

PARECER N.º 107/AMT/2021

I – DO OBJETO

1. A Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT) emitiu o Parecer 60/AMT/2020, de 05-08-2020, que aqui se dá por integralmente reproduzido, no sentido favorável, por se ter considerado que as peças do procedimento do “Concurso público para concessão do serviço público de transporte de passageiros do Médio Tejo” estavam em conformidade com o enquadramento legal e jurisprudencial aplicável, designadamente a Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, que aprovou o Regime Jurídico do Serviço Público de Transportes de Passageiros (RJSPTP), bem como do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 20071 (Regulamento).
2. Por email de 15-11-2021, veio a CIM solicitar, “no âmbito do procedimento CP/07/2021 - Concurso Público para Concessão do Serviço Público de Transporte de Passageiros do Médio Tejo, para efeitos de emissão de parecer prévio vinculativo nos termos da alínea b) do n.º 2 do artigo 34 do Decreto-Lei n.º 78/2014 de 14 de maio, vimos remeter os documentos do processo, designadamente: Estudo da Concessão - Peças do Procedimento e Minuta de Contrato Interadministrativo de Delegação e Partilha de Competências do Serviço Público de Transporte de Passageiros – CIMT/Municípios”.
3. Para efeitos de emissão de parecer prévio vinculativo, nos termos da alínea b) do n.º 2 do artigo 34.º do anexo ao Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, na mesma data, a AMT solicitou, a 15-11-2021, a indicação especificada das diferenças entre as anteriores peças procedimentais e fundamentação e as atuais, ora remetidas, bem como o envio do Caderno de Encargos e do Programa de Concurso com as alterações, devidamente assinaladas, tendo tal sido satisfeito por comunicação de 17-11-2021.

II – DO ENQUADRAMENTO

4. Na comunicação de 17-11-2021 foi apresentada pelo CIM “na tabela a seguir um breve resumo das principais diferenças entre ambos os procedimentos de contratação e

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

Sede: Palácio Coimbra – Rua de Santa Apolónia, n.º 53 – 1100-468 Lisboa - Portugal

Contribuinte n.º 513 637 257

informamos que as linhas gerais de reformulação das peças do procedimento se consubstanciam nas seguintes questões:

- *Alargamento do prazo contratual de modo a favorecer a rentabilização dos investimentos necessários por parte de potenciais concorrentes para responder ao concurso;*
- *Modificação dos serviços escolares especializados para serviço público de transportes, no caso dos Municípios de Abrantes, Mação, Ourém e Tomar, favorecendo a otimização dos meios afetos à exploração e ampliando a oferta de transporte público disponível para a população em geral;*
- *Flexibilização/ajuste de horários dos transportes, em particular no período de ponta da manhã no sentido de alcançar maiores eficiências de rede e diminuir a dimensão da frota necessária afetar à exploração do serviço público;*
- *Inclusão de serviços ocasionais, a ativar mediante as necessidades, adicionando-se o respetivo valor à compensação inerente ao contrato;*
- *Revisão do modelo económico-financeiro da concessão, ajustando as estimativas de proveitos com atividades acessórias e aumentando o valor base da compensação por obrigações de serviço público;*
- *Incorporação na compensação financeira do contrato, dos encargos com passes escolares suportados pelos municípios, deixando de existir pagamentos paralelos ao Operador e passando essa faturação a ser feita ao abrigo do contrato de concessão.*

[confidencial]

5. Da nova versão do Caderno de Encargos resultam alterações à redação das Cláusulas 2.^a, 4.^a, 5.^a, 6.^a, 7.^a, 8.^a, 10.^a, 11.^a, 12.^a, 19.^a, 20.^a, 21.^a, 22.^a, 23.^a, 24.^a, 25.^a, 27.^a, 30.^a, 31.^a, 33.^a, 34.^a, 50.^a, 51.^a, 52.^a, 62.^a, 67.^a, 71.^a, 74.^a que se afiguram, na generalidade, de melhoria ou eliminação de incongruências.
6. Nas cláusulas adiante indicadas foram introduzidas alterações de clara melhoria e de promoção da objetividade das regras em causa. A saber:
 - (2.^a) Introduzidos o Anexo X – Requisitos mínimos de Frota, Anexo XI – Serviços Ocasionais e Anexo XII – Simulação;
 - (5.^a) O Serviço Público de Transporte de Passageiros a explorar durante o Período de Operação, abrange não apenas o serviço de transporte público regular de passageiros e o serviço de transporte público urbano nas cidades de Abrantes e Tomar, mas também a atribuição de passes escolares, o serviço de transporte escolar especializado através de circuitos especiais no Município de Alcanena, o fornecimento de passes para alunos do ensino pré-escolar, básico e secundário, os serviços de transporte público adicionais e a prestação de serviços de transporte ocasional de passageiros em autocarro.
 - (6.^a) O prazo da concessão passa de 4 para 8 anos;
 - (7.^a) O período transitório inicial passa de 120 a 180 dias e um máximo de 270 dias;
 - (10.^a) O Município de Tomar disponibilizará ao operador 6 veículos elétricos e equipamentos a utilizar nos serviços urbanos da cidade, conforme seja aprovado o financiamento via POSEUR ou, em alternativa, 6 veículos diesel²;
 - (11.^a) O concessionário obriga-se a celebrar com as entidades proprietárias respetivas, os contratos de utilização dos terminais rodoviários municipais localizados na CIM, identificados no Anexo IV e devendo respeitar o Decreto-Lei n.^o 140/2019, de 18 de setembro;
 - (19.^a) Foram acrescentadas obrigações gerais, de colaborar de forma permanente com a CIM na articulação com outros operadores presentes no território, nomeadamente os operadores de transporte flexível e cumprir com toda a legislação aplicável à exploração dos circuitos de transporte escolar

² Será de sublinhar que poderá induzir-se alguma incerteza, caso o financiamento não seja obtido.

especializados, designadamente o disposto na lei n.º 13/2006, de 17 de abril, quanto a transporte coletivo de crianças;

- (20.^a) Quanto ao Plano de Operação foi especificada a obrigação de prestar uma oferta de serviço público que assegure a satisfação da procura, em especial no que concerne às deslocações do tipo casa-trabalho-casa e casa-escola-casa, bem como a capacidade de transporte de todos os passageiros., devendo conter diversos elementos específicos.³. As propostas de adaptação à evolução das necessidades da procura no que concerne às deslocações do tipo casa-escola-casa, não podem resultar numa degradação do nível de serviço prestado às populações e não resultar num saldo global de veículos.km anuais inferior ao subjacente aos Anexo I, II e III. É ainda incluído o Anexo XII – Simulação, que se consubstancia numa simulação das circulações previstas nos Anexos I e III, no período de ponta de manhã de um dia útil de período escolar, a título exemplificativo e não vinculativo;
- (21.^a) Foi especificado que caso se verifique que a capacidade de transporte prevista no Plano de Operações em vigor não permite assegurar o transporte de todos os passageiros, o operador obriga-se a tomar, de forma imediata, medidas que assegurem o transporte de todos os passageiros, designadamente: a) utilizar veículos com maior capacidade de lugares; e/ou b) incrementar o número total diário de circulações previsto no Plano de Operações (através da realização de novas circulações com percursos totais ou parciais); e/ou c) realizar os desdobramentos que se revelarem necessários;
- (22.^a) Foi especificado que os ajustamentos pontuais dos serviços concessionados que resultem num acréscimo até 1,5% dos veículos.km anuais comerciais previstos não conferem direito a qualquer compensação nem à reposição de equilíbrio económico-financeiro do Contrato, desde que não

