

PARECER N.º 06/AMT/2020

SUPERVISÃO/AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E MONITORIZAÇÃO SETORIAL

I – DO OBJETO

1. A Comunidade Intermunicipal do Baixo Alentejo (CIMBAL), 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 no Baixo 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 AMT, aprovados em anexo ao Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio.
2. O pedido de parecer foi instruído com a seguinte documentação:
 - Caderno de Encargos
 - Anexo I Mapa da exploração
 - Anexo II Matriz de riscos
 - Anexo III Modelo financeiro
 - Anexo IV Frota
 - Anexo V Plano de Rede e Oferta
 - Anexo VI Sistema de bilhética
 - Anexo VII Títulos e tarifas
 - Anexo VIII Efeito financeiro líquido das OSP adicionais
 - Anexo IX Reporte
 - Anexo X Sanções por falhas de desempenho
 - Anexo XI Paragens e interfaces
 - Anexo XII Manutenção e limpeza
 - Anexo XIII Auditoria externa anual
 - Anexo XIV Erros omissões / esclarecimentos
 - Anexo XIV Esclarecimentos prestados
 - Anexo XVI Proposta adjudicada
 - Anexo XVII Peças concursais
 - Programa de Concurso
 - Fundamentação da Concessão¹

¹ É mencionado que o documento remetido constitui a versão preliminar do Estudo da Concessão do Serviço Público de Transporte Rodoviário de Passageiros na CIMBAL e tem como principais objetivos, apresentar uma caracterização sumária da Sede: Palácio Coimbra – Rua de Santa Apolónia, n.º 53 – 1100-468 Lisboa - Portugal
Contribuinte n.º 513 637 257

3. Após a análise preliminar da documentação recebida, foram solicitados esclarecimentos através de correio eletrónico remetido pela AMT em 15/11/2019, tendo os mesmos sido recebidos em 09/12/2019.
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;
 - 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;

situação atual relativa ao transporte público de passageiros na CIMBAL e estudar as principais hipóteses de estruturação do procedimento concursal para a atribuição da referida concessão, bem como apresentar os fundamentos subjacentes às opções tomadas.

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

- 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, bem como apresentação dos fundamentos subjacentes às opções tomadas; (iii) Análise da viabilidade económico-financeira; (iv) Análise do value for money; (v) Estimativa dos principais custos e benefícios e (vi) Análise do regime de partilha de risco.
13. Os principais objetivos identificados pela CIMBAL com o processo de contratualização do SPTP são:
 - Dar cumprimento às novas competências da CIM;
 - Dar cumprimento aos requisitos de contratação do novo RJSPTP;
 - Capacitação e desenvolvimento de know how para a CIM;
 - Melhorar a qualidade e níveis de serviço dos transportes públicos;
 - Mitigação de riscos e sustentabilidade financeira para a CIMBAL.
14. Os 13 municípios envolvidos, à exceção de Beja⁴, delegaram na CIMBAL as suas competências relativas a todos os transportes municipais através de celebração de contratos interadministrativos nos termos dos artigos 6.º e 10.º do RJSPTP⁵.
15. A CIMBAL empreendeu os diversos estudos com incidência no setor dos transportes, como seja o “Estudo do serviço público de transporte rodoviário regular de passageiros

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

⁴ O Município de Beja, não delegou as suas competências relativas aos serviços urbanos de transporte.

⁵ Os contratos encontram-se disponíveis na seguinte hiperligação: <http://www.imt-ip.pt/sites/IMTT/Portugues/TransportesRodoviarior/RJSPTP/Paginas/RJSPTP.aspx>

- na CIMBAL”, no qual é realizada a caracterização e diagnóstico da atual rede de transportes.
16. Deste mesmo estudo resulta que, a atual rede de transportes é composta por 62 carreiras com circulações que intercetam o território da CIMBAL, e que existem atualmente dois operadores na área da CIMBAL, a saber, a [confidencial]⁶ e a empresa [confidencial]⁷.
 17. Quanto à distribuição geográfica, é ainda referido que, os serviços de âmbito municipal representam uma produção anual de 798.000 VK/ano e são responsáveis por 32% do total anual, ao passo que os serviços de âmbito intermunicipal representam uma produção anual de 1.006.000 VK/ano, numa percentagem de 41% do total anual e por fim os serviços de âmbito Inter-regional representam uma produção anual de 664.000 VK/ano, sendo responsáveis por 27% do total anual⁸.
 18. Já quanto à origem das receitas, importa salientar que as carreiras do serviço público de transporte de passageiros reportadas pela [confidencial] que atravessam o território da CIMBAL e de outras CIM adjacentes terão gerado uma receita de [confidencial] €, [confidencial]⁹.
 19. Quanto à estrutura dos custos, é referido pela CIMBA que, os custos com pessoal representam a sua maior componente, com [confidencial] total, seguindo-se os fornecimentos e serviços externos [confidencial] e os custos de materiais consumidos [confidencial]
 20. Quanto a este operador, o estudo conclui que, após uma análise de benchmarking, existem margens negativas no segmento de negócio do serviço público as quais são compensadas por margens positivas no segmento comercial, pelo⁹ que existirá um resultado líquido positivo.
 21. Relativamente ao operador [confidencial], a informação disponível será mais escassa sendo apenas referido as carreiras exploradas, o número de veículos e de motoristas afeto.
 22. Atualmente e à semelhança do que sucede noutros Municípios do país, os Municípios da CIMBAL têm em vigor um conjunto de protocolos com os operadores incumbentes que visam assegurar a realização de serviços de transporte específicos - designadamente carreiras, extensões de carreiras e/ou circulações - que os próprios operadores, considerando o seu interesse comercial, não explorariam, ou não explorariam em condições idênticas. Nestas situações, o pagamento de compensações

⁶ [confidencial]

⁷ [confidencial]

⁸ Beja surge com 22% do total de VK/ano, sendo o Município com maior peso na produção quilométrica na CIMBAL

⁹ De acordo com o mesmo estudo, o nível de receita média por veículo.km dos Serviços Públicos [confidencial]

por Obrigações de Serviço Público (OSP), resulta do que se encontra contratualizado nos referidos protocolos, existindo ainda Municípios que exploram carreiras em regime de prestação de serviço.¹⁰

23. No âmbito do Programa de Apoio à Redução Tarifária (PART), é referido que, a dotação atribuída foi de [confidencial] €, ou seja, 81% inferior ao contributo desta região para o financiamento do PART, embora exista uma rede de transportes manifestamente deficitária para assegurar a satisfação das necessidades básicas de mobilidade e acessibilidade das populações, concluindo que, para assegurar uma rede de transportes que pudesse satisfazer as necessidades básicas da população, seria necessário incrementar a oferta para, pelo menos, 3,6 milhões de veículos.km por ano.
24. Decorrente da análise *swot* realizada, foram identificadas respetivamente, as forças (ex: mercado potencial) as fraquezas (ex: receitas tarifárias insuficientes para suportar o serviço público), as oportunidades (ex: políticas municipais de tarifação do estacionamento automóvel) e as ameaças (ex: incertezas quanto Incerteza quanto às verbas PART para os próximos anos).
25. Quanto aos objetivos e âmbito da concessão, importa ressaltar entre outros aspetos, a questão relativa às disponibilidades financeiras dos municípios envolvidos, sendo que o concurso deverá manter o objetivo geral de inexistência de indemnizações compensatórias (exceto nos casos atualmente contratualizados), sendo que alguns municípios poderão, no entanto, requerer aumentos pontuais do nível de serviço prestado.
26. O concurso deverá ainda permitir, entre outros aspetos, exercer as competências da CIMBAL, na sequência do novo RJSPTP, nomeadamente através de novas obrigações de reporte por parte do operador selecionado, de forma a permitir o planeamento de uma nova rede de forma atempada e desenvolver outras competências da CIM, quanto a oferta e procura de serviços públicos de transporte de passageiros na região bem como ao nível da gestão de contratos de serviços públicos de transporte de passageiros.
27. Não serão incluídos no âmbito da concessão os serviços Públicos de Transporte Urbanos da responsabilidade dos Municípios e os transportes escolares especializados, igualmente da responsabilidade dos mesmos, considerando que estes serviços são estruturados ano a ano, à medida das necessidades específicas de cada Município e de cada escola e dependem de variáveis que se alteram todos os anos.

