na Rede Base, pela CIM/Autoridade de Transportes) condiciona fortemente a concorrência efetiva no e pelo mercado
149. A AMT é um regulador do mercado, com competências específicas em sede de regulação económica, de supervisão e de promoção e defesa da concorrência, não lhe competindo substituir-se às escolhas de política pública apresentadas pelas entidades competentes (as Autoridades de Transportes), sob pena de a sua atuação materializar uma intervenção desproporcionada no mercado (over-regulation). Nesse sentido, a

apresentação de um Modelo económico-financeiro no qual se assume o cross-selling, tal como o presente, não merece, de per se, reparos (tendo em conta, aliás, a admissibilidade desse figurino nos termos da legislação europeia e nacional aplicável).

150. No entanto, o presente Parecer não pode ignorar que a “alavancagem” proposta assume, no caso concreto, uma proporção significativa. Por outro lado, não é possível ignorar que os mercados em causa (mercado OSP e mercado dos Serviços Expresso, que constituem uma “fatia” significativa das atividades acessórias), nos termos do novo regime, Decreto-Lei n.º 140/2019, apresentam uma necessária intersecção (através da realização da análise económica simplificada que verifica se um determinado Serviço Expresso pode impactar, de forma significativamente desfavorável, no equilíbrio económico financeiro de um serviço de transporte público de passageiros coberto por um contrato de serviço público).
151. Nestes termos, considerando que os Serviços Expresso estão (indiretamente) inclusos no CSP (tendo em conta a sua essencialidade para cumprimento do Contrato na declinação concreta do respetivo Modelo Económico-Financeiro, tal como construído e colocado à concorrência), parece evidente, que a referida inclusão, poderá contribuir para a criação de uma eventual “barreira à entrada” de novos Operadores no segmento de mercado recentemente liberalizado.
152. Assim, considera a AMT que a CIM, antes do lançamento do presente concurso, deve rever o Modelo Financeiro e as peças concursais (máxime Caderno de Encargos), no sentido de “matizar” o Modelo proposto/escolhido (Cenário 2), minimizando os riscos jus concorrenciais identificados (risco de o presente procedimento ficar “deserto”, risco de materialização de barreiras à entrada de novos operadores no segmento dos Serviços Expresso). Recorda-se o que já foi referenciado, como elemento potencialmente mitigador desses efeitos, devendo ser ponderada a reformulação do Modelo, isolando as receitas dos Serviços Expresso (as quais não devem ser consideradas como integrando o universo das receitas das atividades acessórias que financiam OSP /déficit operacional da prestação de serviços na Rede Base). Assim, seria de ponderar uma maior percentagem de financiamento público nas OSP da Rede Base sendo que que a CIM dispõe de outros instrumentos que permitem acomodar a referida reformulação do Modelo, incluindo a reponderação do prazo da concessão, que poderia ser alargado, tendo em conta o objetivo de minimizar a necessidade de compensações OSP).
153. Quanto aos dados utilizados para a definição de obrigações de serviço público, os mesmos baseiam-se em levantamento dos indicadores possíveis de obter sobre o

sistema de transportes e do território em causa, tendo não apenas em conta indicadores financeiros, mas também económicos e todos os referentes às diversas externalidades associadas ao Ecosistema. De referir quanto a este aspeto que o lançamento do procedimento concursal também será outra sede idónea para aferir da adequação à realidade do que é proposto.

154. Recorde-se que, sem prejuízo das atribuições próprias das instâncias nacionais e europeias competentes, os critérios enunciados para aferição da legalidade de fluxos financeiros apenas se consideram cumpridos, na perspetiva da temática dos auxílios de Estado, se ao longo da execução contratual forem efetiva e corretamente aplicados os critérios de cálculo, face às circunstâncias concretas da prestação do serviço que as fundamentam, e são esses os factos que devem ser de verificação permanente e sistemática pela autoridade de transportes, mas também da AMT, designadamente na sequência de remissão, por parte daquela do Relatório previsto no artigo 7.º do Regulamento.
155. Por isso, a aferição da compliance dos instrumentos pré-contratuais e contratuais não é meramente formal estendendo-se à execução desses mesmos instrumentos, o que neste caso concreto se afigura estar garantido.

Obrigações Contratuais/Indicadores

156. A AMT tem considerado fundamental a existência de informação de reporte, nomeadamente, dados económicos, financeiros e de exploração que permitam às entidades de supervisão e de fiscalização aferir da conformidade do cumprimento das regras europeias quanto ao pagamento de compensações, designadamente à AMT, nos termos da alínea c) do n.º 3 do artigo 34.º do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio. De sublinhar que a AMT pretende fazer a supervisão da implementação destes indicadores de forma periódica, anualmente, e pelo menos semestral, no decurso dos dois primeiros anos de vigência do contrato e tendo em conta o relatório a elaborar pela autoridade de transportes, nos termos do artigo 7.º do Regulamento.
157. No caso concreto, sublinha-se que a CIMAA teve em conta as orientações da AMT quando ao elenco de indicadores relevantes para efeitos de monitorização de contratos de serviço público⁵⁶ mas também definiu procedimentos e indicadores adicionais precisos, exaustivos e de transmissão periódica e sistemática da informação relevante,