³ Como sejam: a) Lista de linhas, identificação de percursos/variantes por linha, mapa de percursos/variantes por linha, comprimento de percursos/variantes por linha, número de circulações diárias por sentido discriminados por dias tipo e períodos do dia; b) Lista de paragens por percurso/variante, horários de cada circulação, amplitude diária do serviço a cada dia tipo, mapa com localização das paragens por cada percurso/variante e distância média entre paragens por carreira e por percurso/variante; c) Número de veículos.km comerciais, lugares.km comerciais e veículos.hora por linha e circulação, incluindo discriminação por dias tipo. d) Estimativa de passageiros e passageiros.km anuais por circulação e linha, incluindo discriminação por dias tipo e períodos de ponta. e) Taxa de ocupação média estimada por circulação e linha, incluindo discriminação por dias tipo e períodos de ponta. f) Calendário e número anual de dias tipo. g) Velocidade média comercial prevista por linha e global. h) Identificação do número de veículos necessários ao longo de todo Período de Operação da Rede, incluindo os veículos de reserva; i) Identificação dos veículos necessários para operar cada linha/circulação e respetiva capacidade; j) Número de motoristas afetos a cada linha, identificados através de um sistema anonimizado; k) Distribuição de forma equitativa pelos percursos definidos nos Anexos I e III do Caderno de Encargos da frota a que se refere a al. d), do n.º 1 da Cláusula 10.^a; l) Medidas a adotar em matéria de manutenção e limpeza dos veículos afetos à exploração da Concessão. m) Ficheiro shapefile atualizado com a totalidade da rede, linhas e paragens do Plano de Operação.

resultem num aumento do número global de veículos da frota e do número global de motoristas necessários à exploração do serviço público, aos períodos de ponta da manhã dos dias úteis – período escolar;

- (23.^a) Foi consagrada a determinação, ao abrigo do disposto nos artigos 23.^º e 24.^º do RJSPTP, a obrigação de serviço público de realização de serviços de transporte público de passageiros adicionais aos previstos nos Anexos I, II e III, cuja compensação se efetua nos termos previstos na Cláusula 51.^a;
- (24.^a) Foi especificado que o serviço de transporte escolar através de circuitos especializados deve observar a Lei n.^º 13/2006, de 17 de abril, que define o regime jurídico do transporte coletivo de crianças e jovens até aos 16 anos, de e para os estabelecimentos de educação e ensino, creches, jardins-de-infância e outras instalações ou espaços em que decorram atividades educativas ou formativas, sendo da responsabilidade dos Municípios assegurar o serviço de vigilantes;
- (27.^a) Foi especificado o cumprimento todas as normas e regulamentos legais relativos à segurança de pessoas e bens aplicáveis à exploração do serviço público, em especial no que concerne à segurança rodoviária e inspeção técnica periódica de veículos;
- (30.^a) Foram especificadas as obrigações de informação ao público, sobre website, painéis, paragens e folhetos com informação atualizada sobre percursos, horários e tarifários; livro de reclamações; contrato de transportes e direitos dos passageiros; mapa da rede; etc.
- (31.^a) É especificado que os tarifários são atualizados de acordo com os artigos 6.^º da Portaria n.^º 298/2018, de 19 de novembro e no Regulamento n.^º 430/2019, de 16 de maio;
- (34.^a) É especificado que deve ser cumprida, pelo operador, toda a legislação laboral, nacional e europeia, integrar os trabalhadores dos atuais operadores caso se verifique transmissão de empresa ou de estabelecimento nos termos do artigo 285.^º do Código do Trabalho, aprovado pela Lei n.^º 7/2009, de 12 de fevereiro, na redação em vigor, e da Diretiva n.^º 2001/23/CE do Conselho, de 12 de março de 2001;
- (50.^a) No que se refere à remuneração do operador, atuando em exclusivo, é previsto que a mesma seja titular da receita tarifária e o pagamento de uma

compensação anual: *i*) pelo serviço de transporte público regular de passageiros, um máximo de €[confidencial]; *ii*) pelo serviço de transporte público urbano na cidade de Abrantes, o valor máximo de €[confidencial] €; *iii*) pelo serviço de transporte público urbano na cidade de Tomar, um valor máximo de máximo de €[confidencial]; *iv*) pelo serviço de transporte escolar especializado no Município de Alcanena, um valor máximo de €[confidencial]; *v*) pelo fornecimento de passes para alunos do ensino pré-escolar, básico e secundário, um valor máximo de €[confidencial]; *vi*) por obrigações de serviço público adicionais e serviços de transporte ocasionais de passageiros, até ao valor máximo de €[confidencial]

- Nos termos da mesma cláusula:
 - Os valores de compensação e remuneração são atualizados anualmente segundo a seguinte formula:
[confidencial]
 - O preço base do contrato, correspondente à soma das compensações máximas por obrigações de serviço público, acrescida do valor máximo anual de remuneração por serviços adicionais e ocasionais, ao longo dos 8 anos é de €[confidencial]
- (51.^a) É especificada a remuneração da realização de serviços de transporte públicos adicionais calculada pelo valor do efeito financeiro líquido das obrigações de serviço público adicionais efetivamente prestadas, através da fórmula objetivamente estabelecida e que tem em conta, designadamente, os veículos.km realizados e receita adicional gerada;
- (62.^a) É especificado que se existir incumprimento grave ou reiterado das obrigações que incumbam ao operador, poderá a CIM suspender o pagamento das compensações previstas no Contrato;
- (74.^a) É estabelecido que caso, durante a execução do contrato, venham a ser disponibilizados pelo Estado Português, pela União Europeia ou por qualquer outra entidade pública, meios de financiamento a fundo perdido ao investimento em autocarros com tecnologia de célula de hidrogénio e em meios de carregamento associados, as Partes comprometem-se a envidar os melhores esforços no sentido de analisar a viabilidade técnica e financeira da realização de um projeto-piloto de utilização de autocarros com tecnologia de célula de hidrogénio na rede concessionada.

