

PARECER N.º 05/AMT/2023

I – DO ENQUADRAMENTO

1. Em 2 de agosto de 2022, a Comunidade Intermunicipal do Alto Alentejo (CIM), remeteu à Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT), para emissão de parecer prévio vinculativo a proposta de 3.º Aditamento ao Contrato de Serviço Público de Transporte Rodoviário de Passageiros na Região do Alto Alentejo, relativo à “Contratualização de Serviços de Transporte Público Rodoviário de Passageiros Adicionais”.
2. Recorde-se que a AMT, sobre a contratualização e serviços públicos de transporte de passageiros pela CIM, pronunciou-se anteriormente com a emissão dos seguintes pareceres:
 - Parecer Prévio Vinculativo n.º 58/AMT/2020, de 30 de julho, no sentido favorável quanto às peças do procedimento de *“Concurso público para a concessão do serviço público de transporte de passageiros regular por modo rodoviário na região do Alto Alentejo”*;
 - Parecer Prévio Vinculativo n.º 39/AMT/2022, de 5 de maio, no sentido favorável, quanto ao *“Primeiro aditamento ao contrato de serviço público de transporte rodoviário de passageiros na região do Alto Alentejo”*, procedendo à prorrogação do período de transição inicial;
 - Parecer Prévio Vinculativo n.º 67/AMT/2022, de 7 de julho, no sentido favorável, quanto ao *“Segundo aditamento ao contrato de serviço público de transporte rodoviário de passageiros na região do Alto Alentejo”* quanto à implementação de reduções tarifárias.
3. Importa ainda referir que o contrato de serviço público, precedido de concurso público, obteve visto favorável do Tribunal de Contas e encontra-se em pleno funcionamento, decorrido que está o período transitório final.
4. O segundo aditamento foi efetuado de forma a acomodar o Programa de Apoio à Redução Tarifária nos Transportes Públicos (PART), enquanto obrigação de serviço público, que se traduz numa diminuição de rendimentos associados à imposição de venda de títulos de transporte a preços reduzidos, importando financiar a despesa associada à perda de rendimentos, que se estima em [confidencial] euros.

5. O presente parecer inscreve-se no cumprimento da missão da AMT enquanto regulador económico independente, nos termos do consignado no Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, que aprova os respetivos 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.
6. A sua emissão fundamenta-se, assim, nas atribuições da AMT previstas no n.º 1 do artigo 5.º e artigo 34.º dos Estatutos, designadamente de zelar pelo cumprimento do enquadramento legal, nacional, internacional e da União Europeia, aplicável à regulação, supervisão e 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, e emitir parecer prévio vinculativo sobre peças de procedimento de formação dos contratos de concessão ou de prestação de serviços públicos nos setores regulados, ou sobre alterações promovidas aos contratos em vigor.

II – DO PARECER

7. Pretende agora a CIM celebrar um terceiro aditamento, pelas seguintes razões:
 - Em função das características da rede concessionada e do modelo económico-financeiro que precedeu o lançamento do procedimento pré-contratual, no que se refere ao “Contrato de Concessão do Serviço Público de Transporte de Passageiros Rodoviário no Alto Alentejo”, não foi estabelecida qualquer compensação pelo cumprimento de obrigações de serviço público pela Concessionária, obrigando-se esta a assegurar todos os fundos necessários ao integral cumprimento de todas as suas obrigações, e assumindo integralmente os riscos inerentes à concessão;
 - “Nos termos do disposto na Cláusula 60.^a do Contrato de Concessão, a Concedente pode determinar alterações à concessão e ao Sistema de Mobilidade durante a execução do contrato, sem prejuízo do direito da Concessionária à reposição do equilíbrio financeiro-económico do contrato, nos termos da lei e do disposto na Cláusula 55.^a do Contrato de Concessão”;
 - “A situação pandémica motivada pela doença COVID 19 e a imposição de medidas de saúde pública pela Direção Geral de Saúde (DGS) induziram alterações no modelo de funcionamento dos estabelecimentos de ensino a nível

nacional, com o desdobramento de horários e o funcionamento por turnos. Num território com reduzida oferta de transportes, verifica-se a necessidade de criar novos horários em períodos intermédios do dia, que assegurem o transporte dos alunos de e para os estabelecimentos de ensino.”;

