

PARECER N.º 96/AMT/2021

[versão não confidencial]

I – DO OBJETO

1. A Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT) emitiu o Parecer 75/AMT/2020, de 11-09-2020, que aqui se dá por integralmente reproduzido, no sentido favorável, por se ter considerado estar em conformidade com o enquadramento legal e jurisprudencial aplicável, designadamente a 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 (Regulamento).
2. Em 24-07-2021, a CIM comunicou à AMT o seguinte:
 - *“No âmbito do Regime Jurídico de Serviço Público de Transportes de Passageiros, aprovado pela Lei n.º 52/2015, de 9 de junho (RJSPTP), foram conferidas à Comunidade Intermunicipal do Alto Tâmega (CIMAT), um conjunto de atribuições para funcionamento da Autoridade de Transportes desta Região.*
 - *Neste sentido, a CIMAT, encetou todas diligências necessárias ao lançamento do concurso público para a contratação de serviço de transporte rodoviário de passageiros do Alto Tâmega.*
 - *Para o efeito e mediante agregação da informação disponibilizada pelos operadores do território, procedeu-se à preparação da documentação necessária, designadamente, ao instrumento de planeamento e mobilidade, ao estudo de impacto financeiro, e à elaboração das peças do procedimento, que se remeteu a parecer prévio da Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT).*
 - *Da análise efetuada por esta entidade supervisora (AMT), resultou o Parecer (n.º 75/2020) favorável, contendo apenas recomendações advindas da situação pandémica que eclodiu em março de 2020.*
 - *Nesta sequência, efetuou a CIMAT os ajustamentos necessários, com a devida nota à AMT, e lançou o concurso público internacional para seleção do operador de transportes, (publicado em anúncio de 14 de maio no Diário da*

¹ Alterado pelo Regulamento (UE) 2016/2338 do Parlamento Europeu e do Conselho de 14 de dezembro de 2016.

República n.º 6447/2021, e em 17 de maio no Jornal Oficial da União Europeia, sob o n.º 2021/S 094-247502).

- *Sucedem que o referido procedimento resultou extinto, nos termos do artigo 79.º n.º 1, alínea b) do Código dos Contratos Públicos, tal como vos foi reportado no email datado de 14 de julho. Cumpre salientar que deste resultado (...) culminaram com a necessidade de se proceder à reanálise do Estudo de Viabilidade Económico-Financeiro (EVEF) e à otimização da rede.*
 - *Assim, para procedermos ao relançamento do concurso público internacional para a concessão do serviço público de transporte de passageiros, submetem-se, a emissão do V/ parecer prévio, as peças do procedimento revistas, o EVEF; bem como toda a documentação de relevo ao presente procedimento.*
3. Para efeitos de emissão de parecer prévio vinculativo, nos termos da alínea b) do n.º 2 do artigo 34.º do anexo ao Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, na mesma data, a AMT solicitou a indicação especificada das diferenças entre as anteriores peças procedimentais e fundamentação e as atuais, ora remetidas, bem como o envio do Caderno de Encargos e do Programa de Concurso com as alterações, devidamente assinaladas, tendo tal sido satisfeito por comunicação de 28-09-2021.

II – DO ENQUADRAMENTO

4. Da nova versão do Caderno de Encargos resultam alterações à redação das Cláusulas 5.º, 10.ª, 13.ª, 15.ª, 18.ª, 19.ª, 22.ª, 31.ª, 34.ª, 35.ª, 37.ª, 39.ª, 44.ª, 45.ª, 50.ª, 51.ª, 56.ª, 57.ª, 63.ª, 65.ª, 68.ª, 70.ª e 71.ª, bem como o Anexo V que se afiguram, na generalidade, de melhoria ou eliminação de incongruências.
5. Nas cláusulas adiante indicadas foram introduzidas alterações de clara melhoria e de promoção da objetividade das regras implícitas. A saber:
- No n.º 3 da Cláusula 13.ª alterou-se a redação, para esclarecer que os custos de colocação e remoção são suportados pela concessionária;
 - Na Cláusula 19.ª foi acrescentada a possibilidade de pequenos ajustamentos da Rede antes do início do Período de Funcionamento Normal;
 - Na Cláusula 22.ª foi reforçada a obrigação de satisfação da procura;
 - Na Cláusula 31.ª foi eliminada a autorização prévia para “eventos imprevisíveis” que impliquem atuação imediata do operador;