7. Foi também apresentado o documento “*Contratualização do serviço público de transporte de passageiros do Médio Tejo - Estudo da Concessão - Outubro de 2021*” de onda consta que “A CIMT lançou, em 24-12-2020, o “Concurso Público para Concessão do Serviço Público de Transporte de Passageiros do Médio Tejo”, o qual, infelizmente, não recebeu qualquer proposta. Existe assim a necessidade de relançar o concurso para a concessão da rede de transportes da CIMT. Porém, dadas as limitações financeiras quer da CIMT, quer dos Municípios, é intenção da CIMT reformular o concurso e os pressupostos nele adotados, respeitando os seguintes princípios: – Assegurar a sustentabilidade financeira para a CIMT e para os seus Municípios, minimizando os encargos para o erário público. –Introdução de medidas que tornem a operação mais eficiente e financeiramente equilibrada, mas que tenham, preferencialmente, um acréscimo de custos nulo ou reduzido para a CIMT e Municípios. –Tornar o concurso mais atrativo para o maior número possível de concorrentes.”.
8. Segundo o documento, as principais medidas introduzidas no concurso são:
 - “*Otimização da rede: Procurou-se otimizar os horários por forma a reduzir significativamente o número e custo com autocarros e motoristas necessários à operação, sem afetar o nível de oferta e a qualidade do serviço prestado às populações.*
 - *Prazo da concessão: Aumentou-se o prazo da concessão, por forma a aumentar o prazo de amortização do investimento e contribuir para um maior equilíbrio financeiro da concessão.*
 - *Atividades acessórias: Reduziu-se o valor previsto de atividades acessórias, necessárias ao equilíbrio da concessão.*
 - *Convolução de Transportes Escolares em Transporte Público: Convolou-se grande parte da rede de transportes escolares especializados em serviços de transporte público. Desta forma, aumenta-se a flexibilidade de gestão da rede e permite-se que estes serviços sejam utilizados por outros passageiros.*
 - *Passes Escolares: A aquisição dos passes escolares (que já era uma despesa dos Municípios) passa a estar integrada no presente concurso.*
 - *Novo serviço ocasional e serviços adicionais: Foram incluídos novos serviços de transporte ocasional de passageiros e a possibilidade de realizar serviços adicionais até um valor limite anual. Trata-se de serviços que os Municípios tipicamente já contratualizam todos os anos e, desta forma, ganham escala na*

contratação (permitindo obter um preço mais baixo) e permitem rentabilizar os meios da concessão.

- *Compensações por OSP: Procurou-se aumentar, de forma moderada, o valor de compensações por OSP a suportar pelos Municípios, de forma a evitar sobreregar o erário público.*
 - *Informação aos concorrentes: Melhorou-se a informação histórica sobre a rede de transportes, a disponibilizar aos concorrentes.”*
9. No que se refere à otimização da rede, é referido que se *traduziu “numa redução, em cerca de [confidencial] no número de autocarros e motoristas, sem que tal se traduza numa redução do nível de oferta nem da qualidade do serviço prestado às populações”*.
10. Quanto ao prazo, o documento refere que “*O anterior concurso teve um prazo de 4 anos, havendo uma opção de prorrogação por mais dois anos, mediante o cumprimento de determinadas condições. O reduzido prazo da concessão poderá ter sido um dos fatores que poderá ter contribuído para a não apresentação de propostas, dado o reduzido período para realizar a amortização do investimento inicial. Neste sentido, um incremento do prazo de concessão, dos anteriores 4+2 para 8 anos oferece um maior período de amortização do investimento inicial, contribuindo para um maior equilíbrio financeiro da concessão, sem que se traduza num acréscimo de custos para a CIMT e para os Municípios.*”
11. No que se refere a terminais, considera-se que a disponibilização de terminais pelos Municípios potencia: “*Inexistência de barreiras à entrada, uma vez que todos os concorrentes ficam em igualdade de circunstâncias; Localização dos terminais integrada nas políticas Municipais; Não torna a contratualização económico-financeiramente inviável; Os Municípios dispõem de outros instrumentos de intervenção no território que lhes permite encontrar um local com as características adequadas.*”
12. Quanto aos pressupostos financeiros, com esta nova proposta, a CIM passa a apresentar um modelo comparativo entre um cenário de operação privada e um cenário de operação pública.
13. Em ambos os cenários, com base no plano de rede constante do concurso, o volume de veículos.km comerciais, nas várias componentes do contrato, é o seguinte⁴:

- Serviços Regulares: [confidencial] vk comerciais /ano
 - Serviço Urbano Abrantes: [confidencial] vk comerciais /ano
 - Serviço Urbano Tomar: [confidencial] vk comerciais /ano
 - Serviços Transporte Escolar: [confidencial] vk comerciais /ano
 - Serviços adicionais / ocasionais: [confidencial] vk comerciais /ano
14. No total, os serviços contratualizados ascendem a [confidencial] vk comerciais /ano. Assumiu-se uma taxa de serviços em vazio de 14%, obtendo-se assim um total de veículos.km anuais correspondente a [confidencial] vk por ano.
15. Num cenário de operação privada, quanto a Custos de Matérias Vendidas e Matérias Consumidas (CMVMC) refere a CIM “que foram assumidos os rácios médios do setor: Considerou-se um consumo médio de 32l/100km e um custo médio de [confidencial] €/km de diesel, bem como um custo médio de materiais de manutenção de [confidencial] €/km. O valor médio anual de CMVMC ascende assim a [confidencial] euros por ano, aproximadamente. Assumiu-se que os CMVMC teriam um crescimento anual médio em linha com a inflação para os anos subsequentes.”. Em operação pública, o valor médio anual de CMVMC ascende a [confidencial] euros por ano, aproximadamente, por se considerar um menor número de km por ano de atividades acessórias.
16. Num cenário de operação privada, para a estimativa dos Fornecimentos e Serviços Externos (FSE) refere a CIM que foram assumidos os rácios médios do setor, bem como a informação pública histórica dos operadores incumbentes: “O valor médio anual de FSE ascende assim a [confidencial] euros por ano, aproximadamente. Assumiu-se que os FSE tenham um crescimento anual médio em linha com a inflação para os anos subsequentes.”. Numa operação pública, o total de FSE estimado para o primeiro ano da contratualização ascende a cerca de [confidencial] euros, por considerar um número superior de veículos de frota.
17. Num cenário de operação privada, no que se refere a pessoal, tendo em conta o nível de produção estimado, elaborou-se um quadro de pessoal previsional constituído por 155 elementos, com custos médios com pessoal ascendem assim a [confidencial] euros por ano e tendo em conta o aumento do salário mínimo nacional, estimou-se um crescimento médio real de remunerações de 1,5% acima da inflação. Optando pela operação pública, o quadro pessoal ascenderá a 184 elementos, com um custo de [confidencial] euros.

18. Num cenário de operação privada, quanto à frota, prevendo-se um adicional de 10% de veículos de reserva, obteve-se um total de frota de 140 veículos. Optando por operação pública, e assumindo um adicional de 15% de veículos de reserva, a totalidade da frota corresponde assim a 148 veículos.
19. Nesta sequência, num cenário de operação privada, quanto a investimento, e “*tendo em conta os objetivos de manter o equilíbrio financeiro da contratação, assumiu-se que seriam utilizados veículos usados, ao respetivo valor contabilístico. Desta forma, assumiu-se um total de [confidencial] de euros de investimento para esta operação. Adicionalmente, considerou-se, ao quarto ano de contrato, um investimento adicional de [confidencial] € na renovação de 10% da frota.*” Pelo contrário, em operação pública, obteve-se um total de [confidencial] euros de investimento para esta operação.
20. Num cenário de operação privada, tratando-se de uma concessão, e tendo o operador como fontes de receita:
 - Receitas tarifárias estimadas de [confidencial] euros por ano (excluindo passes escolares) e com base nos dados históricos pré-pandemia;
 - Compensação por obrigações de serviço público (serviços urbanos que, num total anual das várias componentes, ascende a aproximadamente [confidencial] de euros por ano;
 - Receitas de atividades acessórias de [confidencial] euros por ano (que incluem alugueres e serviços expresso), com um peso de cerca de [confidencial] % nas receitas totais “*estando portanto abaixo dos [confidencial] % que atualmente se registam no operador incumbente*”.
21. Considerando a globalidade das receitas tarifárias, compensações por obrigações de serviço público e receitas de atividades acessórias, estima-se que o volume de negócios anual da concessionária ascenda a cerca de [confidencial] euros por ano.
22. Num cenário de operação pública, tratando--se de uma concessão, e o operador tendo como fontes de receita:
 - Receitas tarifárias estimadas de [confidencial] euros por ano (excluindo passes escolares) e com base nos dados históricos pré-pandemia;