⁵⁶ https://www.amt-autoridade.pt/media/1777/csite_indicadores_monitorizacao_supervisao_at.pdf

- o que lhe permite, não só efetuar uma monitorização⁵⁷ eficaz da execução contratual⁵⁸ como obter informação adicional para um futuro contrato de serviço público⁵⁹ (após o presente findar).
158. Por outro lado, o contrato estabelece diversas obrigações de certificação dos dados relevantes – não apenas financeiros - por um Revisor Oficial de Contas, o que oferece superiores garantias de uma gestão exigente do serviço público.
159. No que se refere a indicadores de performance, bem como as penalidades contratuais, designadamente a nível operacional, a AMT considera que as mesmas devem permitir isolar/identificar desvios e permitem encontrar as causas de disrupções, e, eventualmente, ajustar os horários e frequências afixadas, tornando mais transparente a oferta de transporte público que a empresa consegue efetivamente disponibilizar e não aquela que estimava disponibilizar. Estes indicadores podem servir de base à definição de incentivos à procura, à otimização da produção ou ao combate à fraude, sobretudo se existirem deduções associadas a indicadores de desempenho do operador (qualitativos e mensuráveis), pelo (in)cumprimento dos mesmos.
160. No caso concreto, esta aferição afigura-se ser possível tendo em conta os sistemas de apoio à exploração previstos contratualmente, podendo também o operador comunicar com os passageiros de forma mais correta, clara e transparente, permitindo ainda desagregar, de forma objetiva, os dados tendentes a apurar o cumprimento de horários e frequências.
161. No caso concreto, encontra-se prevista a avaliação de desempenho da concessionária, no anexo VII do Caderno de Encargos, a qual estabelece indicadores de desempenho

⁵⁷ Tal como referido nas Orientações da Comissão: “O contrato de serviço público deve também, por princípio, estipular verificações regulares durante a sua vigência, para se detetarem precocemente situações evidentes de sobrecompensação e lhes pôr termo, em particular se o contrato for de longa duração. As autoridades competentes são obrigadas a verificar a observância das condições contratuais durante a vigência dos contratos de serviço público. Para ajudar a efetuar estas verificações de forma normalizada, poderão criar-se ferramentas informáticas. A existência de sobrecompensação deve ser avaliada separadamente para cada contrato de serviço público, a fim de evitar que lucros excessivos de um serviço público se diluam na média de vários contratos. No caso da investigação ex post, a eventualidade de as compensações recebidas excederem o efeito financeiro líquido do serviço público, conforme definido no anexo do regulamento, pode ser avaliada com base nos dados financeiros relativos às receitas e custos reais, uma vez que os regimes de compensação já estarão criados. O método, contudo, não muda: a compensação não deve exceder o montante a que a empresa teria direito de acordo com os parâmetros estabelecidos no contrato, ainda que esse montante não seja suficiente para cobrir os custos líquidos reais.”

⁵⁸ Desta forma também se proporciona uma eficaz supervisão e fiscalização do serviço de transportes, designadamente pela AMT, no âmbito, entre outros, da alínea c) do n.º 3 do artigo 34.º do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, no que se refere, a título exemplificativo, ao controlo anual das compensações concedidas às entidades que asseguram os serviços de interesse económico geral nos setores regulados, como já anteriormente referido. Se os dados relativos à gestão contratual forem sempre sujeitos a imperativos de maior especificidade, atualidade e certeza, também os dados que possam a ser vir transmitidos para a AMT, ou outras entidades fiscalizadoras, estarão sujeitos a tais imperativos.

⁵⁹ Também desta forma se dá cumprimento ao n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento e ao ponto 2.5.1. das Orientações da Comissão: “o artigo 7.º, n.º 1, do regulamento prevê que cada autoridade competente publique um relatório anual circunstanciado sobre as obrigações de serviço público que são da sua competência, os operadores de serviços públicos selecionados e as compensações e os direitos exclusivos concedidos a estes como contrapartida.”

ao nível da realização de carreiras; cumprimento de horários; segurança rodoviária; fiabilidade do material circulante e ainda fiabilidade do material embarcado.

162. Por outro lado, resulta do Anexo VIII, relativo às obrigações de informação da concessionária, a obrigatoriedade de envio mensal à concedente de um relatório de execução do contrato, o qual permitirá a monitorização de forma exigente do cumprimento não só das obrigações de serviço público, mas da qualidade da prestação do serviço aos passageiros.
163. De sublinhar também que o caderno de encargos prevê uma graduação de incumprimentos, como tem sido recomendação da AMT em outros procedimentos, admitindo-se que os critérios de definição do valor objetivo da sanção estejam sujeitos à ponderação do interesse público, à gestão dinâmica e flexível do serviço público, à análise casuística ao exercício de proporcionalidade e adequação deste com o eventual benefício económico resultante da conduta infratora.

