

PARECER N.º 07/AMT/2022

[versão não confidencial]

I – DO OBJETO

1. A Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT) emitiu o Parecer 62/AMT/2019, de 10-12-2019, que aqui se dá por integralmente reproduzido, no sentido favorável, por se ter considerado que as peças do procedimento do *“Concurso Público para Concessão do Serviço Público de Transporte de Passageiros Regular por modo rodoviário na Comunidade Intermunicipal da Região de Aveiro”*¹ estavam 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 2007² (Regulamento).
2. Por email de 24-11-2021, *“visando a continuidade da provisão dos serviços de transporte público de passageiros, na sequência do Procedimento Concursal para concessão do SPTP na Região de Aveiro lançado em 6 de Janeiro de 2020, mas que ficou “deserto” - conforme informação oportunamente prestada à AMT – vem agora a Autoridade Regional de Transportes da Comunidade Intermunicipal da Região de Aveiro apresentar os documentos reformulados que constituem a versão final das peças do procedimento de formação de contrato de serviço público, no sentido da emissão do vosso Parecer Prévio Vinculativo.”*³
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, 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 30-11-2021.

¹ A Comunidade Intermunicipal da Região de Aveiro (CIRA) é constituída por 11 municípios: Águeda, Albergaria-a-Velha, Anadia, Aveiro, Estarreja, Ílhavo, Murtoza, Oliveira do Bairro, Ovar, Sever do Vouga e Vagos.

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

³ Tendo sido enviada seguinte *“estruturação/índice dos documentos: Caderno de Encargos: Anexo I Horários das Linhas, Anexo II Percursos da Linhas, Anexo III Avaliação do desempenho, Anexo IV Terminais rodoviários, Anexo V Plano de Operação, Anexo VI Obrigações de informação, Anexo VII Plano de imagem e comunicação, Anexo VIII Código de Exploração, Anexo IX Títulos de transporte e sistema tarifário, Anexo X Sistemas de Informação Operacionais e Programa de Concurso, Anexo I - Fundamentação da Concessão, Fundamentação Anexo I - Estudo de Viabilidade Económico-Financeira (atualizado), Fundamentação Anexo III - Repartição financeira da compensação SPTP (a enviar posteriormente pois estamos a avaliar exigência de contratos de financiamento com os Municípios) Fundamentação Anexo IV – Orçamento CIRA (a enviar posteriormente pois, apesar de aprovado pelo órgão executivo, aguarda aprovação do órgão deliberativo)”*

II – DO ENQUADRAMENTO

4. Através da comunicação de 30-11-2021, a CIRA remeteu o “*Caderno de Encargos com “track-changes” com principais alterações ainda que a última versão entretanto enviada possa conter pequenos pormenores ajustados posteriormente (especialmente quanto aos Sistemas de Informação Operacionais), adicionalmente enviamos anexo explicação da alteração do EVEF, salientando-se abaixo as principais alterações de base para esta nova versão das peças entretanto enviadas a V/ Exas.:*
- *a) Aumento do valor da compensação por OSP a pagar à futura Concessionária;*
 - *b) Eliminação da partilha de receitas de atividades acessórias mínima;*
 - *c) Diminuição do valor da contrapartida/compensação financeira a receber da futura Concessionária;*
 - *d) Diminuição das exigências relativamente ao nº de postos de venda;*
 - *e) Diminuição das exigências relativamente aos seguros obrigatórios;*
 - *f) Diminuição do valor a partir do qual se aplica o Reequilíbrio económico-financeiro;*
 - *g) Alteração dos tarifários de referência para valores (atualmente em vigor) atualizados a preços de 2023;*
 - *h) Eliminação da exigência de aquisição de Plataforma integrada, pois a Concedente, entretanto já adquiriu. Apenas se exige SAE da Concessionária que integre/comunique via API com o SAI da Concedente.”*
5. Da nova versão do Caderno de Encargos resultam alterações à redação das Cláusulas 5.^a, 8.^a, 9.^a, 10.^a, 11.^a, 12.^a, 13.^a, 14.^a, 15.^a, 18.^a, 19.^a, 20.^a, 21.^a, 22.^a, 23.^a, 24.^a, 26.^a, 27.^a, 28.^o, 29.^a, 30.^a, 31.^a, 33.^a, 34.^a, 35.^a, 36.^a, 37.^a, 38.^a, 39.^a, 40.^a, 42.^a, 43.^a, 45.^a, 46.^a, 47.^a, 49.^a, 50.^a, 51.^a, 52.^a, 53.^a, 54.^a, 55.^a, 56.^a, 58.^a, 61.^a, 64.^a, 65.^a, 66.^a, 69.^a, 70.^a, 72.^a, 73.^a que se afiguram, na generalidade, de melhoria ou eliminação de incongruências.
6. Nas cláusulas adiante indicadas foram introduzidas alterações de clara melhoria e de promoção da objetividade das regras em causa. A saber:

- (5.^a) A tem como objeto a exploração do sistema de transportes públicos da Região de Aveiro, abrangendo o serviço público de transporte de passageiros intermunicipal, o serviço público de transporte de passageiros inter-regional e os serviços públicos de transporte de passageiros municipais desenvolvidos na mesma área, excluindo a exploração do serviço público de transporte de passageiros municipal de Aveiro, atualmente concessionada e a exploração do serviço público de transporte de passageiros flexível, sendo esclarecido que os serviços de transporte público podem ser utilizados para a efetivação do serviço público de transporte escolar dos municípios que integram a Concedente;
- (11.^a) O número de veículos de reserva passa de 3 para, pelo menos, 5, deixam de ser referidas tipologias específicas, passando a exigir-se os veículos mais adequados à exploração, sendo também esclarecido que a idade média do material circulante que se encontre afeto à Concessão à data da substituição ou da afetação de material circulante suplementar deve ser mantida ou reduzida. É também esclarecido que o veículo que permite o transporte de bicicletas é aquele que disponha de suporte exterior adequado ao transporte de, no mínimo, 3 (três) bicicletas;
- (12.^a) É especificado que o revisor oficial de contas deve assegurar a fiscalização financeira da concessão, expressando opinião relativamente à concordância com o reporte financeiro;
- (13.^a) É eliminada a obrigação de partilha de receitas da concessionária e quanto a atividades acessórias, o operador deve apresentar dados relativos à oferta e à procura, às vendas efetuadas, às receitas obtidas e aos gastos desagregados por tarifa, título e linha por cada frequência e carreira;
- (19.^a) Quanto ao período transitório, além de maior especificação da documentação a apresentar, foi introduzida a possibilidade de introduzir ajustamentos pontuais à rede e a variação da produção quilométrica;
- (21.^a) Foi especificado que constitui obrigação do operador garantir a plena e ininterrupta integração e interoperabilidade da plataforma de gestão e monitorização da exploração com o sistema apoio à exploração e promover e implementar ações de fiscalização contínua de validações a bordo do material circulante;

- (23.^a) Apesar do operador poder proceder, por iniciativa própria, ao reforço pontual da oferta do serviço público de transporte deverá submeter a aprovação da CIM as propostas de alteração ao plano de operação aplicável;
- (26.^a) Quanto à variação quilométrica do contrato, é especificado que não deve exigir a “afetação de um número de veículos superior àqueles que integram o Material a essa data, nos termos da seguinte fórmula:

$$V = \frac{R+AP+N - Anexo I e II}{Anexo I e II} \times 100$$

Em que:

V: é a percentagem de variação;

R: é o número de quilómetros realizado pela CONCESSIONÁRIA no âmbito da Concessão, durante o Ano Contratual em curso, até ao momento do pedido ou autorização da CONCEDENTE;

*AP: é o número de quilómetros a realizar pela CONCESSIONÁRIA no âmbito da Concessão previsto no Plano de Operação devidamente adaptado nos termos da **Erro! A origem d a referência não foi encontrada.** para o período remanescente do Ano Contratual em curso;*

N: é o número de quilómetros a realizar, ou a não realizar, pela CONCESSIONÁRIA no âmbito da Concessão na execução do pedido ou autorização da CONCEDENTE em causa para o período do Ano Contratual em curso; no caso do pedido ou autorização de não realização de quilómetros, N tem um valor negativo;

Anexo I e II: é a produção quilométrica anual associada à rede prevista no Anexo I e II ao Caderno de Encargos (sem consideração das alterações supervenientes a esse Anexo).”