¹⁰ [confidencial]

28. Já quanto aos serviços mínimos¹¹ relativos a lugares com >40 habitantes e por forma a assegurar o cumprimento dos níveis mínimos nas ligações entre sedes de Município estima-se que seja necessário um acréscimo de serviço correspondente a 141.000 vk comerciais teóricos por ano, sendo esta operacionalização realizada através de serviços de transporte a pedido, os quais são previstos para assegurar situações de baixa procura/baixa densidade populacional em que a oferta através de serviços regulares não se afigura adequada ou financeiramente viável, sendo que os mesmos não serão incluídos no âmbito da concessão de forma a não acrescer os custos da exploração do serviço público e permitir aos Municípios um maior controle na organização e exploração dos serviços de transporte a pedido.
29. A opção tomada pela CIMBAL foi de incluir na concessão os STP relativos às ligações intermunicipais, ficando a CIMBAL/Municípios encarregues de organizar os STP relativos às ligações intramunicipais (lugares >40 habitantes).
30. Relativamente aos serviços adicionais, a realização dos mesmos face aos atualmente explorados, deverá ser financiada pelos Municípios, sob pena de fazer perigar a viabilidade financeira da concessão¹².
31. As carreiras inter-regionais propostas como responsabilidade da CIMBAL representam 343.962 vk comerciais por ano, conforme o seguinte quadro:

¹¹ De acordo com o “ESTUDO DO SERVIÇO PÚBLICO DE TRANSPORTE RODOVIÁRIO REGULAR DE PASSAGEIROS NA CIMBAL”, a atual rede de transportes não permite assegurar os níveis mínimos de serviço previstos no RJSPTP no que concerne às ligações dos lugares com mais de 40 habitantes às sedes de Município.

¹² São equacionadas 3 metodologias possíveis, sendo escolhida a realização de um apuramento mensal ou trimestral do nº de VK em cada Município, sendo feita a respetiva imputação mensal, através da exploração dos STP em regime de Prestação de Serviços.

Quadro 9.1 – Proposta de Carreiras Inter-regionais com jurisdição directa da CIMBAL

Código	Origem	Destino	Ext. (km)	% CIMBAL	Municípios CIMBAL e outras CIM					%	Lug.	Mun.	SM
					Bej	Fer	AL						
8032-4196-1	BEJA	SINES	106,2	50%	Bej	Fer	AL			50%	SL	+1M	SSM
8032-4196-2	BEJA	SINES	106,2	50%	Bej	Fer	AL			50%	SL	+1M	SSM
8128-2945-1	CERCAL	OURIQUE	59,0	52%	Our	AL				+50%	SL		SSM
8128-2945-2	CERCAL	OURIQUE	59,0	52%	Our	AL				+50%	SL		SSM
8146-3641-1	CUBA	EVORA	69,4	50%	Alv	Cub	AC				SL	+1M	SSM
8146-3643-1	CUBA	EVORA	65,9	47%	Alv	Cub	AC				SL	+1M	SSM
8146-3643-2	CUBA	EVORA	65,9	47%	Alv	Cub	AC				SL	+1M	SSM
8146-3645-2	CUBA	VIANA ALENTEJO	38,2	91%	Alv	Cub	AC			+75%	SL	+1M	SSM
8601-4336-1	ALJUSTREL	ALVALADE	27,3	64%	Alj	AL				+50%	SL		SSM
8601-4336-2	ALJUSTREL	ALVALADE	27,3	64%	Alj	AL				+50%	SL		SSM
8763-3405-1	BEJA	ZAMB. MAR	132,4	59%	Alj	Bej	Our	AL		+50%	SL	+1M	SSM
8763-3405-2	BEJA	ZAMB. MAR	132,4	59%	Alj	Bej	Our	AL		+50%	SL	+1M	SSM
8949-4305-1	SETUBAL	VIDIGUEIRA	131,9	30%	Alv	Cub	Vid	AL	AML		SL	+1M	SSM
8949-4305-2	SETUBAL	VIDIGUEIRA	131,9	30%	Alv	Cub	Vid	AL	AML		SL	+1M	SSM
8956-4527-1	BEJA	EVORA	83,9	39%	Bej	Vid	AC				SL	+1M	SSM
8956-4527-2	BEJA	EVORA	83,9	39%	Bej	Vid	AC				SL	+1M	SSM
8956-4530-1	BEJA	EVORA	83,9	39%	Bej	Vid	AC				SL	+1M	SSM
8956-4530-2	BEJA	EVORA	83,9	39%	Bej	Vid	AC				SL	+1M	SSM
0002-0002-1	BARRANCOS	AMARELEJA	26,5	77%	Bar	Mou	AC			+75%	SL	+1M	SSM
0002-0002-2	BARRANCOS	AMARELEJA	26,5	77%	Bar	Mou	AC			+75%	SL	+1M	SSM

% - % percurso no interior da CIMBAL; Lug.: SL – Serve Lugares da CIMBAL com mais de 40 habitantes;

Mun.: +1M – Serve mais que 1 Município da CIMBAL; SM: SSM – Serve Sedes de Município da CIMBAL.

32. Quanto ao modelo de oferta e de rede a adotar, tendo em conta os objetivos estabelecidos para a concessão, bem como as restrições quanto ao nível de financiamento a aportar pelos Municípios e ainda as estimativas preliminares quanto à viabilidade financeira da concessão, o estudo considera que o cenário de Oferta Atual + Níveis Mínimos de Serviço será o cenário mais adequado aos objetivos da CIMBAL.
33. Quanto à eventual divisão em lotes é referida a realização de estudos comparativos quanto à organização dos serviços de transporte noutras autoridades de transporte com um nível de produção da mesma ordem de grandeza ou superior ao que se prevê, sendo que a comparação é dificultada por não existirem informações quanto aquilo que a generalidade das outras CIM estarão a preparar nos seus procedimentos concursais. No entanto, tendo em conta os objetivos estabelecidos para a concessão em apreço, as restrições quanto ao nível de financiamento a aportar pelos Municípios, bem como as estimativas preliminares quanto à viabilidade financeira da concessão, considera-se que o cenário de um único lote será o cenário que mais se enquadra nos objetivos da CIMBAL.¹³

¹³ São identificadas as vantagens e inconvenientes de um único lote versus vários lotes ou concursos

