

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
27/10/2022 16:42

N/ Referência
08967-CA/2022
DS.SUP.030

Data
22-12-2022

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 91/AMT/2022, de 15 dezembro, desta Autoridade, nos termos do consignado na alínea b) do n.º 2 do artigo 34.º do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, quanto ao procedimento supra referenciado.

Com os melhores cumprimentos.

A Presidente do Conselho de Administração



Ana Paula Vitorino

Anexo: Parecer n.º 91/AMT/2022, de 15 de dezembro.

- iv) *“Rede a operar na prestação de serviços” (onde se apresenta a informação mínima (solicitada no Parecer nº23/AMT/2021, nomeadamente, no que concerne aos dados operacionais (extensões, frequências e traçados), sendo ainda, apresentadas no EVEF, as estimativas de receita do sistema de transportes).*

II — Do Enquadramento

5. 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.
6. Importa assinalar que este parecer é o terceiro emitido pela AMT sobre os documentos referentes ao Procedimento Concursal para a Seleção de Operador de Serviço Público de Transporte de Passageiros no território do Alto Minho, na configuração atual em modelo de prestação de serviços.
- a. Efetivamente a AMT emitiu um primeiro parecer, o Parecer 23/AMT/2022, onde se expressou favoravelmente embora com algumas recomendações;
- b. Posteriormente a CIM entendeu necessário introduzir algumas alterações, justificando, nomeadamente, com o facto de “, 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 “

- c. Finalmente, na sequência da análise realizada às referidas alterações a AMT emitiu, em outubro p.p., o já referido parecer 77/AMT/2022, onde concluiu:

“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), na medida em que pondera um cenário que prevê uma TIR negativa, não poderá ser aceite, uma vez que potencia uma concorrência falseada, restringindo a participação de concorrentes, e colocando o atual operador em situação privilegiada.

Assim, o Parecer da AMT é desfavorável a este ajustamento ao referido procedimento concursal, na medida em não se encontra 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.

No que se refere ao contrato a celebrar, e analisada a atualização introduzida na informação relevante, nomeadamente nos principais fatores que influenciam o valor do contrato, preço dos combustíveis e custos com pessoal, que suportam a avaliação de custo-benefício subjacente ao 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).

Desta forma, deverá a fundamentação económico-financeira subjacente ao procedimento refletir a tendência de aumento dos combustíveis. De forma idêntica, e considerando a evolução anual dos salários, deverá a evolução destes custos ser, também, projetada para todo o período contratual.

Reitera-se novamente que, sem prejuízo das atribuições e competências próprias da AMT, enquanto regulador económico independente, cabe às autoridades de transportes criar e implementar as condições legais e contratuais de base que permitam a disponibilização de serviços de transportes enquadrados em termos equitativos, concorrenciais, organizativos e institucionais.”

d. Determinando ainda que:

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. O preço base do procedimento deverá ser fixado de forma a que não restrinja a concorrência, não sendo admissível que - decorrente da análise de sensibilidade para a avaliação de indicadores económicos e financeiros como por exemplo a VAL e a TIR - seja apresentada uma taxa interna de rentabilidade negativa de -5,44%, a qual se poderá tornar positiva caso os operadores vencedores que já se encontram no território sejam os vencedores do procedimento;*
 - 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.*
7. Neste parecer considera-se reproduzida a análise constante do anterior Parecer 77/AMT/2022 em tudo o que não colide com as determinações mencionadas e as alterações introduzidas nos documentos agora analisados.