Do contrato de serviço público e outros aspetos contratuais

164. No que se refere ao sistema tarifário, recorde-se que a CIMAA optou pela manutenção do tarifário atual, justificando esta opção pela omissão de informação detalhada e ainda pelas dificuldades de introdução de um novo tarifário num contrato denominado de *1ª geração*.
165. No que se refere ao PART, que estabelece mecanismos de financiamento das autoridades de transportes, dispendo, contudo que a fixação dos tarifários, incorporando o financiamento referido nos números anteriores, é da competência das autoridades de transportes de cada área metropolitana e comunidade intermunicipal, nos termos da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, é de sublinhar que, quanto aos impactos de introdução de bonificações ou descontos de âmbito tarifário, salvaguardando as expectativas de receita do operador, sobretudo tendo em conta a incerteza associada ao nível de investimento e durabilidade do respetivo programa.
166. Já no que se refere aos interfaces rodoviários, parte-se do pressuposto que as instalações existentes serão suficientes para permitir a execução contratual, devendo a sua utilização obedecer aos princípios constantes do Decreto-lei n.º 140/2019, de 18 de setembro, devendo, no entanto ser clarificado o eventual custo de utilização dos mesmos por parte do futuro operador.
167. No que se refere à relação com o passageiro, considera-se que o caderno de encargos dá adequada execução ao Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro, que estabelece as

condições que devem ser observadas no contrato de transporte rodoviário de passageiros e bagagens, em serviços regulares, bem como ao Regulamento (UE) n.º 181/2011, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro de 2011, tendo o cuidado de ser ainda mais exigentes, como seja:

- Numa previsão exaustiva das obrigações de cumprimento aos serviços mínimo previstos no RJSPTP;
- Na previsão de obrigações de prestação de assistência permanente aos passageiros, atendendo, designadamente, às diferentes necessidades dos mesmos;
- Na introdução de Sistema de Gestão de Reclamações, acessível aos reclamantes;
- Na implementação de uma abrangente rede de vendas adequada, constituída por postos de venda próprios, agentes de venda, e ainda de máquinas de venda/carregamento automático de Títulos;
- Na previsão exaustiva de conteúdos de website, App, sinalética e outra informação ao público, designadamente em caso de interrupções.

168. Ainda quanto a este respeito, e não obstante os critérios de qualidade existentes, julga-se relevante que, por via de instrumento regulamentar, administrativo ou contratual, se pondere, na medida do possível e no respeito da economia do contrato, o progressivo reforço dos critérios de qualidade do serviço público de transporte, designadamente através da ponderação da implementação das normas do IPQ – Instituto Português da Qualidade, por constituírem boas práticas e referências precisas e transversais para o setor, quanto a fiabilidade e critérios de qualidade, bem como quanto à sua medição. A título meramente exemplificativo destacam-se as seguintes:

- NP EN 13816:2003 – Transportes – Logística e serviços. Transporte público de passageiros. Definição da qualidade do serviço, objetivos e medição;
- NP 4493:2010 – Transporte público de passageiros. Linha de autocarros urbanos. Características e fornecimento do serviço;
- NP 4514:2014 – Transporte público de passageiros. Linha de autocarros interurbanos. Características e fornecimento do serviço;
- NP 4538:2015 – Transporte público de passageiros. Serviço de aluguer ocasional e regular especializado. Características e fornecimento do serviço.

169. Recorda-se também que a CIMAA deverá dar cumprimento ao artigo 7.º do Regulamento que estipula que *“Cada autoridade competente torna público, anualmente, um relatório circunstanciado sobre as obrigações de serviço público da sua competência. Esse relatório inclui a data de início e a duração dos contratos de serviço público, os operadores de serviço público selecionados e as compensações e os direitos exclusivos que lhes são concedidos como contrapartida. O relatório estabelece a distinção entre transporte por autocarro e por caminho-de-ferro, possibilita o controlo e a avaliação do desempenho, da qualidade e do financiamento da rede de transportes públicos, e, se adequado, presta informações sobre a natureza e a extensão dos direitos exclusivos concedidos. O relatório toma em consideração os objetivos estratégicos enunciados em documentos sobre a política de transportes públicos nos Estados-Membros em causa”*. Julga-se que os deveres gerais e específicos de informação do operador permitirão à CIMAA produzir o referido relatório.
170. Finalmente, de referir que deverá a CIMAA dar 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.

Documentação disponibilizada a concorrentes – procedimento concursal

171. A Comissão, nas orientações já citadas, refere que *“Para tornar o processo de concurso mais transparente, as autoridades competentes deverão fornecer aos concorrentes potenciais todos os dados técnicos e financeiros pertinentes, incluindo as informações sobre a repartição de custos e receitas, para os ajudar a prepararem as suas propostas. Relativamente a essa informação, importa, contudo, acautelar a legítima proteção dos interesses comerciais de terceiros”*.
172. Naturalmente que os elementos estruturantes da proposta são da responsabilidade dos próprios concorrentes, que têm por dever conhecer as informações próprias do setor, tais como as estruturas de custos adequadas para uma determinada oferta, mas tal ponderação surge da necessidade de garantir o respeito pelos princípios da concorrência e da igualdade no contexto do concurso público, nomeadamente em virtude dos potenciais concorrentes serem os atuais operadores de grande parte dos serviços abrangidos pelo novo contrato, pelo que terá de existir algum equilíbrio entre concorrentes e que a informação essencial não seja detida apenas por um.
173. Sem prejuízo do antedito, é incontornável a existência de vantagens concorrenciais de operadores incumbentes que não podem ser totalmente anuladas tal como decorre da

posição Tribunal de Justiça da União Europeia⁶⁰ que legitima a possibilidade de um incumbente deter *“uma vantagem inerente de facto, que permite uma preparação mais informada da proposta, decorrente de ele ser o operador histórico em contratos passados”*.