34. Quanto ao modelo de remuneração e risco, e não existindo um modelo ideal de “one-size-fits-all” na estruturação do modelo de risco e remuneração em contratos de serviço público, a opção apresentada é a de um contrato *Net cost*, o qual permitirá:
- Proteger a CIMBAL do risco de procura, o que coincide com os objetivos dos Municípios de assegurar o equilíbrio financeiro do serviço público;
 - Transferir para o operador grande parte do nível de atuação tático, de acordo com a fase de aquisição de competências por parte da CIMBAL.
35. O estudo refere ainda que a concessão será a forma de contratação mais adequada considerando os objetivos críticos da CIMBAL na medida em que:
- O operador assume riscos na exploração do serviço público;
 - A remuneração do operador provém (total ou parcialmente) das receitas tarifárias;
 - Permite contratos com duração superior a 5 anos;
 - Possibilita mecanismos como o estabelecimento da concessão e respetiva transferência (pessoal, frota) e o resgate ou sequestro da concessão.
36. Não obstante a adoção da concessão, é ainda referido que o Município de Ourique pretende que as carreiras atualmente exploradas em regime de prestação de serviços mantenham o mesmo regime para o futuro e que seja ainda a exploração de uma carreira entre Ourique e Castro Verde, atualmente explorada com meios próprios do Município, sendo que os custos serão imputados ao mesmo município¹⁴.
37. A solução a adotar preconiza um contrato misto na medida em que será adotado um regime *Net Cost*¹⁵, com exceção da adoção do regime *Gross Cost* nos casos particulares do Município de Ourique e da exploração dos novos Níveis Mínimos de Serviços através de Serviços de Transporte a Pedido.
38. O risco será assim transferido para o operador, ao qual caberá definir ou ajustar a rede e oferta, sujeito ao cumprimento dos critérios e níveis mínimos e obrigações de serviço público definidos no contrato.
39. Quanto ao prazo do contrato, o mesmo será de 5 anos, considerando que este corresponde ao patamar inferior do *benchmarking* europeu, por forma a viabilizar

¹⁴ Tal implica uma alteração do contrato interadministrativo celebrado entre a CIMBAL e o Município de Ourique, por forma a refletir a inclusão destas carreiras

¹⁵ No regime *Net Cost*, o operador é remunerado pelas receitas tarifárias geradas pela exploração do serviço público e atividades acessórias por si desenvolvidas. A CIMBAL atribui compensações pelas Obrigações de Serviço Público atualmente realizadas e que se repetirão no contrato.

economicamente a concessão e, simultaneamente, servir como contrato “de transição” que permitirá à CIMBAL adquirir *know-how* para preparar o concurso subsequente com base em informação e experiência solidificados¹⁶.

40. Sobre o tarifário, não se encontram previstos aumentos face aos atuais valores, sendo por isso o tarifário proposto semelhante ao atual. A CIMBAL pretende ainda implementar reduções tarifárias para os anos 2020 e subsequentes, sendo que tais reduções estarão dependentes das verbas PART que lhe venham a ser disponibilizadas.
41. Pretende-se ainda assegurar a operacionalização de um sistema de bilhética intermodal, o qual caberá ao operador implementar de acordo com os requisitos definidos no Caderno de Encargos e mediante a prévia aprovação da CIMBAL
42. Quanto aos terminais rodoviários, é equacionada a situação particular de Beja, uma vez que o atual terminal não é propriedade do município pelo que a solução proposta será a disponibilização pelo município de outras instalações para utilização como terminal, as quais não devem não devem carecer de um investimento significativo, sob pena de inviabilizar a concessão, nos moldes previstos, designadamente quanto ao prazo de 5 anos.
43. O caderno de Encargos irá estabelecer a obrigação do futuro operador priorizar o recrutamento dos atuais trabalhadores de forma a promover a continuação dos respetivos postos de trabalho.
44. O estudo analisa 3 cenários diferentes sobre as estimativas financeiras e menciona os principais constrangimentos que obstam a conclusões mais precisas a este nível, a saber, a falta de informação relativamente à procura, receitas e custos do serviço público; a incerteza quanto aos condicionantes que afetam a atividade para os próximos anos e ainda a condicionante relativa à indefinição das verbas a disponibilizar futuramente no âmbito do programa PART.
45. O estudo ressalva ainda que, as eventuais receitas decorrentes das denominadas atividades acessórias face às recentes alterações legislativas relativas aos transportes expresso, podem diminuir substancialmente a disponibilidade de eventuais concorrentes em suportar o risco de suportar um défice de exploração no serviço público, coberto com as margens geradas pelas atividades acessórias.

¹⁶ 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 rentabilidade 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.

46. É ainda ressalvado o fato da exploração dos serviços públicos de transporte de passageiros na CIMBAL ser realizada, há décadas, através da iniciativa privada ao abrigo da carreiras licenciadas ao abrigo do (revogado) Regulamento de Transportes em Automóveis (RTA), pelo que a CIMBAL não dispõe de know-how, experiência nem meios de exploração que lhe permitam realizar, com os seus próprios meios, a exploração deste serviço público, o que implicaria, no presente, avultados investimentos e uma delongada curva de aprendizagem com os riscos de produção acrescidos daí advinentes
47. No caso em apreço, os operadores privados gozam de vantagens competitivas não replicáveis pela CIMBAL, designadamente, experiência acumulada de diferentes operações de serviço público, recursos humanos com know-how nos serviços em causa, públicos de transporte de passageiros, economias de escala na aquisição de frota, fornecimentos e serviços externos e materiais e ainda agilidade de procedimentos e poder de negociação nos processos de *procurement* que, não serão passíveis de replicação pela CIMBAL.
48. A solução escolhida passa assim pela atribuição da exploração do serviço público através de concurso público (Serviço Público + Atividades Acessórias), a qual apresenta um maior *Value for Money* para a CIMBAL, em virtude de:
 - O montante de compensações necessário ser inferior aos encargos resultantes para a CIMBAL, no cenário de operação pública;
 - A experiência europeia demonstra que os concursos públicos resultam num aumento da concorrência e na obtenção de preços mais baixos para o erário público;
 - A operação privada permite à CIMBAL transferir para o privado o risco de variação das receitas tarifárias e o risco de variação das receitas de atividades acessórias;
 - A atribuição de serviços públicos de transporte de passageiros através de concurso público é a tendência seguida no resto da Europa – e prevista no Regulamento - promovendo melhores serviços públicos e um maior value-for-money dos contribuintes;
 - A CIMBAL não dispõe de know-how, meios e experiência na exploração de serviços públicos de transporte de passageiros;

- A concessão dos serviços públicos de transporte de passageiros evita a realização de um investimento avultado, por parte da CIMBAL, que seria necessário à estruturação de uma operação pública a partir do zero.

49. O modelo de remuneração a adotar na concessão, preconiza o seguinte:

- REDE BASE: atualmente explorada pelo Operador e que não carece de compensações para ser explorada. O mercado (operadores) exploram esta rede com base nas receitas tarifárias e rentabilidade das atividades acessórias, sem pagamento de compensações por OSP. Este modelo deverá manter-se.
- CONTRATUALIZAÇÕES ATUAIS: Algumas carreiras ou partes de carreiras já hoje são objeto de contratualização com os Municípios, sob pena de não serem exploradas. Tratam-se de carreiras ou segmentos de carreira que não são comercialmente viáveis, pelo que existe uma imposição de OSP. O valor global das atuais participações constitui o preço base a submeter à concorrência.
- PRESTAÇÕES DE SERVIÇO: O Município de Ourique organiza atualmente um conjunto de carreiras através de prestação de serviços. É intenção do Município de Ourique manter o atual modelo de exploração do serviço público (Prestação de Serviços), no seu território, devendo o modelo de pagamentos manter-se. O valor do atual contrato constitui assim o preço base a submeter à concorrência.
- NÍVEIS MÍNIMOS DE SERVIÇO: Serviços que não são atualmente explorados e que não serão comercialmente viáveis. Existe uma grande incerteza quanto ao nível de procura, preconizando-se assim um modelo de prestação de serviços, cujo preço base é submetido à concorrência.

