

PARECER N.º 60/AMT/2022

I – DO ENQUADRAMENTO

1. Em 16 de maio de 2022, a Transportes Metropolitanos de Lisboa (TML), veio requerer à Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT) a emissão de parecer sobre as peças do Primeiro Aditamento ao Contrato n.º 26/2020 de Aquisição do Serviço Público de Transporte Rodoviário de Passageiros na Área Metropolitana de Lisboa (AML).
2. Para o efeito, remeteu:
 - Anexo I Deliberação do Conselho de Administração da TML;
 - Anexo II Informação de aprovação da minuta do primeiro aditamento ao Contrato para Aquisição do Serviço Público de Transporte Rodoviário de Passageiros na AML n.º 26/2020;
 - Anexo III Minuta do Primeiro Aditamento ao Contrato para Aquisição do Serviço Público de Transporte Rodoviário de Passageiros na AML n.º 27/2020;
 - Anexo IV Contrato para Aquisição do Serviço Público de Transporte Rodoviário de Passageiros na AML n.º 26/2020;
 - Anexo V Anexo II ao Contrato para Aquisição do Serviço Público de Transporte Rodoviário de Passageiros na AML n.º 26/2020.
3. Dos considerandos da Minuta deste “Primeiro Aditamento” consta o seguinte:
 - Em fevereiro de 2020, a AML lançou um concurso público para a aquisição de serviços públicos de transporte de passageiros, cujo objeto foi dividido em 4 lotes;
 - A AML tomou a decisão de adjudicação em outubro de 2020, através da qual foi decidido adjudicar, para o Lote 3, a proposta apresentada pelo concorrente T.S.T. – Transportes Sul do Tejo, S.A;
 - O Contrato foi submetido ao procedimento de fiscalização prévia pelo Tribunal de Contas, tendo o visto prévio sido obtido e notificado ao Operador, em agosto de 2021;
 - O Contrato começou a produzir efeitos em 1 de setembro de 2021, tendo-se iniciado um período de transição de 10 meses, até 1 de julho de 2022;

- Contudo, o número de veículos que carecem da emissão de matrícula pelo IMT em todos os contratos de serviço público para os 4 Lotes, totaliza 1284 veículos¹, o que poderá causar sobrecarga anormal e imprevisível de diligências administrativas naquele instituto e representar um risco real de falta de cumprimento das condições necessárias para a disponibilização integral do serviço de transporte público na AML, no início do Período de Funcionamento Normal, mesmo que não imputáveis aos operadores;
 - Os princípios da eficácia e da eficiência na prossecução do interesse público determinam a pertinência de fixar aos cocontratantes-operadores (inclusivamente o Operador) um calendário de submissão faseada dos pedidos de matrícula dos veículos, com vista a:
 - Evitar, preventivamente, que todos os pedidos de matrícula sejam apresentados ao IMT ao mesmo tempo, o que poderia causar sobrecarga anormal e imprevisível no serviço do IMT e potenciar o risco de rutura do serviço de transporte público na AML;
 - Assegurar que a TML disponha do tempo necessário para, antes do fim do Período de Transição, apreciar os documentos comprovativos de matrícula e outra documentação relevante para comprovar a conformidade legal do serviço a disponibilizar pelos cocontratantes-operadores a partir do início do Período de Funcionamento Normal.
4. Face ao exposto, no que se refere à matrícula dos veículos, refere a TML que:
- Tratando-se de uma nova obrigação, a impor ao Operador por razões de interesse público, o quadro legal aplicável, designadamente o disposto na alínea b) do n.º 1 artigo 314.º do CCP, determina a atribuição ao Operador do “direito à reposição do equilíbrio financeiro”; porque:
 - Retira do operador a respetiva liberdade de gestão quanto ao momento de submissão dos pedidos de matrícula ao IMT;
 - A execução do mencionado “*calendário de submissão faseada dos pedidos de matrícula dos veículos*” tem influência na data de matrícula dos veículos, que, por seu turno, tem relevância imediata para o cálculo da idade média da frota nos termos do Contrato –

¹ O número de veículos a matricular, por Lote é de: Lote 1 – 377; Lote 2 – 386; Lote 3 – 290; Lote 4 – 231.

especificamente, caso, no âmbito da execução do referido “calendário”, os veículos venham a ser matriculados com mais do que um mês de antecedência em face da data de início do Período de Funcionamento Normal, a idade destes veículos passará a ter mais do que zero meses de idade segundo a regra de contagem contratualmente estipulada, aumentando assim, de forma imprevisível, a idade média da frota e, conseqüentemente, os encargos financeiros do Operador no cumprimento da idade média fixada no Contrato.