- Compensação por obrigações de serviço público (serviços urbanos que, num total anual das várias componentes, ascende a aproximadamente [confidencial] de euros por ano⁵;
 - Receitas de atividades acessórias de [confidencial] euros (que incluem alugueres e serviços expresso)⁶.
23. Considerando a globalidade das receitas tarifárias, compensações por obrigações de serviço público e receitas de atividades acessórias, estima-se que o volume de negócios anual da concessionária ascenda a cerca de [confidencial] euros por ano.
24. Num cenário de operação privada, seria gerada uma TIR de Projeto de 4,1% e uma TIR Acionista de 5,00% em que variação de +/-5% nas receitas tarifárias altera a TIR Acionista para -0,5% e 10,6% e variação de +/-1% na taxa anual de inflação altera a TIR Acionista para -1,1% e 10,3%. Pelo contrário, num cenário de operação pública, o modelo financeiro mostra que a contratualização gerará uma TIR Acionista de 6,08%, conforme despacho da Ministra de Estado e das Finanças n.º 13208/2003, de 7 de julho e uma TIR de Projeto de 3,8%, em que uma variação de +/-5% nas receitas tarifárias altera a TIR Acionista para 1,3% e 11,0%, e uma variação de +/-1% na taxa anual de inflação altera a TIR Acionista para -1,1% e 10,3%, respetivamente, tendo assim um significativo impacte na rentabilidade acionista
25. Comparativamente, resultam encargos menores para a CIM com a operação privada:

[confidencial]

Fonte: CIM Médio Tejo

26. Nos termos do art.º 47.º do CCP, o preço base corresponde ao montante máximo que esta entidade adjudicante se dispõe a pagar pela execução de todas as prestações que constituem o objeto do contrato, e corresponde a [confidencial] €+IVA, a preços correntes, conforme anteriormente apresentado.
27. É ainda apresentado, adicionalmente, uma análise dos benefícios do transporte público para a sociedade, que correspondem aos custos evitados com o transporte individual: *“Assim, considerando apenas os impactes internos do transporte público, o saldo entre*

⁵ Nos serviços regulares, quanto a compensações, considerou-se um preço base de 3.442.008€ e não de 1.356.500€. Esta componente das compensações por OSP corresponde ao valor apurado através do Modelo Financeiro como necessário para cobrir os custos incorridos pelo concessionário, acrescidos de um lucro razoável traduzido numa TIR de 6,08%, conforme despacho da Ministra de Estado e das Finanças n.º 13208/2003, de 7 de julho.

⁶ Por se considerar que *“Os operadores privados adotam, geralmente, uma política comercial agressiva na geração de novos negócios conexos com a exploração do serviço público, que permitam rentabilizar os meios disponíveis, como sejam serviços de aluguer ocasional, aluguer fixo, expressos, publicidade ou outros. Porém, no caso de operações públicas, denota-se que se cingem geralmente à exploração do serviço público, apresentando um reduzido volume de receitas com atividades acessórias.”*.

custos e benefícios internos é positivo em [confidencial] M€/ano, em resultado de: Custos internos: [confidencial] M€/ano; Benefícios internos: [confidencial] M€/ano.”

III- DO PARECER

28. Em 19-11-2021, a AMT solicitou diversos esclarecimentos, que foram respondidos a 24-11-2021.
29. Quanto ao facto de em 30-04-2021 a CIM ter informado que (i) foi lançado em 24.12.2020 o concurso público CP/08/2019 com prazo de 90 dias para apresentação propostas, até dia 22-03-2021, tendo aquele prazo sido prorrogado por 30 dias, a pedido de do operador [confidencial]; (ii) após essa data foi apresentada uma proposta pelo operador “[confidencial]”, verificando-se que a mesma não foi instruída com todos os documentos necessários à respetiva admissão, apresentando também valor superior ao preço base fixado; (iii) No mesmo dia, 21-04-2021, foi entregue uma carta da [confidencial].., na qual manifestava a intenção de avançar com uma impugnação judicial do procedimento e no dia 27-04-2021, foi a CIM citada sobre o processo de contencioso pré-contratual, tendo sido questionado qual o ponto de situação quanto a este procedimento foi respondido que:
 - [confidencial]
 - [confidencial]
 - [confidencial]
30. Referiu a CIM que o alargamento do prazo contratual de modo favorece a rentabilização dos investimentos necessários por parte de potenciais concorrentes para responder ao concurso, pelo que se solicitou, de forma objetiva, os impactos na rentabilização e amortização de investimentos, por comparação com cenário anterior, tendo sido respondido “[confidencial]”.
31. Referiu a CIM que se verifica a modificação dos serviços escolares especializados para serviço público de transportes, tendo a AMT solicitado informação sobre o que tal representa, face ao modelo anterior, em procura e receita potencial.
32. Foi respondido que “[confidencial].”
33. Mais se solicitou, de forma objetiva, informação sobre de que forma a flexibilização/ajuste de horários dos transportes, permite alcançar maiores eficiências de rede e diminuir a dimensão da frota necessária a afetar à exploração do serviço

público. E porque, no que se refere à otimização da rede, é referido que se traduziu “*numa redução, em cerca de [confidencial] %, no número de autocarros e motoristas, sem que tal se traduza numa redução do nível de oferta nem da qualidade do serviço prestado às populações*”, foi solicitada informação sobre o racional da redução de autocarros e motoristas sem reduzir a oferta e qualidade.

34. Foi respondido pela CIM que “[confidencial]”
35. Por outro lado, no anterior modelo, era previsto pela compensação anual pelo serviço de transporte escolar especializado o valor de [confidencial] €, e agora é previsto um valor de compensação anual pelo serviço de transporte escolar especializado: [confidencial] € e de compensação anual pelo fornecimento de passes para alunos do ensino pré-escolar, básico e secundário, que ascende a [confidencial] € e uma compensação anual pelos serviços adicionais e/ou ocasionais de [confidencial] €, tendo sido questionado o que antes estava incluindo na primeira categoria e foi agora incluído em outra.
36. Referindo o documento de fundamentação que se introduzem “*medidas que tornem a operação mais eficiente e financeiramente equilibrada, mas que tenham, preferencialmente, um acréscimo de custos nulo ou reduzido para a CIMT e Municípios*”, e representado a inclusão de passes escolares e serviços especializado, foi questionado sobre como tal é compatível com o acréscimo de compensações totais.
37. Em resposta foi uma tabela-resumo com as variações entre o anterior e o atual concurso:

[confidencial]
38. Mais se questionou como tal se compatibiliza com a afirmação do estudo de que “*Atividades acessórias: Reduziu-se o valor previsto de atividades acessórias, necessárias ao equilíbrio da concessão*” e como se justifica a redução de atividades necessárias ao equilíbrio da concessão, pois de tal decorrerá que a concessão é desequilibrada sem as mesmas.
39. Foi respondido que “[confidencial].”.
40. [confidencial].
41. [confidencial].”.
42. Foi ainda questionado se foram tidos em conta cenários de evolução de recuperação/agravamento da situação pandémica e os seus efeitos no modelo

financeiro, e que mecanismos contratuais existem para assegurar o serviço público com cobertura de gastos e lucro razoável, tendo sido respondido que “[confidencial].”