174. Refira-se que no processo em análise, será fundamental a disponibilização de informação detalhada a todos os concorrentes, nomeadamente a constante no estudo que acompanha as peças processuais submetidas a parecer da AMT.
175. Por outro lado, quanto a este aspeto haverá que referir que não obstante as atribuições e competências próprias da Autoridade da Concorrência e da AMT, também cabe às autoridades de transportes criar e implementar as condições legais e contratuais de base⁶¹ que permitam a disponibilização de serviços de transporte enquadrados em termos concorrencialmente equitativos, tanto na preparação como na execução daqueles, pela ação de parceiros privados, mas igualmente pelos parceiros públicos.
176. De sublinhar também, de forma positiva, a referência ao cumprimento do procedimento de controlo prévio de concentração de empresa previsto no artigo 36.º da Lei n.º 19/2012, de 8 de maio⁶², caso se venha a justificar, o qual é da responsabilidade do operador, prevendo-se que a autoridade de transportes tenha conhecimento do andamento do processo.

Disposições laborais

177. De acordo com o ponto 2.2.8. das Orientações da Comissão já mencionadas, *“o artigo 4.º, n.º 5, do regulamento estabelece o seguinte: «Sem prejuízo do direito nacional e comunitário, incluindo os acordos coletivos celebrados entre os parceiros sociais, as autoridades competentes podem exigir aos operadores selecionados que proporcionem ao pessoal previamente contratado para a prestação dos serviços os direitos que teriam sido concedidos a esse pessoal caso tivesse sido efetuada uma transferência na aceção da Diretiva 2001/23/CE (do Conselho, de 12 de Março de 2001, relativa à (...) transferência de empresas ou de estabelecimentos, ou de partes de empresas ou de estabelecimentos). Sempre que as autoridades competentes exijam dos operadores de serviço público o cumprimento de determinados padrões sociais, os documentos*

⁶⁰ Cfr. Processo T-345/03 *Evropaïki Dynamiki*, disponível em <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A62003TJ0345>

⁶¹ Na verdade, uma das ações possíveis e de âmbito preventivo, seria que, no âmbito do procedimento concursal, todos os concorrentes declarassem, junto do júri do concurso, não estarem em situação de cumprir quaisquer das situações que possam constituir práticas concorrenciais ilegais, designadamente as previstas na Lei n.º 19/2012 de 8 de maio.

⁶² Ver Linhas de Orientação relativas à Avaliação Prévia de Controlo de Concentrações da Autoridade da Concorrência http://www.concorrenca.pt/vPT/A_AdC/legislacao/Documents/Nacional/Linhas%20de%20Orientacao%20Relativas%20a%20Av%20aliacao%20Previa.pdf.

relativos aos concursos e os contratos de serviço público devem incluir uma lista dos membros do pessoal em causa e fornecer informações transparentes relativas aos seus direitos contratuais e às condições nas quais os trabalhadores são considerados vinculados aos serviços”.

178. Referem também aquelas Orientações⁶³ que as autoridades competentes dispõem das diversas opções para proteção do pessoal em caso de mudança do operador, como seja (i) nada fazer, relegando para as regras gerais aplicáveis à transmissão de estabelecimentos, (ii) Exigir a transferência do pessoal anteriormente contratado para prestar os serviços, com os direitos que este teria caso se tivesse efetuado uma transferência (iii) Exigir ao operador que respeite normas sociais relativamente a todo o pessoal envolvido na prestação dos serviços de transporte público.
179. Ainda segundo as mesmas orientações, *“de acordo com a jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia, a Diretiva 2001/23/CE aplica-se a transferências de empresas subsequentes a concursos para adjudicação de contratos de serviço público. Nos setores de atividade assentes em ativos corpóreos, como o transporte rodoviário ou ferroviário, a diretiva é aplicável se forem transferidos ativos corpóreos importantes.”*
180. A AMT considera que a fundamentação das opções propostas, consideradas relevantes, designadamente a garantia de cumprimento de legislação e regulamentação laboral (incluindo transmissão de empresa, estabelecimento e pessoal) se traduz num fator da maior relevância, em ordem a assegurar o cumprimento de diversos princípios de sustentabilidade social no seio do *Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes*.
181. Na verdade, a integração dos trabalhadores da anterior “concessão” não é obrigatória, a não ser que se verifique a transmissão de estabelecimento, ou seja, nos termos do artigo 318.º do Código do Trabalho (CT), a transmissão, por qualquer título, da