- (31.^a) É esclarecida a diferença entre serviço interrompido e serviço suprimido;
- (33.^a) É especificada que a gestão e a monitorização do funcionamento da rede é suportada num conjunto de sistemas de informação operacionais, cujas funções e características se encontram descritas no Anexo ao Caderno de Encargos, sendo composto por: Plataforma de gestão integrada, da responsabilidade da CIM e os sistemas de informação operacionais, da responsabilidade do operador, incluindo o sistema de bilhética e sistema de apoio à exploração,
- (34.^a) É especificado que é vedada a possibilidade de emitir títulos de transporte fora do sistema de bilhética previsto e que o operador deve cumprir a legislação e os regulamentos em matéria de títulos de transporte, designadamente o disposto na Portaria n.º 298/2018, de 19 de novembro, e no Regulamento n.º 430/2019, de 16 de maio, na redação vigente a cada momento, devendo, entre outros, disponibilizar os passes sociais impostos por lei ou regulamentos;

- (36.^a) São especificados os elementos técnicos do sistema de bilhética;
- (42.^a) São especificadas as obrigações em matéria de propriedade intelectual;
- (49.^a) Passa a ser estabelecido que o incumprimento dos indicadores de avaliação do desempenho confere à CIM o direito de aplicar penalizações económicas, nos termos previstos no Anexo III ao Caderno de Encargos e que tal não libera a operador do cumprimento pontual e integral do Contrato, nem prejudica o exercício de quaisquer direitos da CIM resolução do Contrato e de sequestro da Concessão.
- (50.^a) Passa a ser prevista a realização de, no mínimo, um inquérito anual de satisfação dos Clientes sobre o serviço prestado;
- (51.^a) É melhor especificado o que se entende por risco de oferta, risco de investimento e risco de tráfego;
- (52.^a) No que se refere a compensação por obrigações de serviço público, é estabelecido um montante de € [confidencial] , enquanto o anterior valor ascendia a €[confidencial];
- (53.^a) É previsto pagamento de uma contrapartida financeira anual no valor de €[confidencia, o que representa uma redução de €[confidencia
- (55.^a) É especificado o mecanismo de partilha de benefícios financeiros;
- (56.^o) Quanto à reposição do equilíbrio financeiro do contrato, é previsto que tal apenas se verifica quanto a diminuição das receitas ou aumento dos custos resultantes da execução do Contrato que provoque uma variação superior a €[confidencia, onde antes estava previsto €[confidencia;
- (65.^a) No que se refere a infrações passíveis de serem sancionadas, foi acrescentado atraso superior a 20 dias na resposta a queixas e reclamações apresentadas pelos passageiros e o incumprimento dos níveis de serviço estipulados ou não ter em pleno funcionamento todas as funcionalidades do sistema de bilhética e do sistema de informação e apoio à Exploração;
- (66.^a) São especificados os motivos de força maior e as situações em que poderá estar em causa a atribuição de compensação financeira ou resolução contratual;

- (73.^a) Especifica-se que a CIM tem o direito de adquirir, com a extinção do Contrato, qualquer que seja a causa, as posições creditórias/direitos reais do operador sobre os veículos que integram o Material Circulante por si afeto à Concessão que, na data de cessação do Contrato, tenham 120 (cento e vinte) meses ou menos de idade e que se encontram operacionalmente funcionais e devidamente licenciados, mediante o pagamento de um valor que seja validado em relatório da auditoria, que deve conter o valor contabilístico e o valor de mercado.

7. [confidencial]
8. [confidencial]
9. [confidencial]
10. [confidencial]
11. [confidencial]
12. [confidencial]
13. [confidencial]
14. [confidencial]
15. [confidencial]
16. [confidencial]
17. [confidencial]

III– DO PARECER

18. Conforme anteriormente referido, a AMT emitiu em 10-12-2019, o Parecer 62/AMT/2019, no sentido favorável, por se ter considerado estar o procedimento em conformidade com o enquadramento legal e jurisprudencial aplicável, designadamente, o RJSPT, bem como com o Regulamento.
19. Contudo, do lançamento do concurso público internacional para seleção do operador de transportes resultou não resultou qualquer adjudicação, por falta de apresentação de propostas.
20. As razões que poderão estar na base daquele resultado podem ser múltiplas, pelo que não será possível retirar conclusões claras e inequívocas sobre o funcionamento do mercado atenta a atipicidade do contexto pandémico e das condicionantes daí advenientes.