- Na Cláusula 50.^a esclarece-se que por risco de investimento, o risco associado à disponibilização de bens e direitos da titularidade da concessionária associado à concessão, bem como se especificou o risco associados a acidentes de viação;
 - Na cláusula 51.^o foi melhorada a redação relativa à compensação anual que se situe acima de uma variação de 3% na oferta efetivamente realizada, esclarecendo que o seu apuramento é efetuado anualmente e não trimestralmente, para efeitos de acerto na compensação estimada;
 - Na Cláusula 57.^a, a redação foi alterada no sentido de ser menos exigente em matéria de responsabilidade subsidiária dos sócios da Sociedade Concessionária, sem prejuízo de se manterem as exigências para com aquela sociedade;
 - Na Cláusula 65.^o foi alterada a redação, no sentido de prever, expressamente, a aplicação das regras previstas no Código dos Contratos Públicos (CCP), quanto a casos de alteração anormal e imprevisível das circunstâncias;
 - No Anexo I, quanto a terminais rodoviários, foram esclarecidos os custos de acesso a uma das instalações identificadas;
 - No Anexo VI a Avaliação do desempenho da Concessionária e mecanismo de aplicação de penalizações económicas, passou a trimestral.
6. Da nova versão do Programa de Concurso resultam alterações à redação dos artigos 3.^o, 5.^o, 7.^o, 8.^o, 10.^o, 13.^o, 14.^o, 15.^o, 16.^o, 17.^o que se afiguram, na generalidade, de melhoria ou eliminação de incongruências.
7. Nos artigos adiante indicados foram introduzidas alterações de clara melhoria e de promoção da objetividade das regras implícitas. A saber
- No artigo 8.^o foi alterada, quanto a documentos que acompanham a proposta *“Documento do qual conste a indicação numérica e por extenso da remuneração anual relativa ao primeiro ano de atividade”* por *“Documento do qual conste a indicação numérica e por extenso da compensação anual por obrigações de serviço público relativa ao primeiro ano contratual”*;
 - No artigo 10.^o foi alargado o prazo de entrega das propostas para 45 dias;
 - No artigo 13.^o foi alterada a redação do critério de adjudicação, de forma a garantir aderência ao artigo 74.^o do CCP, tendo sido esclarecida a redação do

critério de desempate, ou seja, é avaliada a idade média máxima do material circulante;

- No artigo 14.º foi acrescentada a necessidade de apresentação de Plano de Prevenção de Corrupção e Infrações Conexas, obedecendo ao artigo 81.º do CCP;
- No artigo 17.º foi eliminada a declaração de compromisso dos acionistas, mantendo-se todas as exigências quanto à constituição da sociedade concessionária;
- Foi eliminado o artigo 18.º onde se previa, expressamente, a possibilidade de adoção de um procedimento de ajuste direto para a celebração de um futuro contrato de aquisição de serviços que consista na repetição de serviços similares ao objeto do concurso público.

8. Foi também apresentado o documento *“Reformulação do Estudo de Viabilidade Económico-Financeira e Análise de Riscos Para a Rede de Transporte Público Regular da CIM Alto Tâmega: Relatório”* de onde consta que:

- [confidencial]
- [confidencial]

9. Refere a CIM que o modelo proposto a Concurso se mantém como “concessão de serviços” com o pagamento de uma compensação monetária por quilómetro produzido, ficando o operador com a responsabilidade e risco associado à procura, mas também com o risco de gestão, de investimento e de financiamento da operação.

10. Contudo, relativamente à duração da concessão, foi alterada a versão inicial do estudo, que considerava um prazo de 5 anos, passando a 7 anos, com o objetivo de garantir que os operadores têm mais tempo para proceder à amortização dos seus investimentos. Aliás, de referir que tal já resultava recomendado do ponto 134 do anterior Parecer da AMT.

11. Assim, o modelo proposto a Concurso considera os seguintes pressupostos:

- *“A reestruturação da rede atual, mediante o ajuste de alguns percursos e horários, para dar uma melhor resposta às necessidades de mobilidade e acessibilidade da população residente na CIMAT;*
- *Estima-se que a operação tenha início em junho de 2022 com uma produção quilométrica de cerca de 1,96 milhões de VKM por ano na rede de TPR;*

- *O operador realizará serviços ocasionais de modo a complementar a sua atividade e potenciar um maior equilíbrio da operação de transportes. Tendo em consideração o contexto de transição atual, considerou-se que a entrada em operação deste serviço ocorre apenas em 2023, contribuindo com 175,5 mil VKM anuais. É de referir que não existe qualquer obrigatoriedade de as autarquias da CIMAT contratarem estes serviços;*
- *(...) Para um prazo de concessão de 7 anos, foi apurada uma compensação por obrigações de serviço público, para primeiro ano de operação, de [confidencial] €/VKM, correspondendo a [confidencial] euros anuais [€[confidencial] para os 7 anos e uma TIR de [confidencial] %²];*
- *A análise de sensibilidade à variável que apresenta uma maior incerteza - as receitas - permite assegurar que o modelo é robusto e acomoda os níveis de incerteza que estão em jogo;*
- *A matriz de risco considera a existência de cinco dimensões de risco, respetivamente associados à dimensão da Oferta (perspetiva dos passageiros), da Produção de transportes (perspetiva do operador), Procura (perspetiva do operador), Modelo de Investimento e Financiamento e Riscos Jurídicos. De um modo geral, o nível de risco desta operação considera-se moderado, devido ao efeito da pandemia por Covid-19 na procura dos transportes públicos.”*