43. Do total do esforço de financiamento público necessário a suportar o novo modelo contratual (não apenas a matéria tarifária), foi questionado pela AMT que parte está dependente, diretamente, de financiamento via Orçamento do Estado. Da análise dos pressupostos de evolução dos rendimentos e dos gastos, considerou-se não se evidenciar variações para além da taxa de inflação, questionando-se se não existem análises de sensibilidade a outros pressupostos (procura, pagamentos PART, aumentos anormais de custos essenciais (combustíveis, laborais, etc.) e que mecanismos contratuais existem para assegurar o serviço público com cobertura de gastos e lucro razoável.
44. Foi respondido pela CIM que “[confidencial].”
45. Foi referido pela AMT que a apresentação das peças de procedimento, em 2020 e nas atuais, foram pagas compensações aos operadores, pela realização de serviços essenciais, no âmbito do Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril, o que implica, necessariamente, a obtenção de dados relativos a gastos e rendimentos, face ao 2019. Contudo, neste documento não se afigurava ter sido efetuada qualquer referência aos dados obtidos e de que forma os mesmos tiveram valia na calibração do modelo económico-financeiro, o que seria de justificar.
46. Foi respondido pela CIM que “[confidencial].”
47. Considerou a AMT que no documento de fundamentação não resultava claro que no cenário de operação pública, o valor médio anual de CMVMC ascende a [confidencial] euros por ano, aproximadamente, por se considerar que se realiza menor número de km por ano de atividades acessórias, sendo que nos dados de oferta os números apresentados são iguais em ambos os cenários. Foi respondido pela CIM que “[confidencial].”
48. Foi também questionado porque numa operação pública, o total de FSE é superior por se considerar um número superior de veículos de frota, tendo sido respondido que “*Sim, é correto o entendimento.* [confidencial]
49. Referiu a AMT que, admitindo-se que o prazo contratual não permite um adequado retorno do capital investido para material circulante de elevados requisitos técnicos, questiona-se sobre que mecanismos contratuais foram implementados para promover e sustentar (e eventualmente remunerar a final) a apresentação de propostas mais exigentes quanto à atual oferta “*Existem dois tipos de requisitos de frota que melhoram*

a sua qualidade global face à frota atualmente utilizada na exploração do serviço público: 1. Requisitos obrigatórios: a. Idade máxima permitida em cada veículo (20 ano) b. Idade média máxima da frota (16 anos)c. Padrão europeu de emissões mínimo de Euro I d. Ar condicionado obrigatório em todos os veículos e. Caracterização dos veículos f. Acessibilidade a cadeira de rodas em 100% da frota urbana e 5 veículos da frota de serviços regulares g. Serviços urbanos de Tomar: utilização de veículos elétricos e novos 2. Para além dos requisitos obrigatórios, existem ainda requisitos opcionais, que contribuem para a maior pontuação da proposta: a. Idade média da frota (se inferior a 16 anos) b. Padrão europeu de emissões (se for superior a Euro I)".

50. Foi acrescentado a 25-11-2021 que “[confidencial]”.
51. Finalmente, foi solicitado esclarecimento quanto ao facto de ser mencionado um valor anual de pagamentos de €[confidencial] e no estudo de fundamentação ser apresentado um valor anual de pagamentos de cerca de [confidencial] €, bem como valores, entre de 2023 a 2026 superior a [confidencial] €, sendo que o valor constante do *programa de concurso, dividido por 8 anos, dá uma média de [confidencial] €.*
52. Foi respondido a 25-11-2021 que “*Dada a necessidade cabimentar a despesa do contrato nos orçamentos plurianuais da CIMT e dos Municípios, houve o cuidado de procurar considerar valores o mais exatos e aproximados da realidade possível.*” Foi resumida a informação em tabela única, que aqui se dá por integralmente reproduzida.
53. Mais refere que:
 - “[confidencial]”
 - “[confidencial].”
54. Como anteriormente referido, a AMT emitiu o Parecer 60/AMT/2020, de 05-08-2020 no sentido favorável, por se ter considerado estar o procedimento em conformidade com o enquadramento legal e jurisprudencial aplicável, designadamente, o RJSPTP, bem como com o Regulamento.
55. Contudo, o concurso público internacional para seleção do operador de transportes resultou extinto, nos termos do artigo 79.º n.º 1, alínea b) do Código dos Contratos Públicos, por falta de apresentação de propostas.
56. As razões que poderão estar na base daquele resultado podem ser múltiplas, não se podendo retirar conclusões claras e inequívocas sobre o funcionamento do mercado dada a atipicidade do contexto Pandémico e das restrições daí advinientes.

57. Seja como for, a CIM reformulou o Caderno de Encargos, introduzindo alterações ou clarificações que, seja em contexto pandémico ou não, poderão tornar o procedimento mais atrativo para o mercado, designadamente:

- Aumentou-se o prazo da concessão, de 4 para 8 anos, por forma a aumentar o prazo de amortização do investimento e contribuir para um maior equilíbrio financeiro da concessão.
- Reduziu-se o valor previsto de atividades acessórias;
- Convolou-se grande parte da rede de transportes escolares especializados em serviços de transporte público, potenciado mais receitas;
- Integrou-se no contrato a aquisição dos passes escolares, garantindo essa receita;
- Integrou-se no contrato a aquisição de serviços ocasionais e adicionais, potenciando a receita e compensações;
- Aumentou o valor de compensações por obrigações de serviço público a suportar pelos Municípios, num saldo líquido efetivo de €[confidencial];
- O total de pagamentos, para o novo prazo contratual, passou para [confidencial] de euros anuais;
- Melhorou-se a informação histórica sobre a rede de transportes, a disponibilizar aos concorrentes.

58. Trata-se de um acréscimo relevante de pagamentos, sobretudo por força de integração de despesa paralela já existente, sublinhando-se a existência de cenários favoráveis de recuperação da economia, bem como um prazo contratual mais alargado, o que permite melhorar as expectativas de estabilidade e de amortização de investimentos.

59. Contudo, e não obstante os esclarecimentos da CIM serem coerentes do ponto de vista técnico, considera-se que atenta a incerteza dos pressupostos, o nível de exigência do procedimento, e sobretudo o nível ainda relevante de receita estimada, por via de receitas acessórias, deveria ser garantida a implementação de mecanismos contratuais de calibração do modelo em caso de não verificação daqueles pressupostos, designadamente, a adequada compensação do operador pela diminuição de rendimentos ou aumento de gastos que tornem incompatível a exploração nos termos previstos ou dos mecanismos contratuais previstos que evitem a sua sobrecompensação.

