

Registado c/AR

geral@cim-altominho.pt

Exmo. Senhor
Eng.º Bruno Caldas
Primeiro Secretário Executivo da Comunidade
Intermunicipal do Alto Minho
Rua Bernardo Abrunhosa, n.º 105
4900-309 VIANA DO CASTELO

S/ Referência
E-mail

S/ Comunicação
qui 04/08/2022 11:52

N/ Referência
06756-CA/2022
DS.SUP.030

Data
13-10-2022

Assunto: Parecer Prévio Vinculativo sobre o ajustamento às peças do procedimento para a seleção de operador de serviço público de transporte de passageiros no território do Alto Minho

Considerando o assunto em referência, vimos pelo presente habilitar V. Exa. com o Parecer n.º 77/AMT/2022, de 13 outubro, desta Autoridade, nos termos do consignado nas alíneas a), e), g), j), k) e m) do n.º 1 do artigo 5.º, do artigo 8.º, da alínea c) do n.º 2 e das alíneas a) e b) do n.º 3, todos do artigo 34.º, dos Estatutos da Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT), aprovados em anexo ao Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, quanto ao procedimento *supra* referenciado.

Mais se informa V. Exa. do seguinte:

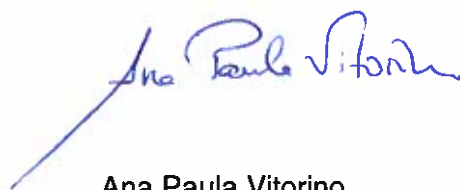
- A. Quanto ao cenário que apresenta uma TIR de -5,44%: o parecer é desfavorável, na medida em que prevê uma TIR negativa, o que não pode ser aceite, uma vez que não promove a concorrência de forma imparcial, transparente e não discriminatória; e
- B. Quanto ao cenário que apresenta uma TIR de 7,38%: o parecer é favorável, na medida em que este cenário potencia a concorrência e o preço base já se encontra calculado para remunerar o operador de forma que se afigura adequada face ao ajustamento proposto, com a previsão de um lucro razoável para o mesmo, condicionado, no entanto, ao cumprimento das seguintes Determinações:
 - a. Cumprimento das Determinações constantes do Parecer n.º 23/AMT/2021, de 3 de março de 2022;
 - b. A tendência de aumento dos combustíveis deverá encontrar-se refletida no mapa da evolução dos consumos ao longo de todo o período de execução do contrato

(2023-2026) e, bem assim, a evolução anual dos salários deverá também ser projetada para todo o período contratual;

- c. Deverão ser alterados (alargados), os prazos (mínimo e máximo) do período de transição, para conceder, efetivamente, ao novo operador, o tempo necessário para preparar a alocação de todos os recursos humanos e materiais relativos, bem como, a preparação e implementação do plano de operação, de forma a minimizar eventuais constrangimentos para os utilizadores;
- d. A CIM deve reapresentar as novas peças do procedimento, em particular, o novo modelo de Estudo Económico-financeiro, em conformidade com o Parecer que se anexa.

Com os melhores cumprimentos.

A Presidente do Conselho de Administração



Ana Paula Vitorino

Anexo: Parecer n.º 77/AMT/2022, de 13 de outubro.

PARECER N.º 77/AMT/2022

I — Introdução e objeto

1. O presente Parecer inscreve-se no cumprimento da missão da AMT enquanto regulador económico independente, nos termos do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, que aprova os estatutos da AMT (Estatutos) e de acordo com as exigências que emanam da Lei-Quadro das Entidades Reguladoras Independentes, aprovada pela Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto, na sua última redação.
2. É elaborado em resposta a solicitação da Comunidade Intermunicipal do Alto Minho, doravante “**CIM Alto Minho**”, que remeteu à Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT) por correio eletrónico de 04 de agosto de 2022, pedido de emissão de Parecer Prévio Vinculativo relativamente a ajustamentos ao Procedimento Concursal para a Seleção de Operador de Serviço Público de Transporte de Passageiros no território do Alto Minho, que havia anteriormente sido objeto do **Parecer¹ 23/AMT/2022, de 3 de março de 2022**.
3. A alteração agora apresentada e analisada, de acordo com a CIM Alto Minho, resulta de, e citamos, “*No contexto do processo de preparação do Procedimento Concursal para a Seleção de Operador de Serviço Público de Transporte de Passageiros no território do Alto Minho, atendendo a um conjunto de circunstâncias conjunturais, designadamente a crise pandémica e mais recentemente a crise energética a CIM do Alto Minho em articulação com os Municípios associados, procedeu por iniciativa própria a uma revisitação dos documentos de suporte ao lançamento do referido procedimento*”.
4. Mais comunicou a CIM Alto Minho que: “*...na sequência da aprovação em reunião do Conselho Intermunicipal datada de 11 de julho de 2022 de um conjunto de ajustamentos (cf. informação em anexo) à proposta de prestação de serviços para a “Seleção de Operador para o Serviço Público de Transporte de Passageiros” cujo parecer favorável foi inicialmente obtido e comunicado através do ofício n.º 01739-CA/2022, de 03 de março, serve o presente meio para remeter em anexo a documentação atualizada para que os serviços que V. Exa preside, possam com a maior brevidade possível diligenciar a melhor apreciação e consequente emissão de Parecer Prévio Vinculativo da Vossa*

¹ Parecer transmitido à CIM Alto Minho através do ofício n.º 1739-CA/2022 de 03.03.2022.