⁶³ *“Para garantir a transparência das condições de emprego, as autoridades competentes que exijam a transferência do pessoal ou imponham o respeito de determinadas normas sociais estão obrigadas a especificar essas exigências no caderno de encargos do concurso e no contrato de serviço público e que considerando o princípio da subsidiariedade, (...) autoridades competentes dispõem das seguintes opções para proteção do pessoal em caso de mudança do operador: (i) Não tomar nenhuma medida específica. Nesse caso, os direitos dos trabalhadores, nomeadamente à transferência, só têm de ser salvaguardados se estiverem preenchidas as condições de aplicabilidade da Diretiva 2011/23/CE, por exemplo quando são transferidos ativos corpóreos importantes, como material circulante; (ii) Exigir a transferência do pessoal anteriormente contratado para prestar os serviços, com os direitos que este teria caso se tivesse efetuado uma transferência na aceção da Diretiva 2011/23/CE, fosse esta aplicável ou não. O considerando 16 do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 precisa que «essa diretiva não obsta a que os Estados-Membros mantenham as condições de transferência dos trabalhadores que não sejam abrangidos pela diretiva [...] e que tomem assim em consideração, se for caso disso, as normas sociais estabelecidas pelas disposições legislativas, regulamentares ou administrativas nacionais ou por acordos coletivos ou acordos celebrados entre os parceiros sociais». (iii) Exigir ao operador que respeite determinadas normas sociais relativamente a todo o pessoal envolvido na prestação dos serviços de transporte público, «para garantir a existência de condições de concorrência transparentes e comparáveis entre os operadores e para evitar o risco de dumping social», como indica o considerando 17 do regulamento (CE) n.º 1370/2007. Tais normas poderão, designadamente, fazer parte de um acordo de empresa ou de um acordo coletivo para o segmento de mercado em causa. (iv) Combinar as opções ii e iii.”*

titularidade da empresa, do estabelecimento ou de parte da empresa ou *estabelecimento que constitua uma unidade económica, isto é, unidade económica o conjunto de meios organizados com o objetivo de exercer uma atividade económica, principal ou acessória, sem prejuízo do direito de oposição do trabalhador* previsto no CT. Contudo, pode, a autoridade de transportes optar por fazê-lo, ao abrigo do n.º 5 do artigo 4.º do Regulamento n.º 1370/2007, o que não se verificou no caso concreto.

182. Sublinham-se, positivamente, os mecanismos contratuais previstos ao nível dos recursos humanos, devendo a CIMAA (e o operador) pugnar, a todo o tempo, pelo integral cumprimento da legislação laboral⁶⁴, prestando toda a informação que seja necessária, e, se solicitada, à Autoridade para as Condições do Trabalho, tendo em conta as suas atribuições, designadamente de colaborar com outros organismos da administração pública com vista ao respeito integral das normas laborais nos termos previstos na legislação europeia e nas convenções da Organização Internacional do Trabalho, ratificadas por Portugal⁶⁵, bem como em instrumentos de contratação coletiva de trabalho celebrados, designadamente, pela Associação Nacional de Transportadores Rodoviários de Pesados de Passageiros – ANTROP, publicadas no Boletim de Trabalho e Emprego.

Racionalidades basilares

183. Tendo em conta o vertido nos pontos precedentes, considera-se que a operação em causa apresenta diversas vantagens e dá resposta favorável a cada uma das racionalidades basilares e estruturantes da metodologia de regulação económica independente da AMT (a dos investidores; a dos profissionais/ utilizadores/ utentes/ consumidores e/ou cidadãos; e a dos contribuintes), sem prejuízo do reforço deste quadro através do cumprimento das recomendações feitas pela AMT e da verificação

⁶⁴ Conforme referem as Orientações da Comissão: “O considerando 17 do regulamento precisa que «as autoridades competentes têm a liberdade de estabelecer critérios sociais e de qualidade, a fim de manter e elevar os padrões de qualidade para as obrigações de serviço público, nomeadamente no que se refere às condições mínimas de trabalho, aos direitos dos passageiros, às necessidades das pessoas com mobilidade reduzida, à proteção do ambiente, à segurança dos passageiros e dos trabalhadores e às obrigações decorrentes de acordos coletivos e de outras normas e acordos relativos aos locais de trabalho e à proteção social no local em que o serviço é prestado» e que «para garantir a existência de condições de concorrência transparentes e comparáveis entre os operadores e para evitar o risco de dumping social, as autoridades competentes deverão poder impor padrões de qualidade específicos no plano social e em matéria de serviços”.

⁶⁵ Referem os considerandos 13 e 14 do Regulamento (UE) 2016/2338 do Parlamento Europeu e do Conselho de 14 de dezembro de 2016 que altera o Regulamento (CE) n.º 1370/2007 no que respeita à abertura do mercado nacional de serviços de transporte ferroviário de passageiros, que “(13) Tendo em vista a integração adequada dos requisitos sociais e laborais nos procedimentos de adjudicação de contratos de serviço público para a prestação de serviços públicos de transporte de passageiros, os operadores de serviço público deverão cumprir, no âmbito da execução de contratos de serviço público, as obrigações no domínio da legislação social e laboral que se apliquem no Estado-Membro em que o contrato de serviço público é adjudicado e que decorram de disposições legislativas e regulamentares e de decisões, tanto a nível nacional como a nível da União. (14) Caso os Estados-Membros exijam que o pessoal contratado pelo operador anterior seja transferido para o novo operador de serviço público, deverão ser conferidos ao referido pessoal os direitos de que beneficiariam se tivesse sido realizada uma transferência na aceção da Diretiva 2001/23/CE do Conselho (1). Os Estados-Membros deverão ter a liberdade de adotar essas disposições.”

da manutenção destes benefícios através do necessário acompanhamento da execução contratual.