60. Este último caso é relevante, atento o facto de que se estima que a economia recupere a curto prazo, pelo que não se poderá extrapolar as restrições de 2020/2021, para todo o prazo do contrato.
61. Em resultado da revisão dos pressupostos acima apresentados, o projeto apresentou uma melhoria no VAL e na TIR, que representa uma diminuição do risco inerente a este estudo, podendo assim considerar-se que o projeto em referência será potencialmente mais atrativo para as empresas concorrentes. Refira-se que a TIR obtida encontra-se em linha com a taxa de referência (10%)⁷, para a remuneração dos ativos investido neste setor de atividade, situando-se assim dentro dos limites do lucro razoável associado à execução deste serviço público de transporte de passageiros.
62. Do ponto de vista global, continua a constatar-se que:
 - Foram fixados níveis de exploração que devem ser cumpridos no âmbito contratual;
 - Procedeu-se à quantificação dos principais indicadores de exploração quanto a gastos e rendimentos associados, no pressuposto de determinada matriz tarifária, e ainda a taxa de oportunidade de negócio do operador;
 - Foi tido em conta o esforço financeiro já hoje existente para aquela rede de transportes, que se destina a satisfazer necessidade globais, mas também específicas de alguns grupos determinados, como sejam estudantes;

⁷ O valor médio da taxa de rendibilidade do ativo em 2019, do setor (H) das empresas de transportes e armazenagem, publicada pelo Banco de Portugal, nas estatísticas dos quadros do setor, disponível no site do BP (<https://www.bportugal.pt/QS/qswb/Dashboards>) é de 10%. A AMT tem entendido que esta taxa de remuneração, por se tratar do valor de referência do setor em Portugal, acautela o risco incorrido pelo operador de serviço público devido à intervenção da autoridade pública e, por isso, a considera como a taxa de lucro razoável associada à execução do serviço público de transporte de passageiros. De acordo com a Comissão Europeia “De acordo com o anexo, deve entender-se por «lucro razoável» uma taxa de remuneração do capital que seja habitual no setor num determinado Estado-Membro e que deve ter em conta o risco, ou a inexistência de risco, incorrido pelo operador do serviço público em resultado da intervenção da autoridade pública. Não são dadas, todavia, outras indicações sobre o nível correto de «remuneração do capital» ou de «lucro razoável». A comunicação da Comissão relativa à aplicação das regras em matéria de auxílios estatais da União Europeia à compensação concedida pela prestação de serviços de interesse económico geral (1) (comunicação SIEG), embora assente numa base jurídica distinta da do regulamento (CE) n. o 1370/2007 e não se aplique, portanto, nos casos em que a compensação é paga por obrigações de serviço público no setor dos transportes terrestres, dá algumas indicações quanto à determinação do nível de lucro razoável, que podem servir de indicador para as autoridades competentes na adjudicação de contratos de serviço público ao abrigo do regulamento (CE) n. º 1370/2007. A comunicação explica que «sempre que existe uma remuneração de mercado geralmente aceite para um dado serviço, essa remuneração de mercado constitui a melhor referência para a compensação, na ausência de um convite a concorrer». Idealmente, esses referenciais seriam os contratos no mesmo setor de atividade, com características semelhantes e celebrados no mesmo Estado-Membro. (...) A forma típica de medir o nível de remuneração do capital num contrato de serviço público é considerar a taxa interna de rendibilidade (TIR), em relação ao capital investido, obtida pela empresa ao longo do ciclo de vida do projeto, ou seja, a TIR dos fluxos de caixa decorrentes do contrato”. Ainda que estas considerações se refiram à TIR histórica, nada obstará, nesta data, à consideração do valor apresentado pela CIM, quanto a estimado para a vida contratual.

- Foi estabelecido valor do esforço financeiro de acordo com as obrigações de serviço público fixadas, permitindo que tal seja submetido à concorrência, ainda que dentro de determinados limites, tendo em conta gastos e rendimentos associados e as receitas obtidas, bem como a remuneração da atividade;
 - Foram estabelecidos mecanismos de incentivo à eficiência, designadamente através de estabelecimento de sanções contratuais.
63. Considerando os dados disponibilizados pela CIM e expostos supra – valor do contrato e critério de adjudicação -, estamos, na generalidade, perante o permitido pelo Direito e pela Jurisprudência Europeia, existindo obrigações contratuais definidas, afigurando-se não se conferir vantagem económica suscetível de favorecer a empresa beneficiária em relação a empresas concorrentes em igualdade de circunstâncias (desde logo porque o benefício — compensação e direito de exploração – não é atribuído diretamente ou imposto mas na sequência de procedimento concursal).
64. Por outro lado, afigura-se que estamos perante remunerações/compensações que não ultrapassarão o necessário para cobrir os custos ocasionados com o serviço público (sem prejuízo da margem de lucro razoável), e que existem incentivos para procurar a eficiência na prestação de serviços, diminuindo os custos, potenciando receitas indiretas e evitando o pagamento de penalizações.
65. Contudo, considera-se não se encontrarem totalmente afastados os riscos de falta de atratividade do procedimento para o mercado, atento o facto de ainda não se encontrarem totalmente ultrapassadas as restrições decorrentes da crise Pandémica e o facto de o contrato de serviço público se encontrar dependente – ainda que de forma mais reduzida – de receitas provenientes de serviços acessórios ou comerciais, estes bastante mais suscetíveis a variações de procura.
66. É certo que:
- É possível a afetação, no todo ou em parte, ao financiamento do serviço de interesse geral dos lucros obtidos com outras atividades [acessórias];
 - Que foi reduzido o peso de tais receitas na totalidade de receitas da operação e que, adicionalmente, foi também aumentado o prazo contratual;
 - Que é prevista, agora, a possibilidade de atualização do valor da compensação do serviço público tendo em conta variações em fatores de produção relevantes como sejam os custos laborais e de combustíveis, independentemente da taxa de atualização tarifária;

- O risco contratual que deve ser partilhado entre o operador e a autoridade de transportes.
67. Contudo, o peso das receitas acessórias mantém-se relevante e não existem mecanismos de maior automatismo de permitam assegurar o operador mantém os níveis de serviço público contratados e em equilíbrio operacional caso tais receitas não se verifiquem, o que poderá levar a que não sejam apresentadas propostas, não se chegando sequer à possibilidade de acionar o reequilíbrio financeiro contratual em caso de variações de gastos e rendimentos que não sejam esperados.
68. Estamos, portanto, perante um risco que a entidade adjudicante - competente para a definição de obrigações de serviço público e das competentes compensações pretende assumir, no que se refere à submissão este modelo contratual ao “teste de mercado”.
69. De recordar que, de acordo com o Regulamento, não só se deverá evitar a sobrecompensação do operador como também a compensação abaixo do que se verifica necessário para assegurar o serviço público. Também referem as orientações da Comissão Europeia⁸ para aplicação do Regulamento que “*É de encorajar, em geral, a utilização de incentivos à eficiência no mecanismo de compensação . Sublinhe- se que os regimes de compensação que se limitam a cobrir os custos realmente incorridos não dão grande incentivo à empresa de transportes para que siga uma política de contenção de custos ou se esforce por ganhar eficiência. (...) Significa isto que as regras deste regulamento (CE) n.o 1370/2007 visam não só prevenir a eventualidade de sobrecompensação pelas obrigações de serviço público, mas também assegurar que a oferta dos serviços públicos definidos no contrato de serviço público é financeiramente sustentável para efeitos de se obter e manter um nível elevado de qualidade do serviço. A obrigação de serviço público deverá, por conseguinte, ser devidamente compensada, de forma a evitar a erosão a longo prazo dos fundos próprios do operador titular de um contrato de serviço público, que o impediria de cumprir eficazmente as obrigações estabelecidas no contrato e de assegurar a prestação dos serviços de transporte de passageiros com um nível de qualidade elevado, tal como previsto no ponto 7 do anexo do regulamento. Em todo o caso, se a autoridade competente não pagar uma compensação adequada, haverá o risco de diminuição do número de propostas apresentadas a um concurso para adjudicação de um contrato de serviço público, ou de graves dificuldades financeiras para o operador se o contrato de serviço público for*