Autoridade. Assim sendo, no sentido de sistematizar este pedido remetemos em anexo e para os devidos efeitos os seguintes elementos:

- i) “Fundamentação Subjacente ao Procedimento de Seleção de Operador para o Serviço Público de Transporte de Passageiros”, donde consta também Estudo de Viabilidade Económico-Financeiro, bem como a Matriz de Risco;*
- ii) “Programa do Procedimento” e respetivos “Anexos”;*
- iii) “Caderno de Encargos” e respetivos “Anexos”;*
- iv) “Resumo dos Ajustamentos”.*

Importa ainda referir que tomamos a liberdade, no sentido de facilitar a V. melhor apreciação da documentação por esta via remetida, de seguida apresentar os aspetos a realçar relativamente às alterações agora proposta face aos documentos que originaram o V. primeiro parecer favorável, destacando-se:

- i) Redução de 37.651 Km anuais (de 2.679.265 km para 2.641.614 km);*
- ii) Redução de um autocarro standard;*
- iii) Redução de dois motoristas;*
- iv) Incremento dos custos com pessoal e necessariamente o incremento dos custos dos combustíveis;”*

5. Atento o exposto, a análise expressa no presente Parecer incide fundamentalmente sobre as modificações introduzidas nos documentos do concurso, assumindo que, não se verificando inconciliabilidade com os documentos e modelo que foram objeto do citado **Parecer 23/AMT/2022**, que aqui se dá por integralmente reproduzido, e que se mantém inteiramente válido, com as adaptações resultantes da apreciação agora realizada e adiante apresentada no capítulo III.

II — Do Enquadramento

6. A emissão deste parecer fundamenta-se, nas atribuições da AMT, previstas no n.º 1 do artigo 5.º dos Estatutos, designadamente, 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 e acompanhamento das atividades dos mercados da mobilidade e dos transportes terrestres e fluviais, bem como, na avaliação das políticas referentes ao Ecossistema da Mobilidade e dos Transportes, assim como, se inscreve, no âmbito da reforma estrutural consubstanciada na Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, que aprovou o Regime Jurídico do Serviço Público de Transportes de Passageiros (RJSPTP), que veio alterar um sistema que vigorava desde 1945/1948, bem como, do Regulamento (CE) n.º 1370/2007, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007, alterado pelo Regulamento (UE) n.º 2016/2338, do Parlamento Europeu e do Conselho de 14 de dezembro de 2016, relativa aos serviços públicos de transporte ferroviário e rodoviário de passageiros.

7. Nesta análise, como inicialmente expresso, dá-se aqui reproduzido o **Parecer 23/AMT/2022**, pelo que, essencialmente, procurar-se-á aprofundar as diversas alterações propostas aos documentos concursais, seja no âmbito regulatório seja também, o que respeita aos instrumentos contratuais e legais enquadradores, para os efeitos do disposto na alínea b) do n.º 2 do artigo 34.º dos Estatutos da AMT.
8. No entanto e de modo a melhor enquadrar o presente parecer, apresenta-se seguidamente, uma breve resenha dos antecedentes deste processo. Assim:
9. No que respeita à CIM Alto Minho, há que salientar que, ainda antes do citado Parecer 23/AMT/2022, a AMT, emitiu também o Parecer n.º 17/AMT/2020, referente ao procedimento concursal que teria por objeto principal a Concessão da Exploração do Sistema de Transportes do Alto Minho, abrangendo i) a exploração da concessão do serviço de transporte público de passageiros regular na Rede constante do Anexo 4, cumprindo os serviços mínimos referidos no Anexo 5, ambos, anexos do Caderno de Encargos, e ii) a exploração da concessão do serviço de transporte público de passageiros flexível nos termos do disposto no Decreto-Lei n.º 60/2016, de 8 de setembro.
10. Não obstante aquele parecer ter sido emitido em "sentido favorável"², e o procedimento concursal para a concessão de transportes no Alto Minho estivesse em condições de

² As recomendações e determinações do Parecer 17/AMT/2020, encontram-se maioritariamente transcritas no Parecer 23/AMT/2022, pelo que se dispensa aqui a sua reprodução total.

ser lançado, a CIM Alto Minho optou por não prosseguir com o mesmo, considerando a necessidade por si identificada de introduzir novas modificações que refletissem as alterações de comportamentos de mobilidade das pessoas, económicas e financeiras que decorreram da pandemia por Covid-19, entretanto declarada, bem como ponderar modificações ao modelo de contratualização considerando a modalidade de prestação de serviços.

11. Em conformidade, procedeu à alteração do modelo contratual, de modelo de concessão para o modelo de prestação de serviços, o que, conjuntamente com as novas peças³ do procedimento foi aprovada em reunião do Conselho Intermunicipal, datada de 3 de agosto de 2021, tendo submetido o processo à AMT⁴, para efeitos do parecer prévio vinculativo a que se refere o Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio.
12. As novas peças para o novo procedimento foram então, como referido, apresentadas à AMT e sujeitas à análise que culminou com o **Parecer 23/AMT/2022, cujas principais conclusões aqui se reproduzem**⁵.