21. Assim, a CIRA entendeu reformular o Caderno de Encargos, para que, e independentemente do contexto pandémico, o novo procedimento pré-contratual possa atrair um número maior de potenciais interessados.
22. As principais alterações introduzidas face ao procedimento anterior já referidas anteriormente, são as seguintes:
 - Aumento do valor anual da compensação por OSP a pagar à futura concessionária de €_[confidencial] para €_[confidencial]
 - Eliminação da partilha de receitas de atividades acessórias mínima;
 - Diminuição do valor da contrapartida/compensação financeira a receber da futura concessionária;
 - Diminuição das exigências relativamente ao nº de postos de venda;
 - Diminuição das exigências relativamente aos seguros obrigatórios;
 - Diminuição do valor a partir do qual se aplica o Reequilíbrio económico-financeiro;
 - Alteração dos tarifários de referência para valores (atualmente em vigor) atualizados a preços de 2023;
 - Eliminação da exigência de aquisição de Plataforma integrada, a qual já foi adquirida pela concedente.
23. É previsto um acréscimo relevante de compensações por OSP sendo que é sublinhada a existência de cenários favoráveis de recuperação da economia, o que permite melhores expectativas de estabilidade e de amortização dos investimentos a realizar.
24. Este acréscimo é justificado pela CIRA pelo fato da estimativa de captação de receitas adicionais por parte do operador ter sido revista em baixa face ao estudo de 2019 em cerca de 1/3 face ao considerado em 2019. No estudo de 2019, a estimativa destas receitas assentou nos dados dos operadores com alugueres e outras atividades comerciais. No entanto, durante o procedimento de concurso anterior foi salientado pelos operadores que parte substancial de tais receitas auxiliares não tinham como origem clientes ou atividades com início ou término na Região de Aveiro.
25. Assim, o impacto direto dessa revisão em baixa, será o aumento considerável da componente de subsídio à exploração por via do aumento das compensações por OSP, de forma a tornar equilibrada e atrativa do ponto de vista económico-financeiro a

exploração do serviço a concurso, mitigando desta forma o risco de o concurso ficar novamente deserto.

26. Contudo, e não obstante os esclarecimentos da CIRA serem coerentes do ponto de vista técnico, considera-se que atenta a incerteza dos pressupostos, o nível de exigência do procedimento, e sobretudo o nível ainda relevante de receitas acessórias,⁴ deveria ser garantida 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.
27. Este último caso é relevante, atento o facto de que se estima que a economia recupere durante a execução contratual, uma vez que se prevê o início da execução contratual em 2023, pelo que não se poderá extrapolar as restrições de 2020/2021, para todo o prazo do contrato.
28. [confidencial]⁵, [confidencial]⁶, [confidencial].
29. Do ponto de vista global, continua a constatar-se que:
- Foram fixados níveis de exploração que devem ser cumpridos no âmbito contratual;

⁴ De acordo com os documentos de suporte e esclarecimentos prestados, a estimativa de receitas acessórias foi revista em baixo face ao estudo de 2019 e representa cerca de 1/3 face ao anterior processo.

⁵ [confidencial]

⁶ O valor médio da taxa de rentabilidade 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/qsweb/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 rentabilidade (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.

- 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.
30. Considerando os dados disponibilizados pela CIRA 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).
31. Por outro lado, afigura-se que estamos perante remunerações/compensações que não ultrapassarão o 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.
32. Contudo, considera-se que não se encontram totalmente afastados os riscos de falta de atratividade do procedimento, atento o facto de não ser possível determinar se quando o concurso for lançado as restrições decorrentes da pandemia estarão totalmente ultrapassadas, bem como o facto do contrato de serviço público se encontrar dependente – ainda que de forma mais reduzida – de receitas provenientes de serviços acessórios ou comerciais mais suscetíveis a variações de procura.
33. É certo que:

- É possível a afetação, no todo ou em parte, ao financiamento do serviço de interesse geral dos lucros obtidos com outras atividades [accessórias];
 - Que foi reduzido o peso de tais receitas na totalidade de receitas da operação;
 - Que é prevista, agora, a possibilidade de atualização do valor da compensação do serviço público tendo em conta variações em fatores de produção relevantes como sejam os custos laborais e de combustíveis, independentemente da taxa de atualização tarifária;
 - O risco contratual que deve ser partilhado entre o operador e a autoridade de transportes.
34. Não obstante, reitera-se que o peso das receitas acessórias se mantém relevante e embora seja prevista uma diminuição do valor a partir do qual se verifica o equilíbrio económico-financeiro do contrato, não se encontram previstos mecanismos de maior automatismo que permitam assegurar que o operador mantém os níveis de serviço público contratados em equilíbrio operacional caso tais receitas não se verifiquem, o que poderá originar a não apresentação de propostas pelos potenciais interessados.
35. Estamos, portanto, perante um risco que a entidade adjudicante - competente para a definição de obrigações de serviço público e das competentes compensações - pretende assumir, no que se refere à submissão deste modelo contratual a um novo “teste de mercado” com o lançamento do concurso.
36. De recordar que, de acordo com o Regulamento, não só se deverá evitar a sobrecompensação do operador como também a compensação abaixo do que se verifica necessário para assegurar o serviço público. Também referem as orientações da Comissão Europeia⁷ para aplicação do Regulamento que *“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. (...) Significa isto que as regras deste regulamento (CE) n.o 1370/2007 visam não só prevenir a eventualidade de sobrecompensação pelas obrigações de serviço público, mas também assegurar que a oferta dos serviços públicos definidos no contrato de serviço público é financeiramente sustentável para efeitos de se obter e manter um nível elevado de qualidade do serviço.*

⁷ [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014XC0329\(01\)&from=EN#:~:text=Conforme%20assinala%20o%20considerando%2015,ben%C3%A9ficos%20da%20press%C3%A3o%20da%20concorr%C3%Aancia.](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014XC0329(01)&from=EN#:~:text=Conforme%20assinala%20o%20considerando%2015,ben%C3%A9ficos%20da%20press%C3%A3o%20da%20concorr%C3%Aancia.)

A obrigação de serviço público deverá, por conseguinte, ser devidamente compensada, de forma a evitar a erosão a longo prazo dos fundos próprios do operador titular de um contrato de serviço público, que o impediria de cumprir eficazmente as obrigações estabelecidas no contrato e de assegurar a prestação dos serviços de transporte de passageiros com um nível de qualidade elevado, tal como previsto no ponto 7 do anexo do regulamento. Em todo o caso, se a autoridade competente não pagar uma compensação adequada, haverá o risco de diminuição do número de propostas apresentadas a um concurso para adjudicação de um contrato de serviço público, ou de graves dificuldades financeiras para o operador se o contrato de serviço público for adjudicado por ajuste direto e/ou de redução do nível e qualidade gerais dos serviços públicos prestados a título do contrato.”

37. Por outro lado, 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 o 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 potenciaria essa falha de Estado e de mercado, que ora se mitiga e será eliminada com a adjudicação do presente procedimento concursal.
38. Será de sublinhar que no que se refere à transferência de trabalhadores, e ainda que a CIRA 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.
39. Finalmente, importa mencionar o artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 86/2021, de 19 de outubro, que transpõe a Diretiva (UE) 2019/1161, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de junho de 2019, estabelece que se aplica a “*Contratos de serviço público, na aceção do Regulamento (CE) n.º 1370/2007, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007, tendo como objeto a prestação de serviços de transporte rodoviário de passageiros acima dos limiares fixados no n.º 4 do artigo 5.º do referido regulamento*”. Segundo o artigo 6.º do mesmo diploma, deve ser assegurado, quanto a todos os

contratos abrangidos cumprimento dos diversos objetivos mínimos, percentuais, para veículos ligeiros e pesados e em diversas categorias e que “é apenas aplicável aos contratos cujos procedimentos de formação se tenham iniciado após a respetiva data de entrada em vigor”.