- *“Acresce ainda que, a generalidade dos novos serviços enquadrados no presente aditamento ao contrato visam assegurar deslocações de alunos com títulos de transporte escolar, não se traduzindo por isso num acréscimo significativo de receitas estimadas, sendo por isso serviços deficitários em termos de cobertura dos custos pelas receitas”;*
- *“À data de elaboração do procedimento de concessão não era possível prever pelos municípios e CIMAA as necessidades dos “Serviços Adicionais” a contratualizar pelo presente aditamento uma vez que, como referido anteriormente decorrem de necessidades de transporte escolar geradas pela Pandemia COVID 19;*
- *Subentende-se do Artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro, que os alunos devem ser transportados na rede de transportes públicos, pelo que os “Serviços Adicionais” a contratualizar se revelam imprescindíveis para assegurar o transporte de alunos no território do Alto Alentejo;*
- *Nos termos do artigo 24.º do RJSPTP, o cumprimento de obrigações de serviço público pode conferir o direito a uma compensação por obrigação de serviço público, a atribuir pela autoridade de transportes competente ao operador de serviço público respetivo, calculada nos termos do anexo ao Regulamento (CE) n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007, e do Decreto-Lei n.º 167/2008, de 26 de agosto, nas suas redações atuais;*
- *Mais se refere naquele artigo que a compensação por obrigação de serviço público corresponde ao efeito financeiro líquido decorrente da soma das incidências, positivas ou negativas, da execução da obrigação de serviço público sobre os custos e as receitas do operador de serviço público, comparando a totalidade de custos e receitas do operador de serviço público num cenário de existência de obrigação de serviço público, com os decorrentes de um cenário sem existência de obrigação de serviço público;*

- *Nos termos do Decreto-Lei n.º 167/2008, de 26 de agosto, o pagamento de compensações por obrigações e serviço público pode incluir um mecanismo de regularização de pagamentos efetuados por defeito ou por excesso;*
 - *Considerando a análise efetuada relativamente dos serviços adicionais contratualizados ao abrigo do presente contrato, demonstra que os níveis de procura estimada não são suscetíveis de cobrir os custos associados à sua de exploração traduzindo-se num agravamento das condições financeiras acordadas nos termos do Contrato de Concessão, e considerando ainda que a concessionária tinha previsto assumir determinados gastos, rendimentos e rentabilidades previstas no modelo base, que não podem ser colocados em causa pelo presente aditamento;*
 - *A Concessionária terá direito a uma compensação cujo montante e condições de pagamento constam do Anexo II ao presente Aditamento, que dele faz parte integrante”.*
8. Desta forma, o terceiro aditamento tem como objeto a modificação da Rede cuja exploração foi atribuída à Concessionária através do Contrato de Concessão sendo definida a compensação a atribuir pelo cumprimento das novas obrigações de serviço público.
9. Tendo em conta os horários definidos para a sua realização e a estimativa de veic.km realizados por ano, considerados para efeito de calculo da estimativa das obrigações de serviço público. No Quadro II.2 apresenta-se o custo operacional associado à exploração dos serviços o qual ascende a cerca de [confidencial] €/ano, ao qual acresce o IVA à taxa legal em vigor, estimando-se um custo total (sem IVA) de [confidencial] € para o total dos 4 anos de concessão.
10. Tendo em conta os pareceres emitidos pela AMT (58/AMT/2020 de 30 de julho, 39/AMT/2022 de 5 de maio e 67/AMT/2022 de 7 de julho) solicitou-se, de forma fundamentada, informação sobre se as alterações propostas:
- *Constituem modificação objetiva ao contrato, e se configuram alterações substanciais o respetivo objeto contratual, e de que forma não falseiam a concorrência e produzem uma alteração ao equilíbrio económico do contrato a favor do cocontratante, em termos de o colocar em situação mais favorável do que a resultante do equilíbrio inicialmente estabelecido;*

- Se estão em causa modificações objetivas ao contrato sem que se preencham os pressupostos indicados nos artigos 312.º e 420.º-A do Código de Contratos Públicos (CCP).