50. Já no que concerne às solicitações adicionais dos Municípios:

- NOVOS SERVIÇOS (CONCESSÃO): Considerando que o mercado (atuais operadores) não explora, por sua iniciativa, estes serviços, a sua inclusão no concurso constitui uma imposição de uma obrigação de serviço público ao futuro operador, devendo ser compensado em conformidade. O preço base da compensação tem por referência o custo médio da exploração do serviço público no resto da rede.
- NOVOS SERVIÇOS (PRESTAÇÕES DE SERVIÇO): A inclusão de novos serviços em regime de prestação de serviços carece de um pagamento cujo preço base foi estimado tendo em conta o mesmo custo por quilómetro que atualmente se encontra contratualizado (em resultado de concurso público) no Município de Ourique.

- **TARIFÁRIOS BONIFICADOS:** A imposição de redução de tarifários no Município de Beja constitui uma imposição de obrigações de serviços públicos tarifários, a qual deve ser compensada pelo valor da perda de receitas correspondente. A compensação a pagar é calculada nos termos do Anexo 8 do CE, o qual segue a metodologia do Anexo ao Regulamento. O preço base anual de compensações por reduções tarifárias resulta da aplicação da metodologia prevista no Anexo 8 do CE às estimativas de número anual de títulos abrangidos, fornecida pelo Município de Beja.

51. É assim proposto pela CIMBAL, a opção pela celebração de contrato misto (concessão e prestação de serviços) 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 que seja simultaneamente compatível com os interesses públicos e privados subjacentes à exploração do SPTP com recurso à colaboração de entidades privadas.

52. Quanto ao preço base, o mesmo foi apurado de acordo com os elementos constantes do estudo em análise e dos quais resultam os seguintes montantes anuais:

- Em regime de concessão: [confidencial] €;
- Em regime de prestação de serviços (serviços regulares): [confidencial] €;
- Em regime de prestação de serviços (serviços de transporte a pedido): 96 [confidencial] €;
- Reduções tarifárias (Beja): [confidencial] €;

53. O critério de adjudicação proposto será o da proposta economicamente mais vantajosa, de acordo com os seguintes fatores:¹⁷

[confidencial]

54. Quanto à frota, foram equacionados diferentes cenários concluindo o estudo pelo fornecimento da frota pelo operador, com um valor residual, o que possibilitará não existir investimento inicial pela Autoridade de Transportes cabendo ao operador negociar as melhores condições para a sua aquisição, o que resultará num custo por veículo mais baixo e permitirá, em simultâneo, otimizar a frota operando com um número de veículos mais reduzido.

¹⁷ O critério de adjudicação é o da proposta economicamente mais vantajosa, de acordo com o previsto no 139.º do Código dos Contratos Públicos.

55. Todavia, no final no final do contrato, a Autoridade de Transportes adquire a frota pelo seu valor residual não amortizado e transfere esse custo para o futuro operador, sendo que a fórmula de apuramento do valor residual ficará desde logo estabelecida no Caderno de Encargos, definida em função do n.º de anos e n.º de km de cada veículo.
56. Por outro lado, e considerando que a gestão da capacidade de transporte é uma atividade eminentemente operacional e que o operador dispõe de mais agilidade e flexibilidade para otimizar a frota e oferta, alocando a cada carreira os veículos com capacidade necessária e suficiente para dar resposta à procura, evitando utilizar veículos de dimensão desnecessária em carreiras com menor procura, propõe-se que seja dada (alguma) liberdade aos concorrentes para dimensionar a capacidade de lugares dos veículos a utilizar na concessão.
57. Encontra-se ainda prevista a autorização expressa¹⁸ para o desenvolvimento de atividades acessórias mostra-se vantajosa uma vez que permitirá a otimização de todos os meios afetos à operação, na medida em que é expeável que a operadora procure rentabilizar a utilização dos meios fora dos períodos em que os mesmos são necessários para a salvaguarda do transporte regular.
58. As obrigações de informação constituem uma das obrigações de serviço público impostas, sendo que as mesmas são imprescindíveis para a capacitação geral e ainda para a monitorização, fiscalização e avaliação pela CIMBAL da execução da concessão bem como para assegurar o cumprimento pela CIMBAL das suas obrigações de informação/reporte perante outras entidades públicas (ex: AMT).
59. Quanto à previsão de uma obrigação de informação pretende-se colmatar uma das principais dificuldades identificadas pela CIMBAL quanto à ausência de dados objetivos e confiáveis sobre, entre outros, as condições de oferta e procura, a qualidade e a rentabilidade dos SPTPs disponíveis na Região.
60. Quanto à transição do termo da concessão, é prevista a obrigação de cooperação da concessionária com a concedente e/ou outras entidades no sentido de assegurar a transição das atividades objeto da concessão), sem quebra de continuidade e com manutenção dos níveis de qualidade dessas atividades¹⁹.

¹⁸ A operadora ficará autorizada, desde logo, a exercer as seguintes atividades:

- Serviços de publicidade a bordo dos veículos utilizados na exploração do Serviço Público, no Website e na App
- Serviços especializados e/ou de aluguer fixo ou ocasional de viaturas, com ou sem condutor, designadamente para serviços de turismo, prestados a terceiras pessoas ou entidades
- Serviços de transporte expressos
- Realização de atividades comerciais ou Prestação de serviços a terceiros, designadamente de manutenção automóvel ou exploração de espaços comerciais,

¹⁹ Nos termos do Artigos 19.º do RJSPTP, e no caso de ser necessário prolongar as medidas de transição para além do prazo de vigência do Contrato, nomeadamente em virtude de o(s) novo(s) operador(es) não conseguir(em) entrar em pleno e efetivo

61. Importa ainda referir quanto à viabilidade económico-financeira da concessão, foram realizados estudos, nomeadamente o estudo dedicado à verificação da necessidade de atribuir compensações por obrigações de serviço público ao concessionário e ao respetivo cálculo, nos termos e para o efeito do artigo 416.º do CCP, do RJSPTP e do Regulamento

62. Em concreto, foram analisados três cenários de exploração distintos que apontam a saber:

- Cenário 1 – Contratualização do serviço público;
- Cenário 2 – Contratualização do serviço público, acrescida da exploração de atividades acessórias; e
- Cenário 3 – Operação pública – operador interno.

63. De acordo com as estimativas económicas subjacentes aos cenários em estudo, que se reproduzem no quadro seguinte, o Cenário 2 que consubstancia a contratualização do serviço público conjugada com a exploração de atividades acessórias é aquele que se afigura menos oneroso na ótica da autoridade de transportes:

Quadro – Pagamentos à Concessionária

[confidencial]

64. De uma forma simplista, poder-se-ia referir que o valor de compensações por OSP relativo ao cenário 2 é substituído pela margem das atividades acessórias, resultando num menor esforço financeiro para o Concedente.

65. Neste sentido, e por forma a obter-se uma TIR acionista de [confidencial] %, o volume de receitas de atividades acessórias necessário – no cenário de não pagamento de compensações adicionais – é de [confidencial] € para o primeiro ano, com um período de *ramp-up* no 2º e 3º anos.²⁰

66. Neste cenário, a CIMBAL não necessita de realizar pagamentos adicionais relativos às OSP, mantendo-se, no entanto, os valores relativos às atuais contratualizações e níveis mínimos de serviço, bem como os pagamentos por Prestação de Serviços.