² O valor médio da taxa de rendibilidade do ativo em 2019, do setor (H) das empresas de transportes e armazenagem, publicada pelo Banco de Portugal, nas estatísticas dos quadros do setor, disponível no site do BP (<https://www.bportugal.pt/QS/qswb/Dashboards>) é de 10%. A AMT tem entendido que esta taxa de remuneração, por se tratar do valor de referência do setor em Portugal, acautela o risco incorrido pelo operador de serviço público devido à intervenção da autoridade pública e, por isso, a considera como a taxa de lucro razoável associada à execução do serviço público de transporte de passageiros. De acordo com a Comissão Europeia “De acordo com o anexo, deve entender-se por «lucro razoável» uma taxa de remuneração do capital que seja habitual no setor num determinado Estado-Membro e que deve ter em conta o risco, ou a inexistência de risco, incorrido pelo operador do serviço público em resultado da intervenção da autoridade pública. Não são dadas, todavia, outras indicações sobre o nível correto de «remuneração do capital» ou de «lucro razoável». A 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 (1) (comunicação SIEG), embora assente numa base jurídica distinta da do regulamento (CE) n.º 1370/2007 e não se aplique, portanto, nos casos em que a compensação é paga por obrigações de serviço público no setor dos transportes terrestres, dá algumas indicações quanto à determinação do nível de lucro razoável, que podem servir de indicador para as autoridades competentes na adjudicação de contratos de serviço público ao abrigo do regulamento (CE) n.º 1370/2007. A comunicação explica que «sempre que existe uma remuneração de mercado geralmente aceite para um dado serviço, essa remuneração de mercado constitui a melhor referência para a compensação, na ausência de um convite a concorrer». Idealmente, esses referenciais seriam os contratos no mesmo setor de atividade, com características semelhantes e celebrados no mesmo Estado-Membro. (...) A forma típica de medir o nível de remuneração do capital num contrato de serviço público é considerar a taxa interna de rendibilidade (TIR), em relação ao capital investido, obtida pela empresa ao longo do ciclo de vida do projeto, ou seja, a TIR dos fluxos de caixa decorrentes do contrato”. Ainda que estas considerações se refiram à TIR histórica, nada obstará, nesta data, à consideração do valor apresentado pela CIM, quanto a estimado para a vida contratual.

12. No que se refere ao prazo, acrescenta que *“se considera ser um período necessário para a amortização e remuneração, em normais condições de rendibilidade da exploração, do capital investido pelo Operador Concessionário (...) atendeu à necessidade de garantir que o esforço dos municípios, relativamente ao pagamento das compensações económicas, não era demasiado elevado para o seu orçamento (...) a CIMAT decidiu-se por um prazo de 7 anos que lhe possibilita considerar um menor esforço de pagamento das compensações e, ao mesmo tempo, permite a realização de um novo concurso a médio prazo, em posse de informação mais robusta sobre a forma como se processa a operação.”*
13. De sublinhar que o Estudo de Viabilidade Económico-Financeira (EVEF) atualiza a versão anteriormente submetida à AMT, sendo constituído por 10 capítulos, a saber:
- *“Sumário executivo, onde é feita uma descrição sumária dos pressupostos e dos resultados mais relevantes deste EVEF;*
 - *Introdução, que corresponde ao presente capítulo;*
 - *Enquadramento e contexto geral, no qual se sintetizam os elementos necessários ao desenvolvimento do presente EVEF;*
 - *Pressupostos, onde se apresentam os pressupostos do modelo económico-financeiro que fundamenta este estudo;*
 - *Custos globais de transporte, onde se apresentam as estimativas dos custos operacionais do sistema;*
 - *Investimentos e amortizações considerados no modelo;*
 - *Apuramento dos Cash Flows do operador e do conjunto dos municípios da CIMAT;*
 - *Análises de sensibilidade, onde se analisam os impactes nas compensações associadas à variação das receitas;*
 - *O comparador público, no qual se pretende aferir a qualidade das propostas apresentadas por empreendedores privados face a uma opção por um serviço realizado pela entidade pública;*
 - *Matriz de riscos, no qual se identificam os principais fatores de risco desta operação”.*

14. Mais se refere que *“Para o desenvolvimento deste estudo foram assumidas as seguintes premissas de base:*
- *“Manutenção da oferta atual, com alguns ajustes a horários e percursos;*
 - *Prazo da concessão de 7 anos, com início a 1 de junho de 2022;*
 - *A frota de material circulante deve ter características melhores do que as da frota atual, sendo assumido que a idade média e máxima dos veículos não deve ultrapassar os 16 anos durante toda a concessão;*
 - *Considera-se o investimento num Sistema de Apoio à Exploração e num Sistema de Bilhética integrada que forneça ao operador de transporte e à Autoridade de Transporte, informação detalhada sobre a oferta e a procura.”*

III– DO PARECER

15. De sublinhar que o Estudo atualizado manteve os anteriores pressupostos, adaptando-os ao novo prazo, sendo que teve já em conta o efeito da pandemia por Covid-19 nas receitas no início da operação, a perda de população registada na CIMAT entre 2011 e 2021, considerando os resultados preliminares dos Censos 2021 e no caso da remuneração dos motoristas, o valor considerado é o que consta no Boletim do Trabalho e Emprego, n.º 35 da ANTROP atualizado para 2022.
16. Não obstante, a 28-09-2021, a AMT questionou a CIM no seguinte sentido:
- a) O Estudo considera os mesmos pressupostos e variáveis, tendo-os estendido e estimado para 7 anos ao invés de 5, ou foram introduzidos novos pressupostos e variáveis, e quais? Tal questão coloca-se uma vez que não foram assinaladas as diferenças entre os EVEF ou apresentados quadros comparativos. Será de melhor especificar a principal alteração ao modelo contratual, que se afigura centrar nos pagamentos estimados ao operador, que aumentam não apenas pelo efeito do alargamento do prazo;
 - b) Em que medida a informação necessariamente obtida na atribuição do PART/PROTRANSP em 2020 e 2021 alterou as estimativas da CIM quanto a gastos e rendimentos associados à exploração?
 - c) Por não ser expectável que os efeitos negativos da atual situação pandémica se mantenham válidos na fase de execução do contrato, esclarecer em que medida, ao longo da execução contratual, se alteram as estimativas de

rendimentos. Não é clara a previsão de eventuais variações da atividade operacional no decurso do período do contrato;