*“A - Assim, e em conclusão, no que concerne ao objetivo específico do presente parecer, afigura-se que as peças procedimentais do procedimento a promover pela CIM ALTO MINHO, estão em conformidade com a Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, que aprova o RJSPPT, bem como, com o Regulamento (CE) n.º 1370/2007, do Parlamento e do Conselho, de 23 de outubro, e demais legislação e jurisprudência, nacional e europeia, aplicável, sendo, por isso, **favorável**.*

B - No que se refere ao contrato a celebrar, foi analisada informação relevante que permite considerar fundamentado o valor do contrato, fundamentação essa baseada numa avaliação de custo-benefício. O exercício de diagnóstico e prospetiva efetuado permitiu concluir por: 1) Um preço base, correspondente à

³ I) o documento enquadrador por município, II) a fundamentação subjacente ao procedimento de seleção de operador para o serviço público de transporte de passageiros, III) o programa de procedimento e seus anexos (i) Modelo de Declaração, ii) Modelo de proposta de preço, iii) Modelo de Declaração de habilitação, e iv) Critérios de avaliação das propostas] e IV) o Caderno de Encargos e seus anexos (i) Indicadores de desempenho, ii) Manutenção e Limpeza, iii) EVEF, iv) Rede, v) Serviços Mínimos, vi) Título e tarifas, vii) Recursos Humanos, viii) Relatório de Exploração, ix) Listagem de indicadores RJSPRP, x) Sistemas de apoio, xi) Avaliação de desempenho, xii) Programa de seguros e xiii) Objetivos, requisitos, qualidade e desempenho.

⁴ Por correio eletrónico de 10 de agosto de 2021,

⁵ O Parecer 23/AMT/2022 mantém-se inteiramente válido, salvaguardadas as pertinentes atualizações decorrentes das atualizações introduzidas, nos documentos que suportam o procedimento, pela CIM Alto Minho, nomeadamente no que se refere aos dados económicos e financeiros que são objeto de análise nos pontos subsequentes deste Parecer.

remuneração máxima prevista de €18.219.015,60 para os 3 anos de contrato, valor esse baseado na produção quilométrica ii) cálculo dos cash flows líquidos gerados e atualizados a uma taxa de desconto de 4%, o que conduz, iii) a uma taxa interna de rentabilidade (TM) de 5,91%, o que assegura o interesse dos operadores na apresentação de propostas ao procedimento concursal.

(...)

E - Em suma, o parecer prévio vinculativo da AMT quanto ao lançamento do procedimento concursal é favorável, condicionado ao efetivo cumprimento das determinações, as quais serão objeto de monitorização e acompanhamento por parte desta Autoridade.”

13. Posteriormente, entendeu a CIM Alto Minho modificar, atualizando, os diversos parâmetros económicos e financeiros que suportam o procedimento, bem como alguns parâmetros operacionais, pelo que importa, pois, analisar essas alterações à luz dos critérios adotados pela AMT, o que se fará no capítulo seguinte.

III — Da Análise

a) O procedimento concursal

14. A análise realizada incidiu apenas nas alterações introduzidas, tal como sumariamente indicadas no ponto 3 e nas suas implicações no procedimento. Assim, é de assinalar que:
- a. O procedimento ora em análise mantém o objeto anterior, o concurso público para a seleção de operador para a prestação do serviço público de transporte de passageiros para os municípios de Arcos de Valdevez, Caminha, Melgaço, Monção, Paredes de Coura, Ponte da Barca, Ponte de Lima, Valença, Vila Nova de Cerveira e Viana do Castelo, os quais integram a CIM Alto Minho;
 - b. A opção tomada — contrato de prestação de serviços — e a sua fundamentação económica e financeira mantém-se também inalterada;
 - c. O prazo do contrato a celebrar mantém-se inalterado e será de três anos, prorrogável por um ano;

- d. O Estudo de Viabilidade Económico Financeira, apresentado mantém a mesma estrutura, sendo apenas atualizado nos valores estimados de custos e receitas, bem como na produção a contratar;
 - e. As obrigações do futuro operador mantêm-se, assim como os sistemas de controlo económico e operacional a adotar pela autoridade de transportes.
15. O pedido de parecer foi instruído com os seguintes documentos:
- a. PARTE I - 1 - DOCUMENTO ENQUADRADOR PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS
 - b. PARTE II - 1 - PROGRAMA DO PROCEDIMENTO
 - c. PARTE II - 1_1 ANEXOS AO PROGRAMA DO PROCEDIMENTO
 - d. PARTE II - 2_1 - CLAUSULAS JURIDICAS
 - e. RESUMO DOS AJUSTAMENTOS
16. No que se refere ao Caderno de Encargos (CE), este não sofreu alterações nas suas cláusulas fundamentais mantendo os encargos inicialmente definidos, exceto quanto à revisão da rede com a redução quilométrica identificada e suas consequências diretas que são tratadas no presente parecer, pelo que, também aqui, se mantém válida a análise realizada no Parecer 23/AMT/2022.
17. Após análise inicial e embora se constatasse a qualidade da documentação apresentada, aliás a mesma que instruiu o processo de 2021 devidamente atualizada com as alterações já identificadas, foi entendimento haver necessidade de solicitar à CIM Alto Minho um conjunto de esclarecimentos, e modo melhor justificar o procedimento e nomeadamente os valores apresentados.
18. Assim, por correio eletrónico de 11 de agosto de 2022, com registo SAI_AMT/2022/5383, solicitou-se o esclarecimento sobre:
- a. a redução da extensão agora considerada, nomeadamente qual o seu racional e qual a afetação sobre os diversos serviços a contratar, bem como sobre a redução do número de veículos prevista.