40. No entanto, tendo em conta que o n.º 3 do artigo 10.º da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, estabelece que *“quando tenham sido, comprovadamente, iniciados os procedimentos pré-contratuais de seleção de operadores de serviço público ou de contratualização de serviços públicos de transportes, incluindo transporte escolar quando incida em transporte público, através da submissão das peças de procedimento a parecer da Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT), nos termos na alínea b) do n.º 2 do artigo 34.º do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, (...)”* afigura-se-nos que o diploma apenas se aplicará aos procedimentos ainda não submetidos a parecer prévio vinculativo desta Autoridade. Por outro lado, poder-se-á considerar que o presente procedimento se traduz, de facto, na *“continuação”* de um concurso anterior lançado anteriormente.
41. Por outro lado, será de sublinhar que os “limiaries” estabelecidos na Diretiva (UE) 2019/1161 são fixados “ao nível estadual”, não se afigurando configurar por isso, um limiar que cada contrato abrangido pelo âmbito de aplicação da Diretiva deva cumprir individualmente. Aliás, o considerando n.º 19 da Diretiva, refere expressamente que *“[o]s Estados-Membros deverão ter a possibilidade de repartir os esforços para cumprir os objetivos mínimos no âmbito do seu território”* e que (...) *podem ser tidos em conta diferentes fatores – como as diferenças em termos de capacidade económica, a qualidade do ar, a densidade populacional, as características dos sistemas de transporte, as políticas em matéria de descarbonização dos transportes e redução da poluição atmosférica – ou quaisquer outros critérios pertinentes”*.
42. O próprio Decreto-Lei n.º 86/2021 menciona limiaries *“no âmbito de todos os contratos celebrados”* e *“no âmbito de cada contrato deve ser tido em conta para efeitos da avaliação do cumprimento dos objetivos mínimos”*, ou seja, dele parece também decorrer a aplicação de limiaries a conjuntos de contratos abrangidos e não a cada um deles. Assim não se afigura resultar do decreto-lei a existência de critérios de “repartição de esforços” e também parece subsumir-se ao diploma o contributo de todos os contratos para um objetivo comum e nacional e não de cada um deles, em separado.
43. Ainda assim, deverá a CIM apurar o contributo do presente contrato para os objetivos daquele diploma.

IV – DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES

44. 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 conformidade 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
45. 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.
46. 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 pela coerência das estimativas apresentadas, tendo não apenas em conta indicadores financeiros, mas também económicos e todos os referentes às diversas externalidades associadas ao mercado.
47. De mencionar quanto a este aspeto que o lançamento de novo procedimento concursal, já num contexto com menores restrições resultantes da 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.
48. 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, o investimento que é exigido e os montantes de pagamentos estimados, 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 incomportável a exploração nos termos previstos e contratados 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 430/2019⁸, 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.

49. A CIRA deve também:

- Ter em conta as orientações da Autoridade da Concorrência constantes do Guia do Combate ao Conluio na Contratação Pública⁹, 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,

⁸ Alterado pelo Regulamento n.º 273/2021, de 23 de março.

⁹ <https://www.concorrenca.pt/pt/combate-ao-conluio-na-contratacao-publica>

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 se refere à notificação de operações de concentração.

50. Recomenda-se, no contexto do referido no ponto 24 supra, que:

- Em alternativa ao “ajustamento contratual” decorrente de eventual reposição do equilíbrio económico do contrato, caso se justifique ou verifiquem as suas condições, deverá ser ponderada a introdução da previsão, no valor contratual, dos montantes correspondentes a eventuais receitas de serviços assessoriais, caso estas não se verifiquem e sejam necessárias ao equilíbrio do contrato.
- No mesmo sentido, a eventual inclusão das variações percentuais constantes das análises de sensibilidade;
- 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

51. 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 CIRA, 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.

52. No caso concreto, foi aduzida informação relevante que permite considerar fundamentado o valor do contrato, constituído por remunerações/compensações correspondentes a [confidencial] euros anuais, 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.

53. 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.
54. 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
55. 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.
56. 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, perspetiva-se que sejam criadas as condições necessárias a asseverar a sustentabilidade económica e de funcionamento dos mercados 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, 27 de janeiro de 2022.

A Presidente do Conselho de Administração

Ana Paula Vitorino