- Assim, por forma a manter o equilíbrio económico-financeiro do Contrato apesar da imposição ao Operador da obrigação adicional de implementar o referido “*calendário de submissão faseada dos pedidos de matrícula dos veículos*”, as Partes entendem que deve ser atribuída a idade de zero meses às 00h00 do dia um do Período de Funcionamento Normal a todos os veículos abrangidos pela obrigação em causa, caso a matrícula venha a ser emitida com mais do que um mês de antecedência em face do início do Período de Funcionamento Normal.

5. Por outro lado, no que se refere a requisitos dos veículos, outra matéria que é suscitada na exposição da Autoridade de Transportes, a TML refere o seguinte:

- No tocante ao cumprimento do Anexo II do Contrato e particularmente no que toca aos requisitos mínimos de acessibilidade, particularmente a respeito da exigência de piso rebaixado e adaptado a pessoas com mobilidade reduzida (PMR), enquanto requisito mínimo, as Partes concluíram que existem outros mecanismos, que não apenas o piso rebaixado, que (i) garantem a acessibilidade de pessoas com mobilidade reduzida, (ii) permitem a adoção das soluções técnicas que aumentam o conforto e a segurança dos passageiros e do motorista durante a viagem, uma vez que existem mais lugares sentados e os bancos estão equipados com cinto de segurança e orientados no sentido da marcha; e (iii) não reduzem os custos de execução do Contrato.
- A letra da alínea b) do ponto 3.2 do Anexo II prevê expressamente que estão em causa “requisitos mínimos em termo de acessibilidade”, *não rejeitando deliberadamente o cumprimento das especificações técnicas em causa através de outras soluções que, segundo um juízo objetivo realizado pelo Contraente Público, sejam equivalentes ou melhores;*

- Não obstante esta constatação, as Partes entenderam pertinente, em benefício da segurança jurídica na execução do Contrato, clarificar o disposto na alínea b) do ponto 3.2 do Anexo II do Contrato, no sentido de se admitir expressamente a aceitabilidade de outras soluções equacionadas pelo Operador que, segundo o juízo do Contraente Público, garantam o mesmo nível ou um nível superior de acessibilidade, não implicando a assunção de qualquer despesa pública adicional por parte da TML.

6. Assim, a Cláusula 1.^a do Aditamento estabelece que:

- A execução do Aditamento não pode prejudicar a qualidade e o nível de desempenho do serviço público de transporte de passageiros por modo rodoviário estipulados no Contrato, nem o funcionamento normal e regular do conjunto de serviço público de transporte de passageiros por modo rodoviário explorado na área metropolitana de Lisboa.
- O cumprimento do Aditamento não confere ao operador qualquer compensação ou remuneração, com exceção daqueles direitos expressamente reconhecidos ao operador.

7. A Cláusula 2.^a (no que respeita á apresentação de veículos para efeitos de emissão de matrícula, junto do IMT) estabelece que:

- O Operador obriga-se a cumprir um calendário de submissão faseada dos pedidos de matriculação dos veículos, no âmbito do cumprimento da sua obrigação contratual de requerer e obter, junto da entidade competente, as matrículas necessárias para os veículos a utilizar;
- Como contrapartida pela assunção e do cumprimento integral pelo Operador das obrigações contratuais adicionais previstas na cláusula, *“é atribuída aos veículos abrangidos por esta obrigação (com exceção dos veículos usados matriculados noutra país que careçam da matriculação nacional, se houver) a idade de zero meses às 00h00m do dia um do Período de Funcionamento Normal, no caso de a matrícula ser emitida pela entidade competente com mais do que um mês de antecedência em face do início do Período de Funcionamento Normal”*;
- O Operador reconhece que a medida prevista *“constitui a solução adequada e totalmente suficiente para manter o equilíbrio económico-financeiro do Contrato, não podendo invocar perante o Contraente Público, nem perante*

quaisquer outras entidades, a necessidade de cumprimento das obrigações previstas na presente cláusula como causa ou fundamento de qualquer compensação ou indemnização, qualquer que seja a natureza da pretensão em causa”;

- Qualquer incumprimento da cláusula pelo Operador é considerado como uma “infração grave” para os efeitos da Cláusula 68.^a do Contrato.