- b. o contexto em que foi formulada a constatação de que um dos cenários apresentados no “DOCUMENTO ENQUADRADOR DA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS”, que conduz a que uma possível TIR [taxa interna de rentabilidade] negativa, poderia ser aceite por um futuro operador e, em particular, pelas repercussões de uma eventual descontextualização daquela análise - *“...comporta a obrigação de pagamento de 1,75€/km e 1,65€/km respetivamente para viaturas standard e midi, por quilometro percorrido, apresenta uma taxa interna de rentabilidade de -5,44%. Apesar de se assumir uma TIR negativa, existem atualmente operadores que face ao seu estabelecimento no território, não necessitarão de todo o investimento apresentado, invertendo deste modo, a TIR para positiva.”*
- c. A CIM Alto Minho apresentou os seus esclarecimentos por correio eletrónico de 18 de agosto de 2022 conforme se transcreve: *“Nesse contexto, cumpre-nos prestar os seguintes esclarecimentos: i) 1ª Questão - Redução da extensão agora considerada, nomeadamente qual o seu racional e qual a afetação sobre os diversos serviços a contratar, bem como sobre a redução do número de veículos prevista.*
- *O contexto associado quer à conjuntura global quer à experiência vivida nos transportes públicos nos últimos anos em Portugal, associado também ao ajustamento das políticas locais naturalmente decorrentes do processo eleitoral ocorrido em outubro de 2021, levaram necessariamente a uma reanálise da extensão da rede e respetivos encargos anuais por parte dos Municípios à escala local e também à escala intermunicipal. Assim sendo, atendendo às interações promovidas em conjunto com a equipa da CIM e dos Municípios, incluindo a necessária auscultação dos principais serviços do território (ensino, saúde, ação social, etc), surgem consequentemente algumas alterações de frequências horárias (ajustamento normalmente em baixa nas frequências dando primazia aos principais períodos de ponta na possível utilização (ex. períodos da manhã, meio-dia, final da tarde) e também ajustamento que no conjunto pretenderam apenas e somente melhorar a eficiência do sistema e o serviço ao cliente, assim como num maior ajustamento à realidade e consequentemente numa maior ajustamento entre a procura e a oferta potencial.*

- *Face ao exposto, com as alterações introduzidas neste processo de ajustamento final surge efetivamente uma redução na produção quilométrica de 1,4%, face à remetida para V. apreciação em agosto de 2021, resultando esta redução, em termos práticos, na necessidade de menos um veículo para dar resposta à operação.*

19. Quanto à “ii) 2.ª Questão – Aspetos TIR - contexto em que foi obtida esta informação tendo presente que a sua descontextualização poderia indicar o favorecimento de alguns concorrentes

- *Em relação a esta questão podemos desde já referir que o contexto da informação resulta do conhecimento que a equipa de trabalho afeta a este estudo de viabilidade tem sistematizado e analisado em relação a operações a decorrer atualmente no mercado, designadamente, os dados que vão sendo retirados, sistematizados e analisados provenientes de documentos oficiais, tais como os Relatórios e Contas de operadores, quer públicos, quer privados.*
- *Em síntese, desses dados pode-se inferir que existem distintos e numa quantidade alargada de operadores no mercado nacional e internacional que já detém os meios veículos necessários para uma operação média desta natureza, meios que naturalmente e em diversas situações estarão como será natural totalmente depreciados em termos económicos e financeiros. Assim, retirando-se uma parte significativa desse investimento inicial do potencial operador/operadores será possível em termos teóricos transformar essa TIR negativa numa oportunidade para termos uma TIR positiva. É com base nessa expectativa completamente arbitrária que se elaborou o presente cenário de base.*
- *A título de exemplo, até por uma questão de proximidade geográfica e contexto territorial, por exemplo para a TUB, E.M, verifica-se que (dividindo os seus custos totais pelos km percorridos), em 2019, os custos de produção versus os 2 km percorridos eram cerca de 0,50€; valor que permitirá incluir uma larga margem de custos, e atingir, ainda assim, uma TIR positiva e atrativa para o operador, isto é, tudo dependerá de fatores alheios às autoridades de transporte mas que não podem ser ignorados*

num contexto de salvaguarda de interesse público e duma eficiente e eficaz gestão dos recursos públicos no contexto do concurso que se pretende lançar.

- *Por fim, estamos certos de que a concorrência não esteja de todo em perigo, pois qualquer concorrente terá de cumprir, na íntegra o caderno de encargos, designadamente quanto aos veículos que disponibilizará.”*

20. No seguimento daqueles esclarecimentos e porque se entendeu que subsistiam questões em aberto, em 28 de agosto de 2022, por correio eletrónico com registo SAI_AMT/2022/5718 foi solicitado:

- a. a melhor explanação do modo como a redução da extensão prevista contratar afeta os diversos serviços, nomeadamente e em particular a explicitação como a mesma se distribui pelos serviços a contratualizar nos diversos Municípios, e;
- b. Complementarmente, a confirmação dos valores para a Taxa Interna de Rentabilidade apresentados nos diversos cenários desenvolvidos no Documento Enquadrador.