- d) É referido no EVEF que ainda que se preveja que caso as receitas de bilhética sejam inferiores em 10% ao valor estimado o modelo de negócio já não será rentável no período de 7 anos da concessão, podendo dar lugar ao pagamento adicional de compensações por parte dos municípios, estimando-se que estas passem a ser de [confidencial] €/VKM no 1.º ano de concessão, num total de [confidencial] euros, o que corresponde a um incremento de [confidencial] % face à situação de referência. Esta situação está prevista no Caderno de Encargos?
- e) É mencionado que *“O operador realizará serviços ocasionais de modo a complementar a sua atividade e potenciar um maior equilíbrio da operação de transportes. Tendo em consideração o contexto de transição atual, considerou-se que a entrada em operação deste serviço ocorre apenas em 2023, contribuindo com 175,5 mil VKM anuais. É de referir que não existe qualquer obrigatoriedade de as autarquias da CIMAT contratarem estes serviços”*. Representando estes serviços [confidencial] % da receita estimada, e não existindo obrigatoriedade, não se admite, desde logo, a existência de um défice de exploração e eliminação de possível lucro razoável? Em que medida se considera que foi reduzida a “alavancagem” do modelo ou, em alternativa, não sendo a mesma reduzida, de que forma foi a mesma matizada face ao anterior modelo? Ainda a este propósito, foram consideradas receitas de outros serviços comerciais, como sejam de eventuais serviços expresso?;
- f) É também referido que *“No conjunto assume-se que cerca de [confidencial] % dos VKM anuais realizados a partir de 2023 estarão associados à componente da operação complementar”*, questionando-se em que se consubstancia esta rede complementar;
- g) É mencionado que foram tidas em conta, nas receitas, os valores pagos a título dos passes 4.18 e sub.23, bem como do PART, mas será de esclarecer, na *Tabela 26 | Demonstração de Resultados*, que montantes são incluídos nos subsídios suportados pela AT e nas vendas e serviços prestados;
- h) Será relevante a apresentação do valor económico da exploração, ou seja, incluir todos os pagamentos da AT bem como todos os outros estimados recebimentos por parte do operador (receitas, pagamentos, compensações, etc);

- i) Quanto ao investimento solicita-se informação sobre em que medida é considerado o valor residual no final do período do contrato;
- j) Será também de esclarecer se foram desenvolvidas diligências no sentido de, eventualmente, se processar a transferência obrigatória de trabalhadores de operadores incumbentes para futuros concessionários, se foi ponderada a introdução de mecanismos de contratação preferencial de trabalhadores de operadores incumbentes, ou se a opção será a de simples remissão para as regras previstas no Código do Trabalho;
- k) Finalmente, não resulta clara que informação será disponibilizada a potenciais concorrentes, quanto a caracterização do sistema de transportes, de forma a possam elaborar as respetivas propostas, sobretudo aqueles que não se encontrem instalados na região.

17. A 06-10-2021, quanto à questão a), a CIM esclareceu que *“por sugestão da AMT, numa análise pós-início da pandemia, na versão anterior do EVEF (de abril de 2021), já se considerava um prazo contratual de 7 anos, pressuposto que se mantém na presente revisão do EVEF, pelo que não houve alteração do modelo contratual”* e *“relativamente à versão anterior, as principais diferenças são as seguintes:*

- *Incluiu-se nesta revisão do EVEF, nova informação sobre as receitas tarifárias de 2019 (e do primeiro semestre de 2020) as quais são substancialmente mais baixas do que as consideradas no EVEF de abril de 2021, particularmente quando se consideram as receitas (e respetivas compensações) associadas aos passes 4_18 e sub23. Também se considerou a informação mais recente disponibilizada pelos municípios sobre as receitas associadas às vendas dos passes escolares, mas esta informação está em linha com aquela que foi utilizada no estudo anterior;*
- *Na tabela seguinte apresentam-se as receitas tarifárias de 2019 consideradas nas duas versões do EVEF, sendo notável a redução das receitas:*

[confidencial]

Notas: * Valor considerado para as indemnizações tarifárias: [confidencial] €

** Valor considerado para as indemnizações tarifárias: [confidencial] €

- *A cenarização da evolução das receitas tarifárias entrou em linha de conta com os primeiros resultados da evolução da população entre 2011 e 2021, o que conduziu a taxas de decréscimo da procura ao longo do tempo mais elevadas*

do que as inicialmente consideradas que, à data do primeiro estudo, considerou a informação que assumia o crescimento das receitas nos últimos anos;