184. Quanto aos investidores, tendo em conta os elementos disponibilizados, afigura-se que esta operação cria adequadas condições para o desenvolvimento sustentável da prestação de serviço de transporte rodoviário de passageiros na Região de Alto Alentejo, com condições de estabilidade necessárias ao investimento na rede de transportes e promoção do transporte público de passageiros. Atentos os pressupostos considerados pela CIMAA, para efeitos de elaboração do cenário económico-financeiro que serviu de referência, perspetiva-se que é possível garantir o cumprimento das obrigações de serviço público com cobertura dos custos operacionais, bem como a remuneração adequada do capital investido⁶⁶.
185. Não obstante, reitera-se as questões elencadas anteriormente quanto aos pressupostos de elaboração do estudo económico-financeiro face aos impactos já conhecidos no setor do transporte de passageiros decorrentes da pandemia.
186. Por outro lado, o facto de se especificarem condições de exploração de um operador de transportes bem como as suas relações com a respetiva autoridade de transportes confere um quadro de transparência, estabilidade e previsibilidade, sendo de reforçar o adequado relacionamento com outros operadores de transportes no mesmo mercado, o efetivo cumprimento regras contratuais e legais, nacionais e europeias, e viabilizando um exercício de regulação, supervisão e organização de sistema atento a eventuais distorções concorrenciais.
187. Quanto aos contribuintes, no que concerne à resiliência da sociedade e da economia face à carga fiscal e, não obstante existirem encargos financeiros diretos para a CIMAA, os mesmos têm como contrapartida um melhor serviço potenciando o crescimento do transporte de passageiros e estimulando o desenvolvimento da produção de valor acrescentado, do qual poderá resultar num aumento da consequente receita fiscal.
188. Por sua vez, as contrapartidas públicas, viabilizam também a concretização do interesse público na efetivação de um melhor serviço de transporte de passageiros, por forma a assegurar a satisfação permanente dos padrões de continuidade, regularidade, qualidade, quantidade e tarifas do serviço de transporte.

⁶⁶ De acordo com os pressupostos do modelo, perspetiva-se que as margens do EBITDA e EBIT sejam de 15,5% e 6,5%, respetivamente.

189. O reforço e aplicação rigorosos de mecanismos de monitorização e fiscalização devem servir para dissuadir o incumprimento de obrigações contratuais, e evitar que se traduzam numa eventual deterioração da qualidade do serviço prestado aos consumidores, pelo que, em conclusão, a aplicação da racionalidade ancorada nos contribuintes conduz à perceção de que os balanços finais, em termos dos benefícios líquidos globais para os contribuintes, são positivos.
190. No que tange a utilizadores/ utentes/ consumidores e/ou cidadãos, o facto de o sistema passar a ser gerido por uma entidade com maior proximidade e com melhor conhecimento das reais necessidades dos utilizadores, poderá potenciar a oferta de um melhor serviço, adequando de forma mais profícua a oferta à procura, de uma forma dinâmica e eficaz, atento ao facto de os municípios deterem, por exemplo, competências na gestão do espaço público e no planeamento e ordenamento do território.
191. Ademais, o exercício dos poderes regulatórios da AMT em articulação com os poderes organizacionais da CIMAA e dos municípios associados, poderá promover, potencialmente, uma melhor promoção dos direitos e interesses dos consumidores, utilizadores do transporte público, mas também, indiretamente, daqueles que possam beneficiar, direta ou indiretamente, da existência de uma rede de transportes públicos eficiente na sua região.
192. Também no interesse daqueles, como dos contribuintes, a prestação do serviço público de transporte de passageiros, com base numa definição transparente e objetiva de obrigações contratuais, poderá potenciar uma melhor gestão dos dinheiros públicos e, conseqüentemente, assegurar a sustentabilidade atual e futura da oferta de transportes à população.
193. Atenta a realidade deste caso específico, poder-se-á inferir que um dos segmentos mais interessados, em primeira linha, e num contexto global desta racionalidade, são os consumidores, sendo que a imposição de obrigações contratuais e indicadores de performance e qualidade permite garantir níveis de continuidade, regularidade, pontualidade e acesso ao transporte a preços acessíveis que não seriam alcançáveis, caso os investidores privados atendessem apenas ao seu interesse comercial.
194. Com maiores alternativas de transportes, tal pode representar uma poupança de custos para os consumidores face a outros modos de transporte alternativos, mas também para a sociedade em geral, através da diminuição dos custos inerentes a um sistema baseado na utilização da viatura privada.

195. Na perspetiva dos profissionais também se apresentam resultados positivos, na medida em que se promove a manutenção e a criação de emprego de forma sustentada, e, no que concerne ao cidadão em geral, cumpre invariavelmente assinalar os reflexos positivos no reforço dos seus direitos de Cidadania e da coesão social e territorial, designadamente das populações locais.

VI – DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES

196. 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, tendo em conta as racionalidades supra referidas e eventuais impactos jus concorrenciais, diretos e indiretos
197. Os contratos de serviço público celebrados no âmbito do RJSPTP, estão condicionados pelos circunstancialismos locais relativos aos múltiplos sistemas de transportes públicos de passageiros, são muito diversos ou com uma grande amplitude/ cambiantes, sendo 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.
198. Os dados utilizados para a definição de obrigações de serviço público baseiam-se em levantamento dos indicadores relevantes do sistema de transportes e do território em causa – ainda que não totalmente abrangentes ou especificados⁶⁷ -, o que permite concluir, com alguma razoabilidade, por uma adequada aderência à realidade – sem prejuízo do atual clima de incerteza causado pela Pandemia Covid19, de contornos ainda imprevisíveis - tendo não apenas em conta indicadores financeiros, mas também económicos e todos os referentes às diversas externalidades associadas ao Ecosistema.
199. De referir quanto a este aspeto que o lançamento do procedimento concursal também será outra sede 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.