21. A CIM Alto Minho através de correio eletrónico de 26 de agosto de 2022, com registo ENT_AMT/2022/13434, veio esclarecer conforme se apresenta:

- a. Relativamente à repartição da redução quilométrica pelos diversos municípios que tinha sido apresentada de um modo global, apresentou o quadro seguinte onde se evidencia as variações consideradas⁶.
 - b. Relativamente ao cálculo da TIR estimada esclareceu os pressupostos e valores utilizados no seu cálculo, que são consonantes com os valores apresentados no documento original.
22. Analisados os documentos e esclarecimentos posteriores entendeu-se que se dispunha da informação necessária à correta avaliação global das alterações propostas ao procedimento.
23. O Preço Base do procedimento foi atualizado para **19.187.943,60 euros (dezanove milhões cento e oitenta e sete mil e novecentos quarenta e três euros e sessenta**

Autoridade (KM Anuais)	TOTAL		
	Submetido AMT 2021	Submetido AMT 2022	Dif (%)
Arcos de Valdevez	221 860	224 561	1,2%
Caminha	105 112	105 112	0,0%
Melgaço	63 812	63 812	0,0%
Monção	182 837	182 837	0,0%
Paredes de Coura	86 475	90 293	4,4%
Ponte da Barca	66 693	88 936	33,4%
Ponte de Lima	900 080	560 064	-37,8%
Valença	158 400	207 615	31,1%
Viana do Castelo	821 900	1 046 288	27,3%
Vila Nova de Cerveira	72 096	72 095	0,0%
TOTAL	2 679 265	2 641 614	-1,4%

cêntimos), mais IVA, face aos anteriores 18.219.015,60 euros (dezoito milhões duzentos e dezanove mil e quinze euros e sessenta cêntimos).

24. Para esta variação concorreram as aludidas atualizações das condições económicas de base e modificações pontuais na rede/horários, importando assim verificar da razoabilidade e aceitabilidade dessas modificações.

⁶ Constata-se que não se está perante uma simples redução de quilometragem, sendo esta questão abordada adiante, no âmbito da análise aos diversos documentos

25. As alterações propostas pela CIM Alto Minho, são justificadas por um conjunto de circunstâncias conjunturais com efeitos negativos na economia, designadamente, “a crise pandémica” e mais recentemente “a crise energética”, e que se traduzem nas seguintes alterações às peças do procedimento:
- i) Redução de 37.651 Km anuais (de 2.679.265 Km para 2.641.614 Km);*
 - ii) Redução de um autocarro standard;*
 - iii) Redução de dois motoristas;*
 - iv) Incremento dos custos com pessoal e necessariamente o incremento dos custos dos combustíveis.”*
26. Em primeiro lugar analisa-se a redução de 37.651 Km na produção quilométrica prevista que passa de 2.679.265 km para 2.641.614 km, que para além da redução direta dos encargos projetados, permite subsidiariamente outras economias, por redução de investimentos e de custos operacionais.
27. Neste âmbito é de salientar que este concurso tem um carácter global, abrangendo todo o território da CIM Alto Minho, apesar de os encargos serem posteriormente repartidos proporcionalmente à produção prevista/realizada em cada um dos Municípios e na medida em que cada contrato a celebrar por cada um o determinar pela distribuição pelo número de quilómetros previstos no Caderno de Encargos (CE) para cada Município e para o período contratual.
28. Esta opção releva na avaliação económica por permitir considerar a variação global da produção quilométrica, que é de -1.4%, resultante das variações positivas ou negativas parcelares por Município, que decorrem de acertos de horários e percursos a realizar nos diversos concelhos de modo a melhor os adaptar às necessidades locais e novas características de mobilidade que se perspetivaram após as diversas fases de confinamento que foram impostas.
29. Esta redução quilométrica que permite, de acordo com a CIM Alto Minho, a redução do número de autocarros *standard* – menos uma unidade – e de motoristas - menos 2 – com as consequentes repercussões ao nível dos investimentos e custos futuros só é possível

atendendo ao modelo aqui adotado em que existirá apenas um operador que embora “responda a contratos parciais” resulta de um único procedimento global.

30. O critério de adjudicação será o da proposta economicamente mais vantajosa, determinada pela modalidade do menor custo por quilómetro, enquanto único aspeto da execução do contrato a celebrar, sendo adjudicada a proposta que obtiver o valor mais elevado de pontuação, calculado conforme o modelo de avaliação das propostas, anexo ao Programa do Procedimento. (ver Ponto 49).
31. Como suporte para as alterações propostas é apresentado o **mesmo Estudo de Viabilidade Económica e Financeira - EVEF** – agora **atualizado** para o período económico compreendido entre 2023-2026 (o anterior compreendia o período 2022-2025), e considerando os novos valores estimados para os custos do combustível e mão-de-obra, bem como a nova produção a contratualizar. Nesse sentido são apresentadas a projeção da conta de exploração para cada um dos anos em referência.
32. Dos ajustamentos propostos pela CIM, o “**Incremento dos custos com pessoal e combustíveis**” merecem uma observação. Embora sobressaia aqui as atualizações realizadas aos custos com pessoal em base, +6% (em base individual) e custos com combustíveis +20%, que são os mais impactantes no quadro geral de custos estimados, verifica-se que, embora seja o único incremento dos custos que tem efeitos evolutivos ao longo de toda a execução contratual, a respetiva evolução não é efetivamente considerada pela CIM.
33. Ora, o **aumento do custo com os combustíveis** tem vindo a ocorrer desde o início de 2021. Como tal, e uma vez que tal facto também fundamenta o “ajustamento” das peças do procedimento, deverá a tendência de aumento dos combustíveis ser refletida no mapa da evolução dos consumos ao longo de todo o período de execução do contrato (2023-2026), com as consequências que daí decorre no modelo financeiro subjacente, o que não sucede.
34. Assim, a fundamentação económico-financeira subjacente ao procedimento deve refletir a tendência de aumento dos combustíveis, de forma a evitar, no futuro, alterações às peças do procedimento com fundamento no aumento do preço dos combustíveis, de forma a evitar, no futuro, alterações às peças do procedimento com fundamento no aumento do preço dos combustíveis.