11. A 18 de agosto de 2022, a CIM respondeu que:

- *As alterações ao contrato constituem uma modificação objetiva ao contrato “mas não configuram alterações substanciais ao objeto contratual, na medida em que se mantêm inalterados o objeto da concessão, as condições da execução dos serviços contratados e o equilíbrio entre as partes, sendo apenas definidas novas Obrigações de Serviço Público OSP traduzidas na definição e serviços de transporte adicionais.”;*
- *As novas OSP “materializam-se na exploração de serviços adicionais de transporte em resposta a necessidades entretanto surgidas e não antecipáveis. Sublinha-se que estas necessidades resultam da necessidade de assegurar o transporte escolar, em virtude das alterações que entretanto ocorreram no modelo de funcionamento dos estabelecimentos de ensino a nível nacional, com o desdobramento de horários e o funcionamento por turnos, em resposta à situação pandémica motivada pela doença COVID 19 e à imposição de medidas de saúde pública pela Direção Geral de Saúde (DGS). À data de elaboração do procedimento de concessão não era possível prever pelos municípios e pela CIMAA as necessidades dos “Serviços Adicionais” a contratualizar pelo presente aditamento uma vez que, como referido anteriormente decorrem de necessidades de transporte escolar geradas pela Pandemia COVID 19. Relembrando que as peças foram desenhadas e aprovadas em 2019, tendo sido objeto de pedido de parecer prévio no mesmo ano e o concurso lançado em março de 2020.”;*
- *“As mesmas OSP, e os serviço de transporte correspondentes, não falseiam a concorrência porquanto se traduzem em menos de 10% dos veículos.km previstos no contrato original, não são suscetíveis de alterar as condições gerais do concurso, nem poderiam agora ser satisfeitas por outro operador dada a exclusividade dada ao cocontratante no contrato de concessão, situando-se, salvo melhor opinião, dentro dos limites fixados pelo artigo 313.º do Código dos Contratos Públicos em caso de modificação do contrato por razões de interesse público.”;*
- *“As alterações introduzidas também não alteram o equilíbrio económico do contrato a favor do contratante dado que o valor da compensação a pagar foi*

calculado considerando os custos e as receitas associados à obrigação imposta ao concessionário de exploração dos Serviços Adicionais, sendo o valor eventualmente a atribuir limitado ao estritamente necessário para compensar o efeito financeiro líquido decorrente da soma das incidências, positivas ou negativas, da execução das OSP aí referidas sobre os custos e as receitas da Concessionária. A Cláusula 4.^a do Aditamento ao Contrato previne situações que pudessem originar uma situação mais favorável do que a resultante do equilíbrio inicialmente estabelecido, garantindo que o efeito financeiro líquido das compensações pela imposição de OSP não altera o equilíbrio económico-financeiro do contrato: “Caso por razões de evolução da procura o efeito financeiro líquido decorrente da exploração dos Serviços Adicionais seja positivo, o concessionário compensará a concedente do valor respetivo. ...”.