- *Foram considerados ajustes pontuais nos veículos quilómetro estimados decorrentes de ajustes pontuais dos percursos e horários de algumas carreiras, mas estas são de reduzida expressão;*
- *Ao assumir-se que a operação só se inicia no 2.º semestre de 2022 foi possível considerar uma operação única, sendo que nos EVEF anteriores, o serviço dos Transportes Urbanos de Chaves entrava só numa fase posterior (fev.2022).*
- *Assumiu-se que os serviços de transportes ocasionais só geram receitas a partir de 2023, porque este primeiro ano será para normalizar a procura dos transportes públicos”.*

18. Quanto à questão b) a CIM esclareceu que *“a informação obtida no âmbito da atribuição do PART / PROTRANSP serviu de base à revisão das receitas tarifárias da operação (rendimentos da operação); quanto aos gastos, a informação fornecida não permite tirar conclusões diretas, atendendo que esta era insuficiente e nem sempre compatível entre si”.*

19. No que se refere à questão C), respondeu a CIM que *“uma vez que se considera que o início da operação ocorrerá em junho de 2022, admitiu-se que nessa altura já se estaria num período de transição da situação pandémica, até porque uma parte significativa da procura corresponde a cativos do transporte público, nomeadamente estudantes e pessoas sem carro. Como anteriormente referido, as estimativas das receitas durante o período da concessão consideram:*

- *Um crescimento positivo associado à evolução da TAT;*
- *Um crescimento negativo da procura associada à tendência de perda da população verificada nos últimos 2 períodos censitários e que se espera que se reflita na procura do transporte urbano, ainda que considerando um certo abrandamento no ritmo de perda de população.*
- *Relativamente aos serviços ocasionais considerou-se que estes entrariam em operação apenas em 2023.”.*

20. Quanto à questão d) refere a CIM que *“na Cláusula 54.º do Caderno de Encargos está prevista a reposição do equilíbrio económico-financeiro, quando se verifique um*

aumento de gastos ou uma diminuição de rendimentos provenientes do exercício das atividades da Concessão.”

21. No que se refere à questão e) a CIM referiu que *“o modelo económico-financeiro para o transporte público na CIM Alto Tâmega, para além das receitas de bilhética, considerou as receitas com a publicidade na frota alocada a este serviço e as receitas com os serviços ocasionais que se possam realizar como forma de otimizar os recursos alocados a esta operação, nomeadamente a frota e os motoristas. Para o dimensionamento da procura do serviço ocasional foram considerados critérios prudenciais. Não foram tidos em consideração os serviços Expresso, por se entender ser um modelo de negócio distinto, com necessidades de meios dedicados (frota, motoristas, etc.) e cujo âmbito de competências ultrapassa a CIMAT.”*
22. Por sua vez, quanto à questão f), foi esclarecido que a *“operação complementar corresponde aos serviços ocasionais. Estima-se no presente EVEF, um incremento de [confidencial] % nos VKM anuais resultantes deste serviço, a partir da sua entrada em operação em 2023.”*
23. Quanto à questão g) foi esclarecido que *“os valores pagos a título dos passes 4.18 e sub.23 foram incluídos na rubrica de vendas, pelo que se procedeu à atualização desta tabela no EVEF, o qual se junta em anexo. Saliente-se que dita atualização é apenas informativa e que não irá alterar os resultados do EVEF. Esta opção de incorporação das compensações nas receitas corresponde a uma simplificação no modelo, assumida como pouco relevante porque as compensações têm muito pouca expressão no conjunto da operação”*.
24. No que se refere à questão h), foi esclarecido que *“o valor económico da exploração para os 7 anos desta operação foi estimado em cerca de [confidencial] euros. Esta informação será incorporada no Anexo I ao Programa de Concurso. Existe um lapso no ponto 11 do parecer de fundamentação técnica subjacente ao processo de seleção do operador. Onde se lê “Para os 7 anos desta operação foi estimado um volume de negócios de cerca de [confidencial] euros.”, deve ler-se “Para os 7 anos desta operação foi estimado um volume de negócios de cerca de [confidencial] euros.”*
25. No que se refere à questão i) foi esclarecido que *“o valor residual do investimento no final do período do contrato é considerado como mais-valia na alienação do imobilizado (vide rubrica “Outros ganhos/ perdas (mais valias alienação imobilizado) na Demonstração de Resultados - tabela 26 do relatório do EVEF).”*