35. De idêntica forma, e considerando **a evolução anual dos salários**, deverá a evolução destes custos ser, também, projetada para todo o período de execução do contrato (2023-2026).
36. A rubrica dos custos diretos com a frota (CMVMC), mantém exatamente a mesma metodologia e pressupostos de base utilizados no estudo de 2021, com as devidas atualizações, pelo que se dispensa aqui a repetição da análise realizada no Parecer 23/AMT/2022 para o qual se remete qualquer questão.
37. Releva ainda o facto de o estudo manter a análise de sensibilidade com dois cenários – **cenário menos favorável** à contratação e **cenário mais favorável** à contratação -em cenário realista e em cenário pessimista⁷- para a avaliação de indicadores económicos e financeiros, designadamente, a VAL e a TIR.
38. A título informativo, apresentam-se, nas duas tabelas seguintes, as contas de exploração previsional, com os valores atualizados, tal como consideradas pela CIM para os cenários “menos favorável” e “mais desfavorável” à contratação.

⁷ No processo anterior eram denominados como cenário realista e cenário pessimista

Demonstração dos resultados por natureza - caso "Cenário menos favorável" à contratação

Rendimentos e Gastos	2023	2024	2025	2026
Passes Escolares e outros títulos transporte	4.796.985,90 €	4.796.985,90 €	4.796.985,90 €	4.796.985,90 €
Serviços Ocasionais	867.875,00 €	882.158,00 €	896.676,00 €	896.676,00 €
Publicidade	97.930,00 €	98.909,00 €	99.898,00 €	99.898,00 €
Serviços Ocasionais + Publicidade / (totalidade de rendimentos)	1,70%	1,70%	1,70%	1,70%
Trabalhos para a própria entidade	- €	- €	- €	- €
Custo das mercadorias vendidas e das matérias consumidas	(1.409.158,23) €	(1.409.158,23) €	(1.409.158,23) €	(1.409.158,23) €
CMVMC / Vendas e Serviços	29,40%	29,40%	29,40%	-29,40%
Fornecimentos e serviços externos	(806.841,12) €	(806.841,12) €	(806.841,12) €	(806.841,12) €
FSE / Vendas e Serviços	16,80%	16,80%	16,80%	16,80%
Gastos com o pessoal	(2.687.477,12) €	(2.687.477,12) €	(2.687.477,12) €	(2.687.477,12) €
N.º de trabalhadores	129	129	129	129
Valor do salário médio	20.833,16 €	20.833,16 €	20.833,16 €	20.833,16 €
Gastos Pessoal / Vendas e serviços prestados	56,00%	56,00%	56,00%	-56,00%
Outros rendimentos	- €	- €	- €	- €
Outros gastos	- €	- €	- €	- €
Resultados antes de depreciações, gastos de financiamento e impostos	859.314,42 €	874.576,42 €	890.083,42 €	890.083,42 €
Gastos / reversões de depreciações e de amortizações	(335.625,00) €	(335.625,00) €	(335.625,00) €	(335.625,00) €
	-7,00%	-7,00%	-7,00%	-7,00%
Resultado operacional (antes de gastos de financiamento e impostos)	523.689,42 €	538.951,42 €	554.458,42 €	554.458,42 €
Juros e gastos similares suportados	- €	- €	- €	- €
Resultados antes de impostos	523.689,42 €	538.951,42 €	554.458,42 €	554.458,42 €
Imposto sobre o rendimento do período	(109.974,78) €	(113.179,80) €	(116.436,27) €	(116.436,27) €
Resultado líquido do período	413.714,64 €	425.771,62 €	438.022,15 €	438.022,15 €

Demonstração dos resultados por natureza - caso "Cenário mais favorável" à contratação

Rendimentos e Gastos	2023	2024	2025	2026
Passes Escolares e outros títulos transporte	4.532.824,50 €	4.532.824,50 €	4.532.824,50 €	4.532.824,50 €
Serviços Ocasionais	867.875,00 €	882.158,00 €	896.676,00 €	896.676,00 €
Publicidade	97.930,00 €	98.909,00 €	99.898,00 €	99.898,00 €
Serviços Ocasionais + Publicidade / (totalidade de rendimentos)	1,80%	1,80%	1,80%	1,80%
Trabalhos para a própria entidade	- €	- €	- €	- €
Custo das mercadorias vendidas e das matérias consumidas	(1.409.158,23) €	(1.409.158,23) €	(1.409.158,23) €	(1.409.158,23) €
CMVMC / Vendas e Serviços	31,10%	31,10%	31,10%	-31,10%
Fornecimentos e serviços externos	(806.841,12) €	(806.841,12) €	(806.841,12) €	(806.841,12) €
FSE / Vendas e Serviços	17,80%	17,80%	17,80%	17,80%
Gastos com o pessoal	(2.687.477,12) €	(2.687.477,12) €	(2.687.477,12) €	(2.687.477,12) €
N.º de trabalhadores	129	129	129	129
Valor do salário médio	20.833,16 €	20.833,16 €	20.833,16 €	20.833,16 €
Gastos Pessoal / Vendas e serviços prestados	59,30%	59,30%	59,30%	-59,30%
Outros rendimentos	- €	- €	- €	- €
Outros gastos	- €	- €	- €	- €
Resultados antes de depreciações, gastos de financiamento e impostos	595.153,02 €	610.415,02 €	625.922,02 €	625.922,02 €
Gastos / reversões de depreciações e de amortizações	(335.625,00) €	(335.625,00) €	(335.625,00) €	(335.625,00) €
	-7,40%	-7,40%	-7,40%	-7,40%
Resultado operacional (antes de gastos de financiamento e impostos)	259.528,02 €	274.790,02 €	290.297,02 €	290.297,02 €
Juros e gastos similares suportados	- €	- €	- €	- €
Resultados antes de impostos	259.528,02 €	274.790,02 €	290.297,02 €	290.297,02 €
Imposto sobre o rendimento do período	(54.500,88) €	(57.705,90) €	(60.962,37) €	(60.962,37) €
Resultado líquido do período	205.027,14 €	217.084,12 €	229.334,65 €	229.334,65 €