67. Neste cenário, o único acréscimo para os Municípios, face aos encargos atuais, corresponde aos novos níveis mínimos de serviço e à nova carreira a incluir pelo Município de Ourique.

funcionamento antes da extinção do presente Contrato, a Concessionária fica obrigada igualmente a colaborar, de boa-fé, com a Concedente no sentido de garantir que não haja qualquer interrupção da disponibilização do serviço público de transporte de passageiros em causa aos cidadãos.

²⁰ [confidencial]

68. Realizou-se uma análise de sensibilidade da TIR acionista à variação das receitas tarifárias, cujos resultados mostram [confidencial]
69. Importa referir que a fixação do volume de oferta, independentemente da variação da procura, torna a estrutura de custos exploração do serviço público bastante rígida, o que aumenta significativamente o risco associado a esta atividade.
70. Verifica-se, no entanto, que a introdução de atividades acessórias permite reduzir a sensibilidade à variação da procura, face aos resultados obtidos no cenário 1.
71. Realizou-se também uma análise de sensibilidade da TIR acionista à variação das receitas das atividades acessórias.
72. Os resultados mostram que uma variação de mais ou menos [confidencial] % nas receitas das atividades acessórias tem impacte nas TIR Acionista, passando a [confidencial] % e [confidencial] %, respetivamente.
73. O motivo pelo qual a variação das atividades acessórias tem um impacte menor na TIR acionista prende-se com o pressuposto de que, perante a variação do volume de atividades acessórias, a Concessionária é livre de ajustar o nível de produção de atividades acessórias, não denotando o mesmo nível de rigidez nos custos que se verifica na exploração do serviço público.
74. O modelo financeiro, elaborado com base nos pressupostos anteriormente expostos, mostra que a concessão gerará uma rentabilidade acionista estimada de [confidencial] %.
75. No entanto, o free *cash flow to equity* ao longo da concessão mostra um perfil próximo de um instrumento “bullet”, com uma parte significativa dos capitais investidos a serem recuperados apenas no termo da concessão.
76. Quanto à rentabilidade do projeto, estimou-se um valor de [confidencial] %.
77. Trata-se de uma rentabilidade claramente não excessiva, face ao nível de riscos identificado.

III – DA PROPOSTA DE CADERNO DE ENCARGOS

78. A cláusula 4.^a do Caderno de Encargos determina o objeto do contrato e estabelece, o qual será a concessão do serviço público de transporte (n.º 1 da Cláusula 5.^a) e ainda a exploração do serviço público de transporte rodoviário de passageiros definido no n.º 2 da mesma cláusula, em regime de prestação de serviços.

79. É definido na clausula 5ª que, a futura operadora explora, em regime de concessão de serviço público, o serviço público de transporte de passageiros por modo rodoviário:

- De âmbito Municipal, na área geográfica dos Municípios da CIMBAL, tal como identificado no Anexo 1 do CE (Mapa da Exploração).
- De âmbito Intermunicipal, na área geográfica dos Municípios da CIMBAL, tal como identificado no Anexo 1 do CE (Mapa da Exploração).
- De âmbito Inter-regional, entre a região da CIMBAL e as áreas geográficas das entidades intermunicipais adjacentes, nos casos identificados no Anexo 5 do CE (Plano de Rede e Oferta).

80. À futura operadora caberá ainda, explorar, em regime de prestação de serviços, o serviço público de transporte de passageiros por modo rodoviário correspondente a:²¹

- Serviços Regulares, constantes do Apêndice 2 do Anexo 5 do CE (Plano de Rede e Oferta);
- Serviços de Transporte a Pedido, destinados a cumprir os Níveis Mínimos de Serviço, constantes do Apêndice 3 do Anexo 5 do CE (Plano de Rede e Oferta).

81. O caderno de encargos define as condições que a operadora deve observar na exploração do serviço de transporte público de passageiros por modo rodoviário, independentemente de o fazer em regime de Concessão ou de Prestação de serviços e estabelece os termos do cumprimento das obrigações de serviço público a que a operadora está vinculada.

82. A cláusula 6ª, menciona quais as atividades acessórias que a operadora poderá realizar²², a título acessório e por sua conta e risco e destinando-se a contribuir para o equilíbrio comercial da exploração:

- *Serviços de publicidade a bordo dos veículos utilizados na exploração do Serviço Público, no Website e na App, podendo para o efeito a Operadora utilizar os recursos que integram o Estabelecimento da Exploração;*
- *Serviços especializados e/ou de aluguer fixo ou ocasional de viaturas, com ou sem condutor, designadamente para serviços de turismo, prestados a terceiras pessoas ou entidades, podendo para o efeito a Operadora utilizar os recursos que integram o Estabelecimento da Exploração;*
- *Serviços de transporte expressos, podendo para o efeito a Operadora utilizar*

²¹ Não está incluída na Exploração a realização de serviços de transportes especializados escolares, da competência dos Municípios da CIMBAL, os quais não são abrangidos pelo regime de exclusividade

²² A execução das atividades e serviços a título acessório não poderá prejudicar a execução das atividades incluídas no objeto da exploração nem pode conduzir a um incremento do número de relações jurídicas laborais ou da frota de veículos, conforme determina o n.º 4 da mesma cláusula.

os recursos que integram o Estabelecimento da Exploração;

- *Realização de atividades comerciais ou Prestação de serviços a terceiros, designadamente de manutenção automóvel ou exploração de espaços comerciais, podendo para o efeito a Operadora utilizar os recursos que integram o Estabelecimento da Exploração.*

83. A obrigações de serviço público encontram-se definidas no Capítulo IV do CE, destacando-se as seguintes²³:

- *A exploração e prestação do serviço público, incluindo todos os meios e atividades necessárias, de forma regular e continuada;*
- *O cumprimento de, pelo menos, o Plano de Rede e Oferta aprovado pela CIMBAL, que se encontre em vigor;*
- *Assegurar um serviço de transporte rodoviário de passageiros de qualidade, segurança, fiabilidade e pontualidade, sem qualquer interrupção ou quebra, todos os dias do ano;*
- *Prestação do serviço público a todos os utilizadores, sem qualquer discriminação nas condições de acesso e de realização para além das que sejam impostas por lei e pelo contrato a celebrar;*
- *A exploração e adaptação do serviço público por forma a satisfazer as necessidades de mobilidade e acessibilidade das populações de forma adequada e eficiente;*
- *A disponibilização e manutenção dos meios de exploração necessários e adequados para a exploração, para além daqueles que sejam disponibilizados por Municípios da CIMBAL ou por demais municípios;*
- *A prestação do serviço público com condições de comodidade e conforto para os passageiros;*
- *A emissão, comercialização e divulgação de títulos de transporte e todas as atividades relacionadas;*
- *A gestão dos recursos humanos ao serviço da exploração e a implementação de adequados procedimentos de higiene, segurança e saúde no trabalho;*
- *A gestão, aquisição e manutenção de todos os meios necessários à exploração do serviço público;*

²³ Encontra-se prevista a possibilidade de serem determinadas obrigações de serviço público adicionais ou prestações de serviço adicionais às previstas no CE.