8. Por outro lado, no que respeita a veículos PMR, a Cláusula 3.^a do Aditamento estabelece que *“De forma a clarificar o sentido subjacente ao disposto no ponto 3.2 do Anexo II ao Contrato, o primeiro parágrafo deste ponto passa a ter a seguinte redação: “Os veículos a utilizar na Prestação de Serviços de transporte público de passageiros devem assegurar a acessibilidade a pessoas com mobilidade reduzida (PMR), cumprindo os seguintes requisitos mínimos em termos de acessibilidade, sem prejuízo da aceitabilidade de outras soluções equacionadas pelo Operador que, segundo o juízo do Contraente Público, garantam o mesmo nível ou um nível superior de acessibilidade: (...)”².*

II – DO PARECER

9. A AMT emitiu o Parecer Prévio Vinculativo n.º 11/AMT/2020, de 3 de fevereiro quanto ao *“Concurso público internacional para contratação da exploração de serviços públicos de transporte rodoviário de passageiros na Área Metropolitana de Lisboa”*, em sentido favorável e que aqui se dá por integralmente reproduzido, por ter considerado que as peças procedimentais e a respetiva fundamentação estavam em conformidade com o enquadramento legal e jurisprudencial nacional e europeu aplicável, a saber. 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 o Regulamento (CE) n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007 e Código dos Contratos Públicos (CCP).
10. Nesta sequência, justifica-se a emissão de um novo parecer sempre que esteja em causa uma modificação substancial às peças procedimentais e/ou contrato, que possam alterar os pressupostos de análise e os impactos subjacentes a determinado modelo contratual.

² Sublinhado nosso.

11. De recordar que posteriormente à emissão daquele parecer, foram introduzidas diversas modificações ao Caderno de Encargos, Programa de Concurso, tendo-se considerado, através do Ofício n.º 3509-CA/2020, de 05 de agosto de 2020, que não alteravam o sentido do Parecer antes emitido pela AMT, exatamente por não configurarem quaisquer alterações substanciais, com relevância material.
12. Contudo, nesta fase – em que são propostos Aditamentos - já não estamos perante peças de um procedimento pré-contratual, mas antes perante matérias relativas ao contrato e sua execução, pelo que importa proceder ao apuramento da sua “substancialidade” e, naturalmente, à sua adequabilidade e conformidade com o enquadramento jurídico em vigor.
13. De referir que a AMT emitiu o Parecer Prévio Vinculativo n.º 29/AMT/2022, de 14 de abril, ao “Primeiro Aditamento ao Contrato n.º 27/2020 de Aquisição do Serviço Público de Transporte Rodoviário de Passageiros na Área Metropolitana de Lisboa”., em sentido favorável, por ter considerado que o Aditamento ao Contrato e a respetiva fundamentação se encontrava(m) em conformidade com o enquadramento legal e jurisprudencial nacional e europeu aplicável.
14. No entanto, importa ter em consideração esclarecimentos adicionais entretanto prestados pela TML, no que se refere ao segmento do Aditamento relativo a “veículos PMR” (matéria conceitualmente similar nos Aditamentos aos Contratos 27 e 26/2020, este último ora em análise).