39. Embora os valores assumidos para estas atualizações sejam previsionais e no contexto atual de significativa incerteza quanto à sua evolução futura, sendo exigível uma monitorização contratual rigorosa, importa evitar que se possa vir a verificar uma remuneração insuficiente do operador, que coloque em causa a qualidade do serviço, mas

também a sobrecompensação do operador, proibida pelo enquadramento legal nacional e europeu.

40. Quanto às atualizações dos custos com combustível (+20%) e pessoal (+6%), as mesmas têm influência direta na avaliação da VAL (valor atualizado líquido)⁸ e na TIR⁹.
41. De salientar ainda que, conforme é referido no Estudo subjacente ao procedimento, é contemplada *“uma análise de sensibilidade para a avaliação de indicadores económicos e financeiros como por exemplo a VAL e a TIR. Nesse sentido, **o estudo foi realizado sob diferentes cenários: realista e pessimista**. A variável de sensibilidade utilizada para cada cenário foi o custo por quilómetro, ou seja, o valor base em que o presente concurso se fixa, respetivamente:*
- *Cenário mais favorável a contratar: veículos standard 1,75€/km e para veículos “midi” 1,65€/km;*
 - *Cenário menos favorável a contratar: veículos standard 1,85€/km e para veículos “midi” 1,75€/km.”*
42. **Quanto ao primeiro cenário – o mais favorável –**, é referido pela CIM Alto Minho que, *“tendo por base o investimento previsto e com o cálculo dos cash flows líquidos gerados e atualizados a uma taxa de desconto de 4%, verifica-se que o cenário mais favorável a contratar, cujo [valor] comporta a obrigação de pagamento de 1,75€/km e 1,65€/km respetivamente para viaturas standard e midi, por quilómetro percorrido, apresenta uma taxa interna de rentabilidade de -5,44%. **Apesar de se assumir uma TIR negativa, existem atualmente operadores que face ao seu estabelecimento no território, não necessitarão de todo o investimento apresentado, invertendo deste modo, a TIR para positiva**”.*
43. **Relativamente ao segundo cenário – o menos favorável –** é referido que, *“com base no investimento previsto e com o cálculo dos cash flows líquidos gerados e atualizados a uma taxa de desconto de 4%, o cenário realista e o*

⁸ O VAL ou o valor atualizado líquido é o valor presente de um projeto, calculado a partir dos fluxos de caixa futuros. Trata-se, primeiramente, de uma avaliação de todos os *cash flows* envolvidos no projeto, positivos e negativos. Ou seja, trata-se de estimar todo o dinheiro que o investidor vai gastar e receber com o projeto. Se for positivo, o projeto é rentável; se for negativo, o projeto não demonstra ser capaz de gerar dinheiro suficiente.

⁹ A TIR permite avaliar a viabilidade de um projeto identificando o retorno do investimento.

qual se sugere neste estudo apresenta uma taxa interna de rentabilidade de 7,38%.”

44. O investimento estimado total de €2.565.000 (dois milhões e quinhentos e sessenta e cinco mil euros), em linha com os €2.580.000 anteriormente estimados, foi calculado, de acordo com a CIM Alto Minho, na premissa de aquisição desses bens ao mercado.
45. Esta premissa a não se verificar na totalidade, caso o operador já disponha desses bens, permitirá sustentar uma proposta mais vantajosa que vá ao encontro do modelo que representa o cenário mais favorável à contratação para autoridade de transportes
46. É assim que a estimativa do montante da compensação máxima pelas OSP, foi fixada, para **cada um dos anos, em €4.796.985,90** face aos anteriores €4.554.753,90 anuais e totalizando deste modo de **€19.187.943,60** face aos anteriores €18.219.015,60, num período de 4 anos (3 anos de contrato inicial mais 1 ano de possível prorrogação), correspondendo ao cenário mais desfavorável à contratação.
47. O preço por Km, tendo em conta cada um dos cenários - realista e pessimista - foi considerado em função da tipologia do veículo a operar, nomeadamente Midi ou Standard, tendo a quantificação da receita estimada, conforme a tabela seguinte:

TIPOLOGIA VIATURAS	Nº DE VIATURAS	KM'S ANUAIS	PREÇO / KM A Contratar (€)		TOTAL RECEITAS (€)	
			cenário mais favorável	cenário mais desfavorável	cenário mais favorável	cenário mais desfavorável
Midi	12	900 000	1,65 €	1,75 €	1 485 000,00 €	1 575 000,00 €
Standard	107	1 741 614	1,75 €	1,85 €	3 047 824,50 €	3 221 985,90 €
TOTAL	-	2 641 614	-	-	4 532 824,50 €	4 796 985,90 €