26. No que se refere à questão j), respondeu a CIM que *“atendendo à escassa informação disponível, optou a nossa AT por não impor qualquer obrigação a esse respeito, determinando, contudo, no n.º 2 da Cláusula 36 do Caderno de Encargos que o Concessionário deve cumprir as obrigações que para si decorram dos instrumentos de contratação coletiva aplicáveis; do Regime Jurídico aplicável em caso de transmissão de unidade económica, previsto da Diretiva n.º 2001/23/CE, do Conselho de 12 de março de 2001; e dos artigos 285 e seguintes do Código do Trabalho. Face a este cenário caberá ao Concessionário avaliar adequadamente tais obrigações”*.
27. Finalmente, quanto à questão k) foi esclarecido que a *“informação que será disponibilizada no concurso consta do Anexo I ao Programa de Concurso que contém dados relativos á rede atual de transportes, frota, oferta e procura, bem como as receitas tarifárias do Serviço Público de Transporte de Passageiros do Alto Tâmega, por títulos de transporte e para os anos de 2019, 2020 e parte de 2021; e dos Anexos ao Caderno de Encargos, designadamente, Anexos I (Rede do Alto Tâmega e Terminais Rodoviários existentes no Território), e Anexo II (Mapa da Rede TCR do Alto Tâmega e Mapa da Rede TUC de Chaves), onde constam as linhas, percursos, frequências, paragens e horários da rede que vai a concurso.”*.
28. Como anteriormente referido, a AMT emitiu o Parecer 75/AMT/2020, de 11-09-2020, no sentido favorável, por se ter considerado estar em conformidade com o enquadramento legal e jurisprudencial aplicável, designadamente, o RJSPTP, bem como do Regulamento.
29. Contudo, ao concurso público internacional para seleção do operador de transportes foram apresentadas apenas duas propostas, uma por uma empresa fornecedora de sistemas de bilhética e informação ao público e não de operador e outra pela empresa Autoviação do Tâmega, em que preço contratual proposto era largamente superior ao preço base previsto no Caderno de Encargos, pelo que o procedimento resultou extinto, nos termos do artigo 79.º n.º 1, alínea b) do Código dos Contratos Públicos.
30. As razões que poderão estar na base daquele resultado poderão ser múltiplas, não se podendo retirar conclusões claras e inequívocas dada a atipicidade do contexto Pandémico e das restrições daí advenientes.
31. Seja como for, a CIM reformulou o Caderno de Encargos introduzindo alterações ou clarificações que, seja em contexto pandémico ou não, poderão tornar o procedimento mais atrativo para o mercado, designadamente:

- Previsão de cenário mais conservador no que se refere a receitas tarifárias e acessórios, com conseqüente acréscimo de compensações;
 - Não inclusão do atual nível de compensações atribuídas pelos programas PART e PROTRANSP, cujo nível elevado de financiamento se justificou pelo contexto Pandémico;
 - Previsão de reposição do equilíbrio económico-financeiro, quando se verifique um aumento de gastos ou uma diminuição de rendimentos provenientes do exercício das atividades da concessão;
 - Aumento do prazo da exploração de 5 para 7 anos;
 - Melhoria da informação prestada a concorrentes, em sede de procedimento concursal
32. De sublinhar que para um prazo de concessão de 7 anos, foi apurada uma compensação por obrigações de serviço público, para primeiro ano de operação, de [confidencial] €/VKM, correspondendo a [confidencial] anuais [€[confidencial] para os 7 anos e uma TIR de [confidencial] %] enquanto que no anterior procedimento para um prazo de concessão de 5 anos, foi apurada uma compensação por obrigações de serviço público, para primeiro ano de operação, de [confidencial] €/VKM, correspondendo a [confidencial] euros anuais [€[confidencial] euros para os 5 anos].
33. Trata-se de um acréscimo muito substancial, influenciado sobretudo pela atualização dos pressupostos e variáveis do estudo económico, tendo em conta os dados obtidos no último ano.
34. Contudo, considera-se que atenta a incerteza dos pressupostos, o nível de exigência do procedimento, e o investimento que é exigido, deve ser garantido que a implementação de mecanismos contratuais de calibração do modelo em caso de não verificação daqueles pressupostos, designadamente, a adequada compensação do operador pela diminuição de rendimentos ou aumento de gastos que tornem incomportável a exploração nos termos previstos ou dos mecanismos contratuais previstos que evitem a sua sobrecompensação.
35. Este último caso é relevante, atento o facto de que se estima que a economia recupere a curto prazo, pelo que não se poderá extrapolar as restrições de 2020/2021, para todo o prazo do contrato.

36. Em suma, de destacar que as demonstrações financeiras apresentadas (DR e *Cash Flows*) representam de forma adequada os pressupostos determinados na versão em análise (versão 3 do EVEF de 22/09/2021), dos quais se destacam, tendo por comparação a versão anterior (Versão 3 do EVEF de 15/11/2019), os seguintes aspetos:
- Revisão em alta da duração do contrato de 5 para 7 anos;
 - Revisão em baixa dos VKM produzidos anualmente, em função da reestruturação da rede atual (inclui os VKM adicionais associados à realização dos serviços ocasionais);
 - Revisão em baixa das receitas anuais por tipo de título de transporte, com base em informação mais atualizada (censos 2021; efeitos da pandemia, dados 1.º semestre 2020);
 - Revisão em alta dos custos da operação de transporte, custos de funcionamento com as instalações, custos com estrutura e custos globais do transporte.
37. Em resultado da revisão dos pressupostos acima apresentados, o projeto apresentou uma melhoria no VAL e na TIR, que representa uma diminuição do risco inerente a este estudo, podendo assim considerar-se que o projeto em referência será potencialmente mais atrativo para as empresas concorrentes.
38. Refira-se que a TIR obtida ([confidencial] % na perspetiva do Pós-financiamento e *Pay-back* de 7 anos), encontra-se abaixo da taxa de referência (10%), para a remuneração dos ativos investido neste setor de atividade, situando-se assim dentro dos limites do lucro razoável associado à execução deste serviço público de transporte de passageiros.
39. Referir ainda que a potencial melhoria da atratividade do projeto deve-se em boa medida ao aumento significativo das estimativas dos montantes das compensações financeiras (refletidas na DR em subsídios à exploração) máximas a atribuir pelo cumprimento das OSP.
40. Do ponto de vista global, continua a constatar-se que:
- Foram fixados níveis de exploração que devem ser cumpridos no âmbito contratual;