⁸ [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014XC0329\(01\)&from=EN#:~:text=Conforme%20assinala%20o%20considerando%2015,bem%C3%A9ficos%20da%20press%C3%A3o%20da%20concorr%C3%A9ncia.](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014XC0329(01)&from=EN#:~:text=Conforme%20assinala%20o%20considerando%2015,bem%C3%A9ficos%20da%20press%C3%A3o%20da%20concorr%C3%A9ncia.)

adjudicado por ajuste direto e/ou de redução do nível e qualidade gerais dos serviços públicos prestados a título do contrato.”.

70. Por outro lado, de referir que a imposição de obrigações de serviço público, sobretudo de informação, por si só, é relevante para o preenchimento do conceito de obrigação de serviço público, uma vez que os operadores incumbentes têm explorado a atual rede de transportes considerando sobretudo o próprio interesse comercial. Efetivamente, existe atualmente a nível nacional uma falha de mercado no mercado atual, que é a assimetria de informação entre operadores, de um lado, e autoridade de transportes e utilizadores do outro, que permite àqueles um exercício de “poder de mercado”. Por outro lado, a ausência de contratos vinculativos e com obrigações claras potenciaria essa falha de Estado e de mercado, que ora se mitiga e será eliminada com a adjudicação do presente procedimento concursal.
71. Será de sublinhar que no que se refere à transferência de trabalhadores, e ainda que a CIM tenha optado, legitimamente, por não impor qualquer obrigação, serão recomendáveis medidas ativas de garantia do cumprimento da legislação laboral, seja na supervisão do seu cumprimento, seja na ponderação de mecanismos de contratação preferencial de trabalhadores de operadores incumbentes, caso seja necessário e por estes seja aceite.
72. Finalmente, importa mencionar o artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 86/2021, de 19 de outubro, que transpõe a Diretiva (UE) 2019/1161, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de junho de 2019, estabelece que se aplica a “*Contratos de serviço público, na aceção do Regulamento (CE) n.º 1370/2007, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007, tendo como objeto a prestação de serviços de transporte rodoviário de passageiros acima dos limiares fixados no n.º 4 do artigo 5.º do referido regulamento*”. Segundo o artigo 6.º do mesmo diploma, deve ser assegurado, quanto a todos os contratos abrangidos cumprimento dos diversos objetivos mínimos, percentuais, para veículos ligeiros e pesados e em diversas categorias e que “*é apenas aplicável aos contratos cujos procedimentos de formação se tenham iniciado após a respetiva data de entrada em vigor*”.
73. No entanto, tendo em conta que o n.º 3 do artigo 10.º da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, estabelece que “*quando tenham sido, comprovadamente, iniciados os procedimentos pré-contratuais de seleção de operadores de serviço público ou de contratualização de serviços públicos de transportes, incluindo transporte escolar quando incida em transporte público, através da submissão das peças de procedimento a parecer da*

Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT), nos termos na alínea b) do n.º 2 do artigo 34.º do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, (...)” afigura-se-nos que o diploma apenas se aplicará aos procedimentos ainda não submetidos a parecer prévio vinculativo desta Autoridade. Por outro lado, poder-se-á considerar que o presente procedimento se traduz, de facto, na “continuação” de um concurso anterior lançado anteriormente.

74. Por outro lado, será de sublinhar que os “limiares” estabelecidos na Diretiva (UE) 2019/1161 são fixados “ao nível estadual”, não se afigurando configurar por isso, um limiar que cada contrato abrangido pelo âmbito de aplicação da Diretiva deva cumprir individualmente. Aliás, o considerando n.º 19 da Diretiva, refere expressamente que “[o]s Estados-Membros deverão ter a possibilidade de repartir os esforços para cumprir os objetivos mínimos no âmbito do seu território” e que (...) podem ser tidos em conta diferentes fatores – como as diferenças em termos de capacidade económica, a qualidade do ar, a densidade populacional, as características dos sistemas de transporte, as políticas em matéria de descarbonização dos transportes e redução da poluição atmosférica – ou quaisquer outros critérios pertinentes”.
75. O próprio Decreto-Lei n.º 86/2021 menciona limiares “no âmbito de todos os contratos celebrados” e “no âmbito de cada contrato deve ser tido em conta para efeitos da avaliação do cumprimento dos objetivos mínimos”, ou seja, dele parece também decorrer a aplicação de limiares a conjuntos de contratos abrangidos e não a cada um deles. Assim não se afigura resultar do decreto-lei a existência de critérios de “repartição de esforços” e também parece subsumir-se ao diploma o contributo de todos os contratos para um objetivo comum e nacional e não de cada um deles, em separado.
76. Ainda assim, deverá a CIM apurar o contributo do presente contrato para os objetivos daquele diploma.

VI – DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES

77. De sublinhar que não cumpre à AMT, enquanto regulador económico independente, impor a opção por quaisquer cenários e/ou modelos, competindo-lhe, antes, refletir sobre os Modelos propostos e escolhidos pelas Autoridades de Transportes, tendo em conta a sua conformidade com o enquadramento jurídico e jurisprudencial em vigor, bem como as suas consequências no mercado e com observância das racionalidades suprarreferidas e eventuais impactos jus concorrenciais, diretos e indiretos

78. Os contratos de serviço público celebrados no âmbito do RJSPTP estão condicionados pelo circunstancialismos locais relativos aos múltiplos sistemas de transportes públicos de passageiros, que são muito diversos ou com uma grande amplitude/ cambiantes, sendo por isso necessário ter em conta a maturidade do mercado e os modelos contratuais adotados por cada autoridade de transportes nos diversos casos concretos, incluindo, nomeadamente, uma análise ponderada sobre a alocação e partilha de risco operacional.
79. Os dados utilizados para a definição de obrigações de serviço público baseiam-se no levantamento dos indicadores relevantes do sistema de transportes e do território em causa e da experiência obtida com a implementação de serviços essenciais no contexto da Pandemia COVID-19, o que permite concluir pela coerência das estimativas apresentadas, tendo não apenas em conta indicadores financeiros, mas também económicos e todos os referentes às diversas externalidades associadas ao mercado..
80. De mencionar quanto a este aspeto que o lançamento de novo procedimento concursal, agora fora (espera-se) de um contexto de maiores restrições provocado pela Pandemia de COVID-19, será a sede idónea para aferir da adequação à realidade do que é proposto, e de avaliar a sua efetiva atratividade no mercado, em condições de maior normalidade no seu funcionamento.
81. De qualquer modo, e de forma a garantir, a todo o tempo, a conformidade legal da execução contratual, determina-se que:
 - Atenta a incerteza dos pressupostos, o nível de exigência do procedimento, o investimento que é exigido e os montantes de pagamentos estimados, deve garantir-se a implementação de mecanismos contratuais de calibração do modelo em caso de não verificação daqueles pressupostos, designadamente, a adequada compensação do operador pela diminuição de rendimentos ou aumento de gastos que tornem incompatível a exploração nos termos previstos e contratados ou dos mecanismos contratuais previstos que evitem a sua sobrecompensação;
 - Nos termos do artigo 48.º do RJSPTP, sejam transmitidos à AMT os factos subsumíveis aos tipos contraordenacionais, caso se verifiquem designadamente incumprimento de obrigações de serviço público previstos no contrato e de reporte de informação legalmente prevista, imediatamente após tomarem conhecimento da sua verificação, colaborando na instrução do processo contraordenacional;