⁶⁷ https://www.amt-autoridade.pt/media/2273/obrigacoes_legais_reporte_informacao_operadores_transporte.pdf

200. Face ao exposto, e sem prejuízo do recomendado ao longo do parecer, considera-se ser de determinar:

- Garantir, previamente ao lançamento do presente procedimento, que existe acordo expresso das autoridades de transportes envolvidas quanto às linhas que se sobrepõem a serviços ou territórios da competência daquelas;
- Expressar que o operador deve colaborar, sob pena de aplicação de multa contratual, com a autoridade de transportes para que se possa dar cumprimento ao artigo 7.º do Regulamento quanto à elaboração de relatório anual circunstanciado sobre as obrigações de serviço público da competência da CIM, e à elaboração dos relatórios de desempenho previstos no Regulamento n.º 430/2019, publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 94, de 16 de maio de 2019,
- Incluir nas peças procedimentais estimativa de passageiros e de receitas do serviço público, salvaguardando dados confidenciais ou segredo de negócio e instrumentos de planeamento⁶⁸ de forma a que outros concorrentes que não os incumbentes possam elaborar uma proposta para este procedimento, garantindo assim uma efetiva concorrência⁶⁹
- Dar cumprimento ao artigo 7.º do Regulamento quanto à elaboração de relatório anual circunstanciado sobre as obrigações de serviço público da competência da CIMAA, que permita, designadamente, obter dados e indicadores relevantes constantes de informação da AMT às autoridades de transportes;
- Transmitir os dados operacionais previstos no Regulamento n.º 430/2019, publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 94, de 16 de maio de 2019 em ordem a garantir uma adequada monitorização de todos os pressupostos e variáveis necessários ao cálculo de indicadores de performance.⁷⁰
- Inserir referência expressa ao cumprimento das obrigações legais decorrentes do Decreto-Lei n.º 140/2019, de 18 de setembro, incluindo o acesso não

⁶⁸ Também para garantir uma das condições do Acórdão Altmark “*Como critério de eficiência deve existir um procedimento de contratação pública que possibilite selecionar o candidato que apresente as melhores condições para proceder ao fornecimento do serviço de interesse económico geral ao menor custo possível para a coletividade.*”

⁶⁹ Ação de Supervisão - Cumprimento das Obrigações Legais de Transmissão de Informação por Parte de Operadores de Transportes - http://www.amt-autoridade.pt/media/2273/obrigacoes_legais_reporte_informacao_operadores_transporte.pdf e Obrigações Legais de Transmissão de Informação por Parte de Operadores de Transportes - http://www.amt-autoridade.pt/media/2118/obrigacoes_legais_transmissao_informacao.pdf

⁷⁰Ver Orientações da AMT: https://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes_amt_obrigacoes_reporte_relatorios_publicos.pdf

discriminatório de operadores, bem como os eventuais custos de acesso e utilização;

- Incluir referência expressa ao cumprimento das obrigações relativas ao livro de reclamações, no formato físico e eletrónico, nos termos do Decreto-Lei n.º 156/2005, de 15 de setembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 74/2017, de 21 de junho, com os mesmos objetivos;

201. Não obstante a extensão e rigor demonstrados no Procedimento ora presente, considera-se ser de determinar, face ao atual cenário de incerteza pandémico e às repercussões do mesmo nos serviços de transporte de passageiros, e tendo em conta que o modelo de base assenta em previsões otimistas, sobretudo por via das receitas acessórias (que, com certeza, demorarão mais a recuperar do que aqueles que se encontram associadas ao serviço público), no que respeita ao Modelo Económico-Financeiro que, antes do lançamento do presente concurso, possa rever o Modelo Financeiro e as peças concursais, no sentido de matizar o Modelo proposto, equacionando-se a introdução de mecanismos que permitam a redução do impacto decorrente da possibilidade de diminuição de receitas, como seja a possibilidade de pagamento de compensações pelo cumprimento das OSP e/ou o aumento do prazo de execução do contrato, bem, como minimizando riscos jus concorrenciais identificados. De sublinhar que se trata de uma determinação quanto á ponderação e não quanto ao resultado, ou seja, deverá a CIM ponderar e justificar o resultado de tal ponderação, sendo que, no limite, poderá não resultar a inserção de ajustes ao modelo, assumindo a CIM o risco do resultado conclusivo do procedimento.

202. Com base nos mecanismos previstos, considera-se que deve ser elaborado um relatório anual de execução contratual⁷¹, deverá também proceder à confirmação de que os pressupostos económico-financeiros correspondem à realidade e que cumprem os princípios para o efeito previstos no RJSPTP e no Regulamento e que o défice operacional resulta das imposições públicas e não faz parte do risco do operador ou que este aceita como comportável no âmbito do seu interesse comercial.