12. Mais foi referido que:

- A alteração do contrato tem fundamento na alínea c) do artigo 312.º do Código dos Contratos Públicos, nomeadamente a superveniência de “*Razões de interesse público decorrentes de necessidades novas ou de uma nova ponderação das circunstâncias existentes*”. Como referido em resposta à questão anterior os “serviços adicionais” a contratar resultam da necessidade de assegurar o transporte escolar, face à alterações verificadas no modelo de funcionamento dos estabelecimentos de ensino, com o desdobramento de horários e o funcionamento por turnos, motivadas pela situação pandémica associada à doença COVID 19 e à imposição de medidas de saúde pública pela Direção Geral de Saúde (DGS), sendo por isso impossíveis de prever à data de elaboração do procedimento de concessão;
- “*(...)Estando em causa apenas a definição dos serviços de transporte adicionais e da fórmula de cálculo da compensação pelo cumprimento destas OSP, cujo montante se limita ao estritamente necessário para compensar o efeito financeiro líquido decorrente desse cumprimento, ou seja, deixando o Concessionário na mesmíssima posição em termos financeiros do que aquela em que estaria sem a imposição das novas OSP*”, entende a CIM que “*se encontram cumpridos os requisitos quanto à definição dos serviços a mais e respetiva compensação, não só nos termos dos referidos artigos 370.º a 381.º do CCP, mas também do RJSPTP aprovado pela Lei n.º 52/2015, de 9 de junho.*”;

- A modificação está de acordo com o disposto na cláusula 60.^a do Contrato de Concessão, que refere que *“a Concedente pode determinar alterações à concessão e ao Sistema de Mobilidade da Comunidade Intermunicipal do Alto Alentejo durante a execução do contrato, sem prejuízo do direito da Concessionária à reposição do equilíbrio financeiro-económico do contrato, nos termos da lei e do disposto na Cláusula 55.^a do Contrato de Concessão.”*
13. Em 19 de agosto a AMT solicitou o envio do modelo económico-financeiro atualizado, face ao acréscimo de serviços e obrigações, tendo a CIM remetido o documento em 30 de agosto de 2022.
14. Em 8 de setembro de 2022 a AMT manifestou a necessidade de prestação de esclarecimentos adicionais, designadamente em relação a:
- Os serviços e a respetiva compensação não se restringem a 2021/2022, mas a todo o período de concessão, relevando o pagamento de compensações (constantes do anexo ao aditamento) num modelo concursal que não a previa inicialmente, além de não ser claro o racional de aplicação de OSP para além do período que as motivou, colocar-se-á a questão sobre se, independentemente do montante das compensações, se não estará em causa uma modificação substancial ao modelo concursal após a sua adjudicação que, a ocorrer inicialmente, poderia ter modificado o desfecho daquele procedimento concorrencial.
 - A CIM esclareceu que: *“... Em suma, verificam-se necessidades adicionais de transportes públicos essenciais para garantir o transporte de alunos. Apesar destas necessidades terem surgido associadas à Pandemia COVID 19, o novo modelo de funcionamento dos estabelecimentos escolares perdura no tempo (continuando no presente ano letivo), em alguns casos decorrente das situações experimentais do funcionamento por semestres, tendo mesmo levado á reorganização parcial dos serviços de transporte público regular de passageiros.”*;
 - A AMT questionou ainda a CIM se não estará em causa uma modificação substancial a modelo concursal após a sua adjudicação que, a ocorrer inicialmente, poderia ter modificado o desfecho daquele procedimento concorrencial, ao que a CIM esclareceu *“...considera esta CIM que os serviços a contratualizar não alteram substancialmente o contrato ou o modelo de concurso, face ao previsto nas peças do procedimento de concurso internacional a que todos os interessados tiveram acesso e, conseqüentemente no contrato de serviço*

público de transporte rodoviário de passageiros assinado com a empresa criada para a exploração do serviço Transportes do Alto Alentejo, selecionada no âmbito do procedimento de concurso internacional”;