- Se garanta o cumprimento da elaboração dos relatórios anuais referidos no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento (CE) 1370/2007, bem como os constantes do Regulamento 430/2019⁹, sem prejuízo de garantir a transmissão de informação económica e financeira prevista no caderno de encargos;
- Se garanta o cumprimento do Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro, mas também do Regulamento (UE) n.º 181/2011, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro de 2011 e das obrigações relativas ao livro de reclamações, no formato físico e eletrónico, nos termos do Decreto-Lei n.º 156/2005, de 15 de setembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 74/2017, de 21 de junho, no que se refere à promoção e defesa dos interesses dos passageiros.
- Não sendo totalmente cumpridos os níveis mínimos de serviço previstos no RJSPTP, deverá ser comunicada à AMT a identificação precisa das situações não cobertas por estas obrigações, aquelas que se pretendem cobrir e quando, bem como aquelas que não será possível colmatar, justificando face aos recursos necessário e disponíveis.

82. A CIM deve também:

- Ter em conta as orientações da Autoridade da Concorrência constantes do Guia do Combate ao Conluio na Contratação Pública¹⁰, na perspetiva dos concorrentes, mas também da entidade adjudicante;
- Pugnar, a todo o tempo, pelo integral cumprimento da legislação laboral, incluindo o cumprimento das regras relativas à transmissão de estabelecimento previstas no Código do Trabalho, se esta se verificar, prestando toda a informação que seja necessária, e, se solicitada, à Autoridade para as Condições do Trabalho;
- Garantir o cumprimento aos competentes requisitos de autorização de despesa e garantia da sua comportabilidade, bem como a competente fundamentação, designadamente nos termos da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro e Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, do CCP e do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho;

⁹ Alterado pelo Regulamento n.º 273/2021, de 23 de março.

¹⁰ <https://www.concorrencia.pt/pt/combate-ao-conluio-na-contratacao-publica>

- Garantir que são cumpridas as obrigações de decorrentes da Lei n.º 19/2012, de 8 de maio, no que se refere à notificação de operações de concentração.
83. Recomenda-se, no contexto do referido no primeiro ponto do ponto 81 supra, que:
- Em alternativa ao “ajustamento contratual” decorrente de eventual reposição do equilíbrio económico do contrato, caso se justifique ou verifiquem as suas condições, ponderar a previsão, no valor contratual, dos montantes correspondentes a eventuais receitas de serviços assessórios (ou parte), caso estas não se verifiquem e sejam necessárias ao equilíbrio do contrato.
 - No mesmo sentido, a eventual inclusão das variações percentuais constantes das análises de sensibilidade;
 - Introduzir uma revisão anual do modelo financeiro, em função dos dados reais de gastos e rendimentos, de forma a adequá-lo, de forma dinâmica, à realidade da exploração.

V – DAS CONCLUSÕES

84. Assim, e em conclusão, no que concerne ao objeto específico deste parecer, afigura-se que as peças procedimentais, reformuladas, relativas ao procedimento concursal a lançar pela CIM, e na sequência de anterior procedimento, estão em conformidade com o RJSPTP e o Regulamento sendo por isso favorável, mantendo-se, portanto, o sentido do anterior parecer prévio vinculativo emitido.
85. No caso concreto, foi aduzida informação relevante que permite considerar fundamentado o valor do contrato, constituído por remunerações/compensações correspondentes, no valor de cerca de [confidencial] € anuais, num total estimado de €[confidencial] para todo o período contratual (8 anos) - à luz do enquadramento legal e jurisdicional citado, isto é, aqueles montantes refletem as estimativas de gastos e rendimentos atualizados e associados ao cumprimento das obrigações de serviço público em causa. De qualquer modo, o valor de compensação será submetido à concorrência, pelo que tal montante estimado de compensações poderá variar.
86. De referir, igualmente, que a referida conformidade se afera não apenas na definição inicial dos termos daqueles instrumentos legais e contratuais, mas também na sua preparação no âmbito do desenvolvimento do procedimento concurso, na sua efetiva execução, implementação e eventual revisão (mesmo que programada e periódica),

designadamente, na monitorização do cumprimento de obrigações contratuais, na fiscalização e sancionamento das mesmas, na salvaguarda de condições concorrenciais equitativas para todos os operadores que prestem serviços de transportes no seu território e no cumprimento estrito de todas as obrigações legais.

87. Neste contexto, sublinha-se que o sentido favorável do parecer está condicionado ao cumprimento das determinações efetuadas bem como à efetiva implementação de todos os mecanismos contratuais previstos, como sejam a título de exemplo, a introdução de contabilidade analítica – tal como referido em anterior parecer e estabelecido pelo Regulamento, pela sua relevância em evitar situações de sobrecompensação mas também para, adequadamente e com base em valores reais, compensar o operador em caso de reposição do equilíbrio económico-financeiro, quando se verifique um aumento de gastos ou uma diminuição de rendimentos provenientes do exercício das atividades da concessão
88. Acresce que a AMT, no âmbito das atribuições e competências que lhe estão legalmente cometidas pelos seus Estatutos, prosseguirá uma articulação expedita e eficiente com a CIM para estabelecer uma transmissão de informação relevante a esta Autoridade no âmbito da execução deste contrato, com especial incidência, e para os devidos efeitos, na verificação regular da conformidade legal, nacional e europeia, atribuição de compensações financeiras, regras e princípios de âmbito tarifário e de regras regulamentares e contratuais relativas aos direitos e interesses dos consumidores que assumem impacto concorrencial.
89. Quanto à análise das diferentes rationalidades plurais: a dos investidores; a dos profissionais/ utilizadores/ utentes/ consumidores e/ou cidadãos; e a dos contribuintes, de acordo com a informação prestada e sujeita a confirmação e manutenção na execução contratual, não se alteram as anteriores conclusões favoráveis porquanto, e entre outros pontos, perspetiva-se que sejam criadas as condições necessárias a asseverar a sustentabilidade económica e de funcionamento dos mercados da Mobilidade e Transportes local e regional, assegurando uma mobilidade eficiente e sustentável, que confira maior tessitura à coesão social e territorial, reforçando a solidariedade inter-regional.

Lisboa, 10 de dezembro de 2021.

A Presidente do Conselho de Administração

Ana Paula Vitorino