- *A gestão e monitorização da circulação e a implementação de um sistema de apoio à exploração;*
- *A prestação de informação e de apoio aos passageiros;*
- *A disponibilização de livros de reclamações e o tratamento das reclamações recebidas.*

84. No mesmo capítulo e no âmbito das OSP, a clausula 21^a prevê a elaboração e apresentação anual à CIMBAL, de uma proposta de Plano de Rede e Oferta para o ano subsequente, a qual deve cumprir com os parâmetros definidos no Anexo 5 ao CE (Plano de Rede e Oferta), podendo contemplar, fundamentadamente, propostas de adaptação.
85. Entre as OSP, importa ainda referir as previstas nas cláusulas 25^a e 26^a, quanto aos atrasos e interrupções ou suspensões de serviços, respetivamente e ainda as previstas nas cláusulas 27^a a 29^a, no âmbito da relação da futura operadora com os utentes²⁴.
86. O capítulo V prevê uma disposição genérica relativa à obrigação geral da operadora de disponibilizar e manter de forma permanente e ininterrupta os meios de exploração necessários e adequados para o exercício da atividade, para além daqueles que forem disponibilizados pelos Municípios da CIMBAL, estabelecendo a clausula 31^a seguinte, uma autorização para subcontratação, nos termos legais, da exploração de, até um terço do número anual global de veículos.km comerciais de serviço público.
87. O capítulo V enuncia ainda obrigações relativas aos meios afetos à exploração (estabelecimento, frota, paragens e terminais), aos recursos humanos e ainda à operação (segurança, central de comendo e sistema de apoio à exploração e regulamento da exploração).
88. O capítulo VI determina o regime económico e financeiro da exploração, e estabelece as obrigações ao nível do tarifário, bilhética e gestão de sistemas, bem como a condição financeira da exploração, encontrando-se o preço base e o preço contratual previstos na cláusula 51^a.
89. A clausula 54^a estabelece as obrigações de serviço público adicionais e respetiva compensação.
90. A partilha de benefícios está regulamentada na clausula 55^a, cabendo à CIMBAL direito a uma partilha [confidencial] dos benefícios financeiros anormais e imprevisíveis ocorridos para a operadora que não resultem da sua eficiente gestão e das oportunidades por si

²⁴ Destaca-se a criação de um sistema informático designado de Sistema de Gestão de Reclamações, acessível aos reclamantes através do Website, onde são submetidas e registadas as reclamações.

criadas, bem como a uma partilha de [confidencial] dos benefícios da exploração do serviço público nos casos previstos no artigo 30.º do RJSPTP.

91. Quanto ao direito à reposição do equilíbrio económico-financeiro, a cláusula 56.^a, determina que, sem prejuízo dos casos legalmente impostos ou previstos expressamente no CE, apenas haverá lugar ao mesmo quando se verifique uma diminuição das receitas ou aumento dos custos resultantes da execução do contrato que provoque uma variação do VAL Acionista superior a [confidencial] desde a data em que ocorreu o(s) evento(s) gerador(es) da reposição do equilíbrio financeiro até ao termo da exploração.
92. O Capítulo VII estabelece as diferentes fases do contrato a celebrar (período de transição inicial, período de exploração e período de transição final)
93. A possibilidade de executar a caução por incumprimento das obrigações contratuais encontra-se prevista na cláusula 61.^a, e a contratação de seguro é determinada pela cláusula 60.^a, o qual deve abranger uma efetiva e completa cobertura dos riscos inerentes ao desenvolvimento das atividades integradas na exploração, nomeadamente, danos próprios sobre todos os bens por si afetos à concessão, responsabilidade civil e danos causados a terceiros, acidentes de trabalho e danos pessoais de qualquer natureza causados aos recursos humanos.
94. No Capítulo IX encontram-se previstas as cláusulas relativas ao acompanhamento, fiscalização, direção e monitorização da operação.
95. O Capítulo X regula o regime do incumprimento e força maior, encontrando-se previstas multas contratuais a aplicar (cláusula 71.^a), cujo montante variará entre um mínimo de 500€ (quinhentos euros) e um máximo de 50.000€ (cinquenta mil euros), por cada situação de incumprimento.
96. O Capítulo XI regulamenta as situações de modificação e extinção do contrato e estabelece na cláusula 74.^a, as situações em que a CIMBAL poderá resgatar a concessão, por razões de interesse público, decorrido um ano de vigência do contrato, sem prejuízo de direito a uma indemnização correspondente aos danos emergentes e aos lucros cessantes.
97. O sequestro, encontra-se previsto na cláusula 76.^a e poderá ocorrer 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.

98. É ainda prevista na cláusula 78.^a, a resolução do contrato pela CIMBAL por incumprimento contratual.
99. A cláusula 80.^a determina que, com a extinção da concessão, reverterem gratuitamente e livres de quaisquer ónus ou encargos, para a CIMBAL no termo do Período de Exploração, ou no momento da extinção da Exploração com fundamento noutro facto previsto.
100. Ressalva-se ainda na mesma clausula que, com o termo do Período de Exploração, ou no momento da extinção da Exploração, os recursos humanos que, à data, se encontrem afetos ao Estabelecimento da Exploração, serão transmitidos para a entidade que suceder à Operadora na exploração do Serviço Público, realizando-se tal transmissão nos termos da legislação laboral e convenções laborais aplicáveis.

IV – DA PROPOSTA DE PROGRAMA DE CONCURSO

101. De acordo com o artigo 10.^o as propostas devem ser constituídas, sob pena de exclusão, pelos seguintes documentos:
 - Documento Europeu Único de Contratação Pública;
 - Proposta de Exploração do Serviço Público;
 - Caso a concorrente revista a forma de agrupamento, declaração com a indicação da participação que cada um dos membros do agrupamento deterá no capital social da Sociedade Cocontratante;
 - Certidão de registo comercial atualizada, ou código de acesso à mesma;
 - Se aplicável, instrumento de mandato do representante do Concorrente ou instrumentos de mandato do representante do agrupamento concorrente.
102. Segundo o artigo 13.^o, o critério de adjudicação é o da proposta economicamente mais vantajosa, de acordo com o previsto no artigo 139.^o do Código dos Contratos Públicos, determinado pela modalidade melhor relação qualidade-preço, através da aplicação da fórmula matemática com os seguintes fatores e os subfactores que densificam o critério de adjudicação:
103. De acordo com o artigo 19.^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

[confidencial]

Autoridade da Concorrência 25 e simultaneamente ao Conselho Intermunicipal da CIMBAL.

V – DO PARECER

Autoridade de Transportes

104. 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;
105. Nos termos do artigo 6.º do RJSPTP, os municípios são as autoridades de transportes competentes quanto aos serviços públicos de transporte de passageiros municipais²⁶ e, nos termos do artigo 7.º, as comunidades intermunicipais são as autoridades de transportes competentes quanto aos serviços públicos de transporte de passageiros intermunicipais²⁷.
106. 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 setembro²⁸, com as devidas adaptações²⁹.

²⁵ Nos termos da Lei n.º 19/2012, de 8 de maio, que aprova o novo regime jurídico da concorrência.

²⁶ 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.

²⁷ 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».

²⁸ Com a última alteração pela Lei n.º 51/2018, de 16 de agosto e Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto.

²⁹ 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 da gestão dos recursos; (iii) os ganhos de eficácia do exercício das competências (iv) a articulação entre os diversos níveis da administração pública.

107. 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 europeus³⁰.
108. Neste âmbito, o artigo 13.º do RJSPTP estabelece que o planeamento³¹ 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.”.
109. Neste contexto, tem-se vindo a considerar que a adequada articulação entre autoridades de transportes³² 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 populações.³³
110. No caso concreto, constata-se que o procedimento foi objeto da prévia e necessária articulação entre a CIMBAL e os respetivos Municípios associados, conforme resulta dos contratos interadministrativos celebrados e da documentação apresentada, nomeadamente do estudo de fundamentação do procedimento pré-contratual.

³⁰ 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.”

³¹ 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.

³² Tal como refere o Guião do IMT disponível em http://www.imt-ip.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.”

³³ Princípios estes também decorrentes da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, e Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro.