- Procedeu-se à quantificação dos principais indicadores de exploração quanto a gastos e rendimentos associados, no pressuposto de determinada matriz tarifária, e ainda a taxa de oportunidade de negócio do operador;
 - Foi tido em conta o esforço financeiro já hoje existente para aquela rede de transportes, que se destina a satisfazer necessidade globais, mas também específicas de alguns grupos determinados, como sejam estudantes;
 - Foi estabelecido valor do esforço financeiro de acordo com as obrigações de serviço público fixadas, permitindo que tal seja submetido à concorrência, ainda que dentro de determinados limites, tendo em conta gastos e rendimentos associados e as receitas obtidas, bem como a remuneração da atividade;
 - Foram estabelecidos mecanismos de incentivo à eficiência, designadamente através de estabelecimento de sanções contratuais.
41. Considerando os dados disponibilizados pela CIM e expostos supra – valor do contrato e critério de adjudicação -, estamos, na generalidade, perante o permitido pelo Direito e pela Jurisprudência Europeia, existindo obrigações contratuais definidas, afigurando-se não se conferir vantagem económica suscetível de favorecer a empresa beneficiária em relação a empresas concorrentes em igualdade de circunstâncias (desde logo porque o benefício — compensação e direito de exploração – não é atribuído diretamente ou imposto mas na sequência de procedimento concursal).
42. Por outro lado, afigura-se que estamos perante remunerações/compensações que não ultrapassam necessário para cobrir os custos ocasionados com o serviço público (sem prejuízo da margem de lucro razoável), e que existem incentivos para procurar a eficiência na prestação de serviços, diminuindo os custos, potenciando receitas indiretas e evitando o pagamento de penalizações.
43. De referir que a imposição de obrigações de serviço público, sobretudo de informação, por si só, é relevante para o preenchimento do conceito de obrigação de serviço público, uma vez que os operadores incumbentes têm explorado a atual rede de transportes considerando sobretudo próprio interesse comercial. Efetivamente existe atualmente, a nível nacional uma falha de mercado no mercado atual, que é a assimetria de informação entre operadores, de um lado, e autoridade de transportes e utilizadores do outro, que permite àqueles um exercício de “poder de mercado”. Por outro lado, a ausência de contratos vinculativos e com obrigações claras potenciará essa falha de

Estado e de mercado, que ora se mitiga e será eliminada com a adjudicação do procedimento concursal.

44. Finalmente, será de sublinhar que no que se refere à transferência de trabalhadores, e ainda que a CIM tenha optado, legitimamente, por não impor qualquer obrigação, serão recomendáveis medidas ativas de garantia do cumprimento da legislação laboral, seja na supervisão do seu cumprimento, seja na ponderação de mecanismos de contratação preferencial de trabalhadores de operadores incumbentes, caso seja necessário e por estes seja aceite.

VI – DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES

45. De sublinhar que não cumpre à AMT, enquanto regulador económico independente, impor a opção por quaisquer cenários e/ou modelos, competindo-lhe, antes, refletir sobre os Modelos propostos e escolhidos pelas Autoridades de Transportes, tendo em conta a sua compliance com o enquadramento jurídico e jurisprudencial em vigor, bem como as suas consequências no mercado e com observância das racionalidades suprarreferidas e eventuais impactos jus concorrenciais, diretos e indiretos
46. Os contratos de serviço público celebrados no âmbito do RJSPTP estão condicionados pelo circunstancialismos locais relativos aos múltiplos sistemas de transportes públicos de passageiros, que são muito diversos ou com uma grande amplitude/ cambiantes, sendo por isso necessário ter em conta a maturidade do mercado e os modelos contratuais adotados por cada autoridade de transportes nos diversos casos concretos, incluindo, nomeadamente, uma análise ponderada sobre a alocação e partilha de risco operacional.
47. Os dados utilizados para a definição de obrigações de serviço público baseiam-se no levantamento dos indicadores relevantes do sistema de transportes e do território em causa e da experiência obtida com a implementação de serviços essenciais no contexto da Pandemia COVID-19, o que permite concluir, com algum grau de razoabilidade, por uma adequada aderência à realidade, tendo não apenas em conta indicadores financeiros, mas também económicos e todos os referentes às diversas externalidades associadas ao Ecosistema.
48. De mencionar quanto a este aspeto que o lançamento de novo procedimento concursal – agora fora de um contexto de maiores restrições provocado pela Pandemia de COVID-19 - será a sede idónea para aferir da adequação à realidade do que é proposto, e de

avaliar a sua efetiva atratividade no mercado, em condições de maior normalidade no seu funcionamento.