203. Finalmente, deverá a CIMAA:

- a) Pugar, a todo o tempo, pelo integral cumprimento da legislação laboral, prestando toda a informação que seja necessária, e, se solicitada, à Autoridade para as Condições do Trabalho;

⁷¹ Tendo em conta os indicadores de monitorização e supervisão que constam da Informação às Autoridades de Transportes de 27 de setembro de 2018 na gestão contratual e remeter tal informação à AMT.

- b) 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;
 - c) Seja efetuado um acompanhamento no sentido de aferir, a todo o tempo, incluindo no desenvolvimento do procedimento concursal, a *compliance* com as normas legais nacionais e europeias, bem como das disposições contratuais, sem prejuízo da avaliação prévia à celebração contratual, nos termos da Lei n.º 19/2012, de 8 de maio.
204. Naturalmente que a ponderação e introdução destas ações deve ser balanceada e justificada em função da gestão dinâmica e flexível do serviço público, da exequibilidade de uma monitorização eficaz não indutora de custos administrativos incomportáveis para a economia do contrato ou limitadora, para além do aceitável, do normal grau de discricionariedade da CIM na defesa do interesse público e no cumprimento estrito da legalidade.
205. Nesse sentido, considera-se que as presentes determinações condicionam o caráter positivo do presente parecer devendo a CIM apresentar junto da AMT os termos exatos da sua introdução, fundamentado as opções tomadas, garantindo-se a fundamentação em pressupostos sólidos, a existência de um procedimento equitativo, aberto e transparente e verdadeiramente concorrencial e a clareza e transparência das obrigações contratuais e da aferição do seu cumprimento, de forma a que não exista a vantagem económica suscetível de favorecer a empresa beneficiária em relação às empresas concorrentes.

VII – DAS CONCLUSÕES

206. Assim, e em conclusão:
- a) No que concerne ao objeto específico deste parecer, afigura-se que as peças procedimentais relativas ao procedimento concursal a lançar pelo CIMAA estão em *compliance* com os enquadramentos legais citados, sendo por isso favorável;
 - b) De referir, igualmente, que a referida *compliance* afere-se não apenas na definição inicial dos termos daqueles instrumentos legais e contratuais mas também na sua preparação no âmbito do desenvolvimento do procedimento

concursal, na sua efetiva execução, implementação e eventual revisão (mesmo que programada e periódica), designadamente, na monitorização do cumprimento de obrigações contratuais, na fiscalização e sancionamento das mesmas, na salvaguarda de condições concorrenciais equitativas para todos os operadores que prestem serviços de transportes no seu território e no cumprimento estrito de todas as obrigações legais⁷²;

- c) Acresce que a AMT, no âmbito das atribuições e competências que lhe estão legalmente cometidas pelos seus Estatutos, prosseguirá uma articulação expedita e eficiente com a CIMAA, para estabelecer uma transmissão de informação relevante a esta Autoridade no âmbito da execução deste contrato, com especial incidência, e para os devidos efeitos, na verificação regular da conformidade legal, nacional e europeia, atribuição de compensações financeiras, regras e princípios de âmbito tarifário, de regras regulamentares e contratuais relativas aos direitos e interesses dos consumidores e que assumem impacto concorrencial.

207. Quanto à análise das diferentes racionalidades plurais: a dos investidores; a dos profissionais/ utilizadores/ utentes/ consumidores e/ou cidadãos; e a dos contribuintes, de acordo com a informação prestada e sujeita a confirmação e manutenção na execução contratual, é de parecer favorável porquanto e entre outros argumentos:

- a) São criadas as condições necessárias à sustentabilidade económica e de funcionamento do *Ecossistema da Mobilidade e Transportes* local e regional, assegurando uma mobilidade eficiente e sustentável, que confira maior tessitura à coesão social e territorial, reforçando a solidariedade inter-regional;
- b) Permite a manutenção e desenvolvimento da cobertura do território e assegura soluções de mobilidade combinada e sustentável a toda a população, de acordo com as suas especificidades, limitações e condicionamentos, aproximando as decisões dos mesmos, ainda que as condições para a integração dos serviços de transporte numa rede, assim potenciando a valorização e o desenvolvimento integrado do território, estejam em desenvolvimento, mas não afastadas.

Afigura-se-nos ser igualmente importante para os *stakeholders*, a existência de uma salutar cooperação institucional entre a AMT e a CIMAA, cada um naturalmente no exercício da

⁷² Sem prejuízo da avaliação nos termos da Lei n.º 19/2012, de 8 de maio.



Missão específica e diferenciada que a Lei lhes consagra, o que pode reforçar a confiança na prossecução das estratégias empresariais visando a Competitividade e a Coesão, de onde poderá decorrer o Investimento e, conseqüentemente, o Emprego.

A articulação entre uma Autoridade de transportes representativa dos legítimos e relevantes interesses das populações, e, uma Autoridade de Regulação Económica Independente, com atribuições em matéria de concorrência, respeitando a centralidade da Pessoa, consubstancia uma garantia assinalável de que o bem público da mobilidade eficiente e sustentável está devidamente protegido, o que, em si mesmo, é um ativo para a economia, e, para a sociedade Portuguesa.

Lisboa, 30 de julho de 2020.

O Presidente do Conselho de Administração

João Carvalho