111. Considera-se assim que estão asseguradas as premissas necessárias para uma efetiva e vantajosa.³⁴ 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 público³⁵;
- 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

112. 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.

113. 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*

³⁴ 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.”

³⁵ 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.”

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;

- *«Obrigação 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 obrigação 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.*

114. Por sua vez, o artigo 23.º do RJSPTP determina, por seu turno, que “as autoridades de transportes competentes podem impor obrigações de serviço público³⁶ ao operador de serviço público, as quais devem ser formuladas de forma expressa e detalhada, por referência a elementos específicos, objetivos e quantificáveis”.³⁷

115. 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 obrigação 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.”

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

³⁶ 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.

³⁷ 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.

- *“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”.*

117. A distinção entre o tipo de contratos suprarreferidos 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.

118. Quanto a este propósito, refere a Comunicação³⁸ da Comissão Europeia, quanto à implementação do Regulamento:

³⁸ 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.

- *“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.”*

119. Nesse sentido, na generalidade, a distinção entre uma concessão de serviço público e uma prestação de serviços³⁹ 40assenta, 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 preço resultante de um procedimento concursal, aberto, transparente e não discriminatório.

120. No caso concreto, como já sublinhado, a CIMBAL optou por um modelo de contrato misto (concessão e prestação de serviços) com um operador de serviço público selecionado através de um procedimento concursal por considerar que o mesmo

³⁹ 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).

⁴⁰ 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.

oferece um menor esforço público e menor nível de risco do contrato que se pretende que atraia mais concorrentes, potenciando os benefícios da concorrência, seja no esforço financeiro associado seja na obtenção de um melhor serviço público.

121. Por outro lado, independentemente da aplicação específica dos requisitos constantes do anexo ao Regulamento⁴¹ 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 jurisprudencial⁴².
122. No que diz respeito ao pagamento de compensações financeiras, a Comissão Europeia refere que⁴³, *“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 geral⁴⁴ que têm por base o artigo 106.º, n.º 2, do Tratado, não se aplicam aos transportes terrestres”*.⁴⁵ (...) *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 exigida pelo artigo 108.º, n.º 3, do TFUE.”*
123. 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

⁴¹ 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.”*

⁴² 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).

⁴³ Comunicação da Comissão “Orientações para a interpretação do Regulamento”.

⁴⁴ 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).

⁴⁵ 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).

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 razoável⁴⁶, 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 Altmark⁴⁷ 48“*, cujos princípios estão acolhidos nos requisitos legais 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

⁴⁶ 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.

⁴⁷ 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).

⁴⁸ 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 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.

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 razoável⁴⁹ 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.

124. E tendo em conta o antedito, a CIMBAL 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.
125. Com vista a assegurar a viabilidade económico-financeira, foi realizada a respetiva análise técnica, no âmbito da qual foram realizados diversos estudos nomeadamente quanto à necessidade de atribuir compensações por obrigações de serviço público ao concessionário e ao respetivo cálculo, nos termos e para o efeito do artigo 416.º do CCP, do RJSPTP e do Regulamento.
126. No estudo apresentado, a CIMBAL 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.
127. Face à documentação apresentada e às propostas de peças processuais apresentadas, 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.
128. 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

⁴⁹ 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.”

adotado e as perspetivas de rentabilidade irão incentivar o operador a procurar a eficiência na prestação de serviços.

129. Acresce que com o lançamento de um procedimento concursal estará, à partida, afastado um cenário de sobrecompensação, já que o preço (e outros fatores associados à performance) é submetido à concorrência.
130. Segundo as Orientações da Comissão Europeia para a interpretação do Regulamento⁵⁰ 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.
131. 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.
132. 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 atividades desenvolvidas, devendo fundamentar os critérios utilizados para imputação dos custos comuns.
133. Por outro lado, considera-se que a partilha dos benefícios económicos da concessionária, não constitui um desincentivo a uma exploração eficiente pois não

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 (...)”.

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

134. Por outro lado, o pagamento de contrapartida financeira pelo direito de exploração, destinada a financiar os custos de estrutura incorridos pelo concedente no exercício das suas competências de autoridade de transportes e de gestão do Contrato, encontram-se respaldo legal, designadamente no n.º 2 do artigo 4.º e n.º 1 do artigo 11.º do RJSPTP.
135. 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 por via de compensação, como ainda é tido em conta o adequado retorno ao operador. Aliás, face aos dados apresentados pode-se estimar que existe rentabilidade acionista do projeto, permitindo ao operador sustentar o sistema com garantias de qualidade⁵³.
136. Quanto a este aspeto, de referir que os contratos de serviço público celebrados no âmbito do RJSPTP estão muito condicionados pelo circunstancialismos locais relativos aos múltiplos sistemas de transportes públicos de passageiros são muito diversos ou com uma grande amplitude de 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.
137. Assim, ainda que no setor das águas e das concessões de infraestruturas rodoviárias tenha sido orientação de se acordarem TIR acionistas inferiores a 10%, considera-se a rentabilidade acionista estimada de [confidencial] % e rentabilidade do projeto em [confidencial] (que ainda será submetida à concorrência), não é excessiva face aos circunstancialismos específicos e locais e ao nível de riscos identificado na documentação de fundamentação, afigurando-se que mesma será crítica para a atratividade do concurso e para garantir o menor nível de esforço público.
138. Por outro lado, 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, o que permite concluir por uma adequada aderência à realidade,

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 Quanto a este aspeto também a CIMBAL avaliou a possibilidade de explorar diretamente o serviço, concluindo que a sua prossecução pelo operador privado oferece superiores vantagens, tendo fundamentado tal consideração.

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.

139. 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 e pagamento das compensações, 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.
140. 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

141. 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.
142. No caso concreto, sublinha-se que a CIMBAL teve em conta as orientações da AMT quando ao elenco de indicadores relevantes para efeitos de monitorização de contratos de serviço público⁵⁴ mas também definiu procedimentos e indicadores adicionais precisos, exaustivos e de transmissão periódica e sistemática da informação relevante,

⁵⁴ https://www.amt-autoridade.pt/media/1777/csite_indicadores_monitorizacao_supervisao_at.pdf

- o que lhe permite, não só efetuar uma monitorização⁵⁵ eficaz da execução contratual⁵⁶ como obter informação adicional para um futuro contrato de serviço público⁵⁷ (após o presente findar).
143. 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.
144. 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.
145. 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.
146. 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

⁵⁵ 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.”

⁵⁶ 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.

⁵⁷ 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.

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

147. No que se refere ao sistema tarifário, recorde-se que a CIMBAL optou pela manutenção do tarifário atual, sem prejuízo da previsão das atualizações previstas no CE (clausula 45ª).
148. No que se refere ao PART, que estabelece mecanismos de financiamento das autoridades de transportes, dispondo, 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 do RJSPTP, 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.
149. No que se refere ao prazo contratual, é de sublinhar que além de se encontrar 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.
150. 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.
151. De sublinhar ainda que, se considera que a opção de fixação do prazo contratual de 5 anos é favorável à melhoria do serviço público de forma evolutiva, uma vez que com a experiência adequada na gestão de um contrato de menor duração, será possível, em nova submissão à concorrência, potenciar ainda mais os objetivos de maximização de recursos públicos e melhoria do serviço aos passageiros.

152. O caderno de encargos prevê também as situações de reversão de bens afetos à exploração para o operador que lhe vier a suceder, existindo previsão no Caderno de Encargos quanto ao apuramento no final do valor residual de cada veículo.
153. No que se refere a interfaces rodoviários, parte-se do pressuposto que as instalações existentes serão suficientes para permitir a execução contratual, excepcionando-se a situação relativa ao Município de Beja atrás referida, devendo a sua utilização obedecer aos princípios constantes do Decreto-Lei n.º 140/2019, de 18 de setembro.
154. 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.
155. 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.