49. De qualquer modo, e de forma a garantir, a todo o tempo, a conformidade legal da execução contratual, determina-se que:

- Atenta a incerteza dos pressupostos, o nível de exigência do procedimento, e o investimento que é exigido, deve garantir-se a implementação de mecanismos contratuais de calibração do modelo em caso de não verificação daqueles pressupostos, designadamente, a adequada compensação do operador pela diminuição de rendimentos ou aumento de gastos que tornem inoportável a exploração nos termos previstos ou dos mecanismos contratuais previstos que evitem a sua sobrecompensação;
- Nos termos do artigo 48.º do RJSPTP, sejam transmitidos à AMT os factos subsumíveis aos tipos contraordenacionais, caso se verifiquem designadamente incumprimento de obrigações de serviço público previstos no contrato e de reporte de informação legalmente prevista, imediatamente após tomarem conhecimento da sua verificação, colaborando na instrução do processo contraordenacional;
- Se garanta o cumprimento da elaboração dos relatórios anuais referidos no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento (CE) 1370/2007, bem como os constantes do Regulamento 430/2019, sem prejuízo de garantir a transmissão de informação económica e financeira prevista no caderno de encargos;
- Se garanta o cumprimento do Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro, mas também do Regulamento (UE) n.º 181/2011, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro de 2011 e 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, no que se refere à promoção e defesa dos interesses dos passageiros.
- Não sendo totalmente cumpridos os níveis mínimos de serviço previstos no RJSPTP, deverá ser comunicada à AMT a identificação precisa das situações não cobertas por estas obrigações, aquelas que se pretendem cobrir e quando, bem como aquelas que não será possível colmatar, justificando face aos recursos necessário e disponíveis.

50. A CIM deve também:

- Ter em conta as orientações da Autoridade da Concorrência constantes do Guia do Combate ao Conluio na Contratação Pública, na perspetiva dos concorrentes, mas também da entidade adjudicante;
- Pugnar, a todo o tempo, pelo integral cumprimento da legislação laboral, incluindo o cumprimento das regras relativas à transmissão de estabelecimento previstas no Código do Trabalho, se esta se verificar, prestando toda a informação que seja necessária, e, se solicitada, à Autoridade para as Condições do Trabalho;
- 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;
- Garantir que são cumpridas as obrigações de decorrentes da Lei n.º 19/2012, de 8 de maio, no que tange à notificação de operações de concentração.

51. Recomenda-se, no contexto do referido no primeiro ponto do ponto 45 supra, que:

- Em alternativa ao “ajustamento contratual” decorrente de eventual reposição do equilíbrio económico do contrato, caso se justifique ou verifiquem as suas condições, ponderar a previsão, no valor contratual, dos montantes correspondes aos [confidencial] % de eventuais receitas de serviços ocasionais, caso estas não se verifiquem e sejam necessárias ao equilíbrio do contrato;
- No mesmo sentido, a eventual inclusão das variações de 10%, constantes das análises de sensibilidade, sendo que em caso de aumento de receitas em função da imposição de obrigações de serviço público, e não sendo necessárias para assegurar o equilíbrio contratual, possa ser ponderada a partilha de excedentes pelas partes;
- Introduzir uma revisão anual do modelo financeiro, em função dos dados reais de gastos e rendimentos, de forma a adequá-lo, de forma dinâmica, à realidade da exploração.

V – DAS CONCLUSÕES

52. Assim, e em conclusão, no que concerne ao objeto específico deste parecer, afigura-se que as peças procedimentais, reformuladas, relativas ao procedimento concursal a lançar pela CIM, e na sequência de anterior procedimento, estão em conformidade com o RJSPTP e o Regulamento sendo por isso favorável, mantendo-se, portanto, o sentido do anterior parecer prévio vinculativo emitido.
53. No caso concreto, foi aduzida informação relevante que permite considerar fundamentado o valor do contrato - e as remunerações/compensações correspondentes, no valor de - €[confidencial] anuais, num total estimado de €[confidencial] para todo o período contratual - a pagar ao operador à luz do enquadramento legal e jurisdicional citado, isto é, aqueles montantes refletem as estimativas de gastos e rendimentos atualizados e associados ao cumprimento das obrigações de serviço público em causa. De qualquer modo, o valor de compensação será submetido à concorrência, pelo que tal montante estimado de compensações poderá variar.
54. De referir, igualmente, que a referida conformidade se afere não apenas na definição inicial dos termos daqueles instrumentos legais e contratuais, mas também na sua preparação no âmbito do desenvolvimento do procedimento concurso, 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 legais.
55. Neste contexto, sublinha-se que o sentido favorável do parecer está condicionado ao cumprimento das determinações efetuadas bem como à efetiva implementação de todos os mecanismos contratuais previstos, como sejam a título de exemplo, a introdução de contabilidade analítica – tal como referido em anterior parecer e estabelecido pelo Regulamento, pela sua relevância em evitar situações de sobrecompensação mas também para, adequadamente e com base em valores reais, compensar o operador em caso de reposição do equilíbrio económico-financeiro, quando se verifique um aumento de gastos ou uma diminuição de rendimentos provenientes do exercício das atividades da concessão
56. 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 CIM 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 e de regras regulamentares e contratuais relativas aos direitos e interesses dos consumidores que assumem impacto concorrencial.

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, não se alteram as anteriores conclusões favoráveis porquanto, e entre outros pontos, são criadas as condições necessárias a asseverar a sustentabilidade económica e de funcionamento do Ecosistema 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.

Lisboa, 04 de novembro de 2021.

A Presidente do Conselho de Administração

Ana Paula Vitorino