III — Da Análise

- a) O procedimento *concursal*
8. A análise realizada incidiu nas alterações introduzidas de modo a suprir as deficiências assinaladas pela AMT, e que constam dos documentos sumariamente referenciados no ponto 4. Assim, é de assinalar que:
- a. Mantém-se o objeto tal como anteriormente definido, 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 do 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. A duração máxima do período transitório foi prolongada até 6 meses, acolhendo a recomendação da AMT;
 - e. O Estudo de Viabilidade Económico Financeira, apresentado mantém a mesma estrutura, sendo apenas atualizado nos valores previsionais de custos e receitas, acolhendo as determinações da AMT;
 - f. As obrigações do futuro operador mantêm-se, assim como os sistemas de controlo económico e operacional a adotar pela autoridade de transportes.
9. O pedido de parecer foi instruído com os seguintes documentos:
- Parte I - 1 - Documento Enquadrador Prestação de Serviços
 - Parte II - 1 - Programa do Procedimento
 - Parte II - 1_1 Anexos ao Programa do Procedimento
 - Parte II - 2_1 - Clausulas Jurídicas

10. O Programa do procedimento foi atualizado de modo a incorporar as recomendações da AMT, incluindo nomeadamente integrar a referência ao parecer prévio vinculativa da AMT, sendo o novo preço base - 21 481 234,80 € (vinte e um milhões quatrocentos e oitenta e um mil duzentos e trinta e quatro euro e oitenta cêntimos).
11. O critério de adjudicação mantém-se e 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.
12. Os Anexos ao Programa de Concurso, nomeadamente o Anexo I – Modelo de Avaliação das Propostas foi alterado de modo a incorporar as correções impostas pelo parecer da AMT quanto ao cenário de previsual de contratação mais favorável e que impactaram nos preços unitários por quilómetro que enformam a formula de pontuação das propostas, que foram incrementados do seguinte modo:
 - a. Autocarros standard e articulados de 1.75 €/km para 1.90 €/km para a pontuação mais alta e 1,85 €/km para 2.05 €/km para a pontuação mais baixa;
 - b. Autocarros “midi” de 1.65 €/km para 1.85 €/km para a pontuação mais alta e 1,75 €/km para 2.00 €/km para a pontuação mais baixa;
 - c. De igual modo a as formulas que definem os fatores de pontuação foram atualizados mantendo-se contudo a mesma ponderação entre o fator atribuído aos autocarros standard – 68% - e o fator atribuído aos autocarros midi - 32%.
13. No que se refere ao Caderno de Encargos (CE), e mais concretamente quanto às CLÁUSULAS JURÍDICAS – estas foram alteradas de modo a:
 - a. Acomodar um maior período de transição, de até 6 meses em vez de 4 meses tal como recomendado pela AMT (*“o PERÍODO TRANSITÓRIO tem a duração mínima de uma semana e a duração máxima de seis meses, sendo o prazo concreto o resultante da proposta apresentada a concurso pelo PRESTADOR DO SERVIÇO”*) - artigo 7º;

- b. Considerar o acompanhamento da execução do contrato, por cada uma das Autoridades de Transporte, através um gestor do contrato, nos termos do artigo 290-A do CCP, e a aferição contínua do cumprimento das normas legais nacionais e europeias bem como, das disposições contratuais – artigo 8º (novo);
 - c. Completar as “Obrigações do Prestador do Serviço” nomeadamente através da menção expressa à obrigação de (i) “cumprir no que se refere à relação com o passageiro, do Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro, que estabelece as condições que devem ser observadas no contrato de transporte rodoviário de passageiros e bagagens, em serviços regulares, bem como ao Regulamento (EU) n.º 181/2011, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro de 2011”, (ii) cumprir as 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; e, (iii) “cumprir as regras relativas à transmissão de estabelecimento, previstas no código do trabalho, se esta se verificar, prestando toda a informação que seja necessária, se solicitada, à Autoridade para as Condições do Trabalho (ACT)” – artigo 9º.
 - d. Completar as obrigações do município nomeadamente quanto (i) à identificação e garantia do acesso a interfaces e terminais rodoviários em condições equitativas, não discriminatórias e transparentes aos mesmos por todos os outros operadores de serviços públicos de transporte de passageiros, garantindo o cumprimento das regras previstas no Decreto-Lei n.º 140/2019, de 18 de novembro; (ii) zelar pelo cumprimento, por parte do prestador de serviços, das obrigações previstas no n.º 2 do artigo 9º do presente caderno de encargos; (iii) dar cumprimento ao artigo 7º do Regulamento 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho de 23 de outubro de 2007, nomeadamente a elaboração e publicação do relatório anual – artigo 20º.
14. Tendo presente o teor do Parecer 77/AMT/2022, de 13 de outubro de 2022, as principais alterações introduzidas nos documentos instrutores inserem-se no Estudo de Viabilidade Económica e Financeira - EVEF – para o período económico compreendido entre 2023-2026, que foi agora atualizado de modo a incorporar as alterações impostas pela decisão da AMT, nomeadamente quanto a não aceitação de um cenário ponderador de suporte à classificação dos concorrentes que considerava uma TIR