156. Recorda-se também que a CIMBAL 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 CIMBAL produzir o referido relatório.

157. Finalmente, de referir que deverá a CIMBAL 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 setembro⁵⁸, do CCP e do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho.

Documentação disponibilizada a concorrentes – procedimento concursal

158. 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.*

⁵⁸ Com a última alteração pela Lei n.º 51/2018, de 16 de agosto.

Relativamente a essa informação, importa, contudo, acautelar a legítima proteção dos interesses comerciais de terceiros”.

159. 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.
160. 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 Europeia⁵⁹ 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”*.
161. Refira-se que no processo em análise, o documento *Fundamentação da Concessão*, dispõe de informação detalhada, a qual será disponibilizada a todos os concorrentes em sede do procedimento.
162. 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 base⁶⁰ que permitam a disponibilização de serviços de transporte enquadrados em termos concorrenciais equitativos, tanto na preparação como na execução daqueles, pela ação de parceiros privados, mas igualmente pelos parceiros públicos.
163. 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 maio⁶¹, 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.

⁵⁹ Cfr. Processo T-345/03 *Evropaiki Dynamiki*, disponível em <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A62003TJ0345>

⁶⁰ 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.

⁶¹ Ver Linhas de Orientação relativas à Avaliação Prévia de Controlo de Concentrações da Autoridade da Concorrência http://www.concorrencia.pt/vPT/A_AdC/legislacao/Documents/Nacional/Linhas%20de%20Orientacao%20Relativas%20a%20Avallacao%20Previa.pdf.

164. Importa ainda referir que foram solicitados esclarecimentos sobre alguns aspetos do estudo da concessão e das peças processuais
165. Quanto ao estudo e considerando a referência aos serviços de âmbito inter-regional, foram solicitados esclarecimentos quanto à outorga dos respetivos contratos interadministrativos, tendo sido igualmente solicitados esclarecimentos quanto a outros elementos para além dos disponibilizados referentes à empresa [confidencial].
166. Ainda sobre o estudo e na parte relativa às ligações intramunicipais, foi solicitado esclarecimento quanto aos modelos de contratação a adotar para os mesmos serviços e clarificação do modo de articulação com os serviços a prestar pelo futuro concessionário.
167. Foi igualmente solicitado esclarecimento quanto à necessidade de alteração do contrato entre a CIMBAL e o Município de Ourique e quanto ao terminal rodoviário de Beja, uma vez que a opção será da disponibilização de outro terminal que não o atual.
168. Já quanto ao Programa de Concurso, foi solicitada a alteração na parte referente ao regulamento do sorteio referido no Artigo 13.º n.º 4.
169. Quanto ao critério de adjudicação, foi questionada a possibilidade de alteração ou substituição do subfactor referente ao wifi por outro subfactor de avaliação de natureza ambiental ou social.
170. Foram ainda solicitados esclarecimento quanto ao conteúdo do artigo 22.º do Programa de Concurso (Reserva de não adjudicação) face ao disposto no artigo 76.º e nas alíneas c) e d) do n.º 1 do artigo 79.º, ambos do CCP, conjugadas com o disposto no n.º 4 do mesmo artigo e sobre o artigo 41.º, n.º 1.
171. Foram igualmente solicitados esclarecimentos quanto à fórmula constante da do n.º 2 do artigo 13.º do Programa de Concurso.
172. Já quanto ao Caderno de Encargos, foi sugerida a clarificação/reformulação do mesmo e ainda esclarecimentos sobre as clausulas 19ª (modificações contratuais), 51ª (preço base/preço contratual), 51.ª; 88.ª e 89ª.
173. Em resposta ao solicitado, a Cimbab remeteu os seguintes esclarecimentos:

[confidencial]

Disposições laborais

174. 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 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”.

175. Referem também aquelas Orientações⁶² 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 estabelecimento, (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.
176. 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.”*
177. A AMT considera que a fundamentação das opções propostas, consideradas relevantes, designadamente a garantia de cumprimento de legislação e regulamentação

⁶² *“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 direitos 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.”*

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*.

178. 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 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, sendo que no caso concreto a mesma encontra-se prevista.
179. Sublinham-se, positivamente, os mecanismos contratuais previstos ao nível dos recursos humanos, devendo a CIMBAL (e o operador) pugnar, a todo o tempo, pelo integral cumprimento da legislação laboral⁶³, 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 Portugal⁶⁴, bem como em instrumentos de contratação coletiva de trabalho celebrados, designadamente, pela Associação Nacional de Transportadores Rodoviários de Pesados de Passageiros – ANTRON, publicadas no Boletim de Trabalho e Emprego.

⁶³ 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”.

⁶⁴ 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, bem como de acordos coletivos aplicáveis, desde que essas regras nacionais e a sua aplicação respeitem o direito 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.”

Racionalidades basilares

180. 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 da manutenção destes benefícios através do necessário acompanhamento da execução contratual.
181. 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 do Baixo Alentejo, com condições de estabilidade necessárias ao investimento na rede de transportes e promoção do transporte público de passageiros. Atentos os pressupostos considerados pela CIMBAL, 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 investido.
182. 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.
183. Acresce que resulta da operação a garantia de uma partilha objetiva e justificada de benefícios, riscos e responsabilidades entre a CIMBAL e o operador, oferecendo, ainda, incentivos para o investidor/operador ser eficiente, sendo que face à atual recuperação económica e à implementação de um modelo contratual mais completo, bem como a possível introdução de reduções tarifárias a nível nacional, permite-se sustentar expectativas de evolução favorável da procura.
184. 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 CIMBAL, 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.

185. 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.
186. 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.
187. 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.
188. Ademais, o exercício dos poderes regulatórios da AMT em articulação com os poderes organizacionais da CIMBAL 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.
189. 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.
190. 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.

191. 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.
192. 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 – RECOMENDAÇÕES E DETERMINAÇÕES

193. Não obstante a extensão e rigor demonstrados na documentação ora presente, designadamente no se refere a indicadores de monitorização, considera-se ser de determinar:
- Dar cumprimento ao artigo 7.º do Regulamento quanto à elaboração de relatório anual circunstanciado sobre as obrigações de serviço público da competência da CIMBAL, 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.⁶⁵
194. Por outro lado, com base nos mecanismos previstos, considera-se que deve ser elaborado um relatório anual de execução contratual⁶⁶, deverá também proceder à confirmação de que os pressupostos tidos para o cálculo de compensações 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.
195. Finalmente, deverá a CIMBAL:

⁶⁵Ver Orientações da AMT: https://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes_amt_obrigacoes_reporte_relatorios_publicos.pdf

⁶⁶ 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.

- 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;
- 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;
- 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.

VII – DAS CONCLUSÕES

196. Assim, e em conclusão:

- No que concerne ao objeto específico deste parecer, afigura-se que as peças procedimentais relativas ao procedimento concursal a lançar pelo CIMBAL estão em *compliance* com os enquadramentos legais citados, sendo por isso favorável;
 - 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 legais⁶⁷;
 - 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 CIMBAL, 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

⁶⁷ Sem prejuízo da avaliação nos termos da Lei n.º 19/2012, de 8 de maio.

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.

197. 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:

- São criadas as condições necessárias à 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;
- 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 CIMBAL, cada um naturalmente no exercício da 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 Portuguesas.

Lisboa, 16 de janeiro de 2020



O Presidente do Conselho de Administração,

João Carvalho