- *Atenta a jurisprudência recente do Tribunal de Contas¹ a AMT solicitou melhor esclarecimento das questões supra, tendo a CIM apresentado a seguinte resposta: “A situação em apreço pouco ou nada partilha com a factualidade analisada pelo Tribunal de Contas na decisão citada. Com efeito, aquele Tribunal entendeu existir uma alteração substancial do contrato uma vez que, por um lado, foi alterada a compensação a pagar, a qual era um dos fatores de avaliação das propostas, com um peso significativo de 70%, e, por outro lado, por via da alteração do próprio modelo económico-financeiro do contrato.*
- *Para a CIM “no caso da concessão dos serviços de transporte rodoviário de passageiros na região do Alto Alentejo, os concorrentes obrigaram-se, nos termos do Programa do Concurso e do Caderno de Encargos, a assumir integralmente o financiamento das atividades concessionadas, pelo que nunca o valor de qualquer compensação relevou para efeitos de avaliação das propostas. Assim, nenhuma modificação existe quanto ao modelo de avaliação das propostas. Quanto ao segundo aspeto, e porque o valor da compensação a atribuir, devidamente fundamentado, se limita a eliminar o efeito líquido negativo que para o operador decorre do cumprimento das obrigações adicionais, não existe qualquer ganho económico para o mesmo operador, pelo que também o modelo económico-financeiro do contrato permanece inalterado.*
- *A CIM conclui referindo que “Em suma, não se verificam neste caso “modificações introduzidas ao contrato [que] descaracterizam os seus aspetos essenciais”, em qualquer das dimensões citadas no Acórdão n.º 14/2022 do Tribunal de Contas, não estando em causa, salvo melhor opinião, uma alteração substancial do contrato.”;*
- *A terminar a AMT questionou a CIM se as compensações previstas no segundo aditamento ([confidencial] euros) ou serão pagas anualmente ou apenas em 2022, tendo a CIM referido: “As compensações previstas no segundo aditamento serão pagas apenas em 2022 e reportam-se a reduções tarifárias associadas à aplicação de descontos PART. Desconhecendo a CIMAA se o financiamento*

¹ <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/acordaos/1sss/Documents/2022/ac014-2022-1sss.pdf>

associado ao Programa PART terá continuidade para os anos subsequentes, não pode comprometer-se com a continuidade da aplicação das reduções tarifárias para além de 2022.”.

15. Adicionalmente, no que se refere aos montantes apurados, considera-se que os mesmos são coerentes com os pressupostos:
- No Quadro II.1. consta-se que os valores estimados permitem apurar um custo de [confidencial] €/veic.km para o ano 2022, exceto para a carreira 8967 – Monforte – Estremoz, para as quais os custos apurados são de [confidencial] €/veic.km, fruto da necessidade de alocar 1 veículos e 1 motorista em exclusivo a este serviço.
 - No Quadro II.2 apresenta-se a estimativa de quilómetros a realizar em cada serviço por ano, bem como para o período de 4 anos do contrato de concessão.
 - No Quadro II.2 apresenta-se o custo operacional associado à exploração dos serviços o qual ascende a cerca de [confidencial] €/ano, ao qual acresce o IVA à taxa legal em vigor, estimando-se um custo total (sem IVA) de [confidencial] € para o total dos 4 anos de concessão
16. O valor das compensações por obrigações de serviço público associadas à contratualização dos “Serviços Adicionais” a contratualizar ao abrigo do presente aditamento, afigura-se corresponder ao efeito financeiro líquido decorrente da comparação entre o cenário de existência de obrigação de serviço público por contratualização de serviços adicionais com o cenário de inexistência de obrigações de serviço público, tal como previsto no artigo 24.º do Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros (RJSPTP), no Regulamento (CE) n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007 (Regulamento), e no Decreto-Lei n.º 167/2008, de 26 de agosto, nas suas redações atuais e tendo em contas as obrigações legais da administração local previstas no artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro.

III – DAS CONCLUSÕES

17. Face ao exposto, nada obsta às modificações do Contrato de Concessão, nos termos apresentados, considerando-se que não se alteram os pressupostos essenciais do modelo contratual, dando execução a mecanismos contratuais existentes, balizados nas normas legais aplicáveis.

18. O valor das compensações por obrigações de serviço público associadas à contratualização dos “Serviços Adicionais” a contratualizar ao abrigo do aditamento, afigura-se corresponder ao efeito financeiro líquido decorrente da comparação entre o cenário de existência de obrigação de serviço público por contratualização