Entrega faseada de veículos

15. No que se refere ao calendário de submissão faseada dos pedidos de matrícula dos veículos, e como referido naquele anterior parecer:
 - O Contrato estipula a possibilidade de as Partes poderem acordar na sua modificação, nos termos da legislação aplicável, ou seja, do Código dos Contratos Públicos (CCP);
 - Encontra-se na disponibilidade da entidade adjudicante analisar e validar as comunicações e pretensões do cocontratante;
 - Estão, segundo a Autoridade cocontratante em causa razões de interesse público, e pelo Operador nada é demonstrado em oposição;
 - A modificação em causa não altera substancialmente o Contrato, nem as obrigações inerentes, nem a despesa associada;

- Está em causa uma circunstância externa às partes, ou seja, o prosseguimento de tarefas administrativas atribuídas ao IMT que, de facto, poderá enfrentar dificuldades, por estarem em causa, para todos os Lotes contratualmente abrangidos, a matriculação de 1284 veículos.
16. Quanto a este último ponto, de considerar que as dificuldades e a capacidade da Administração em dar resposta a procedimentos administrativos, num curto espaço de tempo, poderão estar em causa não apenas no IMT, mas também na TML, que tem a responsabilidade de aceitar a frota, avaliando a conformidade de veículos matriculados pelo IMT com os veículos que foram contratualizados.
17. Por outro lado, resulta pública e notória as dificuldades do mercado em dar resposta a encomendas de vários produtos – incluindo veículos automóveis e suas componentes - fruto das ruturas e atrasos nas cadeiras de fabrico e abastecimento, em resultado da Pandemia COVID19 e de outros acontecimentos imprevistos.
18. De qualquer modo, não se afigura decorrerem destas alterações quaisquer impactos jus concorrenciais, ou seja, a alteração contratual a efetuar após adjudicação não apresenta a virtualidade de alterar a classificação final do procedimento concursal, caso tivesse sido consagrada anteriormente.
19. Nesse sentido, efetivamente:
- Não são violados quaisquer limites legais da modificação objetiva do contrato previstos no artigo 313.º do CCP (o que é detalhadamente demonstrado pelo cocontratante público, TML);
 - Do Aditamento não resulta o direito a quaisquer pagamentos adicionais ao Operador, garantindo-se um não aumento de despesa pública.
 - Nesse sentido, encontram-se reunidas as condições para que, do ponto de vista da respetiva conformidade, este Aditamento – que consubstancia uma modificação objetiva ao Contrato, com direito a compensação para reposição do equilíbrio económico financeiro – o parecer da AMT seja favorável.

Requisitos dos veículos

20. No que se refere aos requisitos dos veículos a utilizar na Prestação de Serviços de transporte público de passageiros (PMR), a TML esclareceu o seguinte, no seguimento de pedido de esclarecimento adicionais, apresentados pela AMT, no que se refere ao

Aditamento referente a este Lote (e que se aplicam, com as devidas adaptações, ao Aditamento relativo ao Contrato 26/2020):

- No que se refere à Cláusula 3.^a, a mesma não se traduz em qualquer modificação objetiva do Contrato, tratando-se de uma clarificação do sentido jurídico do ponto 3.2 do Anexo II ao Contrato, *“cujo conteúdo – interpretado designadamente em conformidade com a ideia jus-concorrencial de que “qualquer que seja a modalidade de fixação das especificações técnicas, admite-se “sempre que os concorrentes cumpram as respetivas exigências do Caderno de Encargos oferecendo um produto ou serviço “equivalentes” que se demonstre – o ónus da prova cabe a eles mesmo – satisfazer as correspondentes exigências funcionais” (cfr. Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul, de 23.09.2021, proc. 2117/20.6BELSB) –, não pode deixar de admitir o cumprimento do requisito técnico em causa pelo cocontratante através de outras soluções equivalentes ou com melhor qualidade”;*
- A Cláusula 3.^a visa *“nada mais do que explicitar este sentido interpretativo juridicamente conforme” não se tratando de uma “modificação objetiva do contrato em sentido próprio, pelo que a sua admissibilidade não é regulada pelos artigos 311.º e seguintes do Código dos Contratos Públicos (“CCP”);*
- A *“explicitação formal do sentido interpretativo mais correto de uma cláusula contratual promove a segurança jurídica na execução do contrato, contribuindo assim para a estabilidade da (boa) relação contratual entre as partes”;*
- *“Nos termos do disposto no artigo 307.º do CCP, a interpretação do contrato não integra os “poderes exorbitantes” do contraente público, traduzindo-se numa mera declaração negocial; assim sendo, a consolidação do sentido interpretativo de uma cláusula contratual necessita sempre de um acordo entre as partes contratuais (in casu, o Aditamento em apreciação por V. Ex.^a), salvo o caso de intervenção judicial”;*
- Mesmo se colocasse a hipótese de se tratar de modificação objetiva do contrato³ *“nunca seria substancial, sendo, por isso, legítima a sua introdução, nos termos do artigo 313.º do CCP.”*

³ O que é refutado pela TML.