48. Assim, tendo em conta o preço base, o investimento previsto e o cálculo dos *cash flows* líquidos gerados e utilizados a uma taxa de desconto de 4%, apresenta no caso do cenário mais desfavorável uma TIR de +7,38% (17,68% anteriormente) e no caso do cenário mais favorável à contratação uma TIR de -5,44% (anteriormente 5,91%).
49. Com base no estudo atualizado, os fatores e coeficientes que enformam o modelo de avaliação das propostas - $PMV = (0,68 \times PF1) + (0,32 \times PF2)$ – onde F_1 é o “Preço

unitário/km” para autocarros standard e articulados e F2 é o “Preço unitário/km” para autocarros Midi, foram também atualizados conforme tabela seguinte (entre parêntesis os valores anteriores à presente atualização)¹⁰.

FATOR F ₁		FATOR F ₂	
Descritor	Pontuação	Descritor	Pontuação
1,75 €/Km (1.70 €/Km)	200 Pontos	1,65 €/Km (1.60 €/Km)	200 Pontos
1,85 €/km (1.80 €/Km)	100 Pontos	1,75 €/km (1.70 €/Km)	100 Pontos

50. Ponderados os dois cenários, é questionável a aceitação do primeiro cenário—qualificado como o mais favorável – com a fundamentação subjacente, *i.e.* “Apesar de se assumir uma TIR negativa, existem atualmente operadores que face ao seu estabelecimento no território, não necessitarão de todo o investimento apresentado, invertendo deste modo, a TIR para positiva”, uma vez que, não promoverá a concorrência de forma imparcial, transparente e não discriminatória, não evitando a previsibilidade (Vide, entre outros Acórdão n.º 14/2022, 1.ª secção, do Tribunal de Contas).¹¹
51. Para que se obtenha a participação do maior número possível de concorrentes nos procedimentos pré-contratuais, torna-se necessário que o mercado da contratação pública seja o mais aberto possível, o que pressupõe que as entidades adjudicantes construam o preço base tendo em conta esse mesmo objetivo, sem restringir ou falsear a concorrência, o que não é potenciado no primeiro cenário, e segundo, a CIM, o mais favorável à contratação.
52. Relativamente ao segundo cenário apresentado – qualificado pela CIM como o mais desfavorável por apresentar os encargos mais elevados - o mesmo é objeto de parecer favorável da AMT, na medida em que potencia a concorrência e o preço base já se encontra calculado para remunerar o operador de forma que se afigura adequada face ao ajustamento proposto, com a previsão de um lucro razoável para o mesmo.

¹⁰ Os valores de F1 e F2 serão calculados em função do preço contratual indicado no ANEXO II do CE através da divisão do valor anual (sem IVA) pelo número de quilómetros anuais, arredondado à centésima.

¹¹ <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/acordaos/1sss/Documents/2022/ac014-2022-1sss.pdf> - Ac. 1.ª Secção – SS Data: 10/05/2022 Processo: 2404/2021.

IV — Conclusões

Assim, e em conclusão, afigura-se que a **proposta de ajustamentos** ao Procedimento Concursal para a Seleção de Operador de Serviço Público de Transporte de Passageiros no território do Alto Minho (que foi objeto do anterior Parecer favorável 23/AMT/2022, de 3 de março), é objeto do seguinte parecer:

- a) **Quanto ao cenário que apresenta uma TIR de -5,44%: o parecer é desfavorável**, na medida em que prevê uma TIR negativa, o que não pode ser aceite, uma vez que não promove a concorrência de forma imparcial, transparente e não discriminatória, não se encontrando em conformidade com a Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, que aprova o RJSPTP, bem como, com o Regulamento (CE) n.º 1370/2007, do Parlamento e do Conselho, de 23 de outubro, e demais legislação e jurisprudência, nacional e europeia, aplicáveis.
- b) **Quanto ao cenário que apresenta uma TIR de 7,38%: o parecer é favorável**, na medida em que este cenário potencia a concorrência e o preço base já se encontra calculado para remunerar o operador de forma que se afigura adequada face ao ajustamento proposto, com a previsão de um lucro razoável para o mesmo, **condicionado, no entanto, ao cumprimento das Determinações constantes do ponto V do presente Parecer.**

V. Determinações

Considerando a análise de conformidade bem como a ponderação das racionalidades basilares suprarreferidas, além das Determinações e Recomendações constantes do Parecer n.º 23/AMT/2021, determina-se o seguinte:

- a. A tendência de aumento dos combustíveis deverá encontrar-se refletida no mapa da evolução dos consumos ao longo de todo o período de execução do contrato (2023-2026) e, bem assim, a evolução anual dos salários deverá também ser projetada para todo o período contratual;
- b. Deverão ser alterados (alargados), os prazos (mínimo e máximo) do período de transição, para conceder, efetivamente, ao novo operador, o

tempo necessário para preparar a alocação de todos os recursos humanos e materiais relativos, bem como, a preparação e implementação do plano de operação, de forma a minimizar eventuais constrangimentos para os utilizadores;

- c. A CIM deve reapresentar as novas peças do procedimento, em particular, o novo modelo de Estudo Económico-financeiro, em conformidade com o presente Parecer.

Lisboa, 13 de outubro de 2022.

A Presidente do Conselho de Administração



Ana Paula Vitorino