negativa, assim como deveria ser ponderada e introduzida na informação relevante, a variação ao longo ao longo de todo o período de execução do contrato (2023-2026), dos principais fatores que influenciam o valor do contrato, nomeadamente o preço dos combustíveis e custos com pessoal, que suportam a avaliação de custo-benefício subjacente ao procedimento.

15. Neste quadro e para além das alterações que suportaram a atualização do Estudo de Viabilidade Económica e Financeira apresentado em setembro e analisada pela AMT, a CIM reformulou o documento considerando agora:
 - a. Para os custos com combustível o preço médio por litro à data de referência em 17/10/2022 no valor 1,894 €, contrabalançado pelo desconto médio que será praticado na região de 0,17€ por litro. Para além destes valores considerou um incremento anual de 2% conforme os pressupostos do Governo na concertação Social de outubro de 2022.
 - b. Para os custos com pessoal considerou para cada ano o valor do incremento salarial assinado em sede de Concertação Social no mês de outubro do corrente ano, sendo que para o ano de 2023 um adicional de 5,1%, para 2024 o valor de 4,8%, para 2025 o valor de 4,7% e em 2026 o valor de 4,6%.
 - c. A rubrica dos fornecimentos e serviços externos embora mantendo a base anterior, nomeadamente valores de mercado apresentados nas demonstrações financeiras de outros operadores, nomeadamente os Transportes Urbanos de Braga, foi atualizada considerando um incremento anual de 2%, no que respeita ao valor imputado por km.
16. Os ajustamentos agora propostos pela CIM afiguram-se muito razoáveis, tendo em consideração a incerteza que está subjacente ao exercício prospetivo que enforma o estudo de viabilidade económica e o atual conjuntura, sendo que os mais relevantes são valores baseados nas estimativas oficiais.
17. Neste quadro considera-se que os ajustamentos introduzidos respondem às recomendações e determinações formuladas pela AMT relativamente àquelas matérias.

18. Tal como na versão anterior mantém-se a estrutura realizando a análise de sensibilidade com dois cenários – cenário menos favorável à contratação e cenário mais favorável à contratação, que suportam a avaliação de indicadores económicos e financeiros, designadamente, a VAL e a TIR, e para os quais são apresentadas as contas de exploração previsional ajustadas considerando os valores atualizados nos termos mencionados.
19. Quanto ao cenário mais favorável é referido pela CIM que, “Com base no investimento previsto e com o cálculo dos cash flows líquidos gerados e atualizados a uma taxa de desconto de 4%, este cenário em estudo apresenta uma taxa interna de rentabilidade de 4,06%.”.
20. Relativamente ao cenário menos favorável é referido pela CIM que, “Com base no investimento previsto e com o cálculo dos cash flows líquidos gerados e atualizados a uma taxa de desconto de 4%, este cenário menos favorável apresenta uma taxa interna de rentabilidade de 10,79%.”.
21. Os restantes pressupostos e considerandos subjacentes ao estudo e ao procedimento concursal mantiveram-se constantes, referindo-se nomeadamente que (i) 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, sido atualizada conforme tabela adiante apresentada; (ii) o investimento total necessário estimado manteve o valor de €2.565.000 (dois milhões e quinhentos e sessenta e cinco mil euros).