- A Cláusula 3.^a *“não dispensa, de modo algum, o cumprimento do requisito funcional em causa, limitando-se a legitimar (rectius, clarificar a possibilidade de) a adoção de soluções tecnicamente equivalentes ou com melhor qualidade para o cumprimento. Aliás, cabe referir que o requisito técnico em causa: i) não é um aspeto de execução do contrato submetido à concorrência e ii) consiste apenas numa especificação técnica, dentro da miríade de outras previstas no Contrato que regulam a composição da frota, não tendo, do ponto de vista objetivo, expressão significativa na "equação financeira" do Contrato. “*
21. Face ao exposto, e ponderada os esclarecimentos e fundamentação adicionais apresentada pela TML que defendem, no que se refere a esta parte do Aditamento (veículos PMR), que a mesma não configura uma modificação objetiva do Contrato, considera-se que a AMT não se deverá pronunciar no âmbito de um parecer prévio vinculativo, tendo em consideração que não nos encontramos – de acordo com tais esclarecimentos e fundamentação – perante “modificações contratuais”, nos termos da alínea b) do n.º 2 do artigo 34.º dos Estatutos da AMT.
 22. Ou seja, estará em causa a *“explicitação formal do sentido interpretativo mais correto de uma cláusula contratual”* e não perante a alteração de obrigações contratuais.
 23. E neste contexto, tendo por base a explicitação transmitida, a consideração constante dos dois pontos anteriores é extensível ao Parecer Prévio Vinculativo n.º 29/AMT/2022, de 14 de abril, com as necessárias adaptações.
 24. De qualquer modo, impende sobre a TML a verificação, *in loco*, em sede de execução contratual que:
 - Os veículos efetivamente entregues cumprem, de facto, com os requisitos técnicos contratualizados;
 - A globalidade da frota responde às exigências contratuais em matéria de acessibilidades para PMR, ao longo de todo o período de execução contratual.
 25. O cumprimento de tais procedimentos, na execução contratual, afigura-se essencial para assegurar, de facto e de direito, a conformidade de quaisquer modificações e/ou ajustamentos efetuados, pelo que se poderá deixar de recomendar ao cocontratante público o maior rigor nesta matéria.

III – DAS CONCLUSÕES

26. Face ao exposto, nada obsta ao Aditamento ao Contrato para Aquisição do Serviço Público de Transporte Rodoviário de Passageiros na AML n.º 26/2020; correspondente ao Lote 4 do “*Concurso público internacional para contratação da exploração de serviços públicos de transporte rodoviário de passageiros na Área Metropolitana de Lisboa*” nos termos apresentados e fundamentados pela TML.
27. Desta forma, o sentido do presente Parecer Prévio Vinculativo da AMT é favorável quanto à modificação contratual relativa à entrega faseada de veículos, por resultar uma avaliação positiva de conformidade com o enquadramento legal aplicável.
28. No que se refere ao segmento do Aditamento relativo a veículos a utilizar na prestação de serviços de transporte público de passageiros (PMR) e por estar em causa, segundo a TML, apenas a “*explicitação formal do sentido interpretativo mais correto de uma cláusula contratual*” - e não qualquer modificação objetiva do Contrato, considera-se que a mesma não se encontra abrangida pelo disposto na al. b) do n.º 2 do Artigo 34.º dos Estatutos da AMT, pelo que não há lugar, nesta sede, à emissão de parecer nos termos da referida disposição legal.
29. De qualquer modo, cabe à Autoridade de Transportes, cocontratante público, verifica a conformidade dos veículos que sejam entregues para exploração, nos termos do Contrato celebrado.

Lisboa, 23 de junho de 2022.

A Presidente do Conselho de Administração

Ana Paula Vitorino