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	1,85 €	2,00 €	1 665 000,00 €	1 800 000,00 €
Standard	107	1 741 614	1,90 €	2,05 €	3 309 066,60 €	3 570 308,70 €
TOTAL	-	2 641 614	-	-	4 974 066,60 €	5 370 308,70 €
Total para a duração máxima do contrato					19 896 266,40 €	21 481 234,80 €

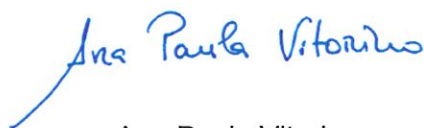
22. Como corolário dos ajustamentos realizados o Preço Base do procedimento foi atualizado para 21 481 234,80 € (vinte e um milhões quatrocentos e oitenta e um mil duzentos e trinta e quatro euro e oitenta cêntimos), mais IVA, face aos anteriores 19.187.943,60 euros (dezanove milhões cento e oitenta e sete mil e novecentos quarenta e três euros e sessenta cêntimos), mais IVA,
23. Ponderados os dois cenários, e face aos valores que os mesmos apresentavam nos estudo que objeto do Parecer AMT/77/2022, constata-se um aumento da TIR expectável associada a cada um deles, os quais resultam dos ajustamentos introduzidos no modelo económico-financeiro que suportou estudo de viabilidade realizado pela CIM, sendo de:
- a. De +7,38% para +10,79% no cenário mais desfavorável à contratação que é aliás o que enforma o Preço Base do concurso, e
 - b. De -5,44% para +4,06% no caso do cenário mais favorável à contratação.
24. Na apreciação daqueles valores e substantivamente dos cenários que ponderam a avaliação das propostas do futuros concorrentes, releva essencialmente o caso do cenário mais favorável à contratação, uma vez a AMT se havia pronunciado negativamente quanto à aceitação de um cenário que resultava numa TIR negativa.
25. Assim, o cenário mais favorável ajustado ultrapassa a objeção formulada pela AMT no Parecer 77/AMT/2022 ao permitir ponderar todas as propostas num contexto mais transparente e não discriminatório, ao invés do que poderia resultar no contexto do anterior cenário. Já o cenário mais desfavorável, que suporta o preço base do concurso, atinge um valor que se pode considerar em linha com operações deste tipo e com o risco associado.
26. Finalmente importa reiterar que embora os valores assumidos para estas atualizações sejam previsionais e no contexto atual de incerteza quanto à sua evolução futura, será exigível uma monitorização contratual rigorosa, de modo a evitar que possa vir a ocorrer uma remuneração insuficiente do operador, que coloque em causa a qualidade do serviço, mas também a sua sobrecompensação, proibida pelo enquadramento legal nacional e europeu.

IV — Conclusões

27. Assim, 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 a CIM apresentou a AMT com a finalidade de sanar as objeções formuladas no Parecer 77/AMT/2022, de 13 de outubro de 2022, dão resposta ao pretendido, salvaguardadas as naturais incertezas decorrentes de um processo desta natureza.
28. Neste quadro reitera-se a necessidade de a CIM, bem como os Municípios onde se desenvolverão as operações a contratualizar, desenvolverem uma rigorosa monitorização contratual em conformidade com o disposto na 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.
29. Assim, concluindo, afigura-se que as peças procedimentais do procedimento a promover pela CIM do Alto Minho com os ajustamentos apresentados, estão 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, aplicável, pelo que no que concerne ao objetivo específico do presente parecer este é favorável.

Lisboa, 15 de dezembro de 2022.

A Presidente do Conselho de Administração



Ana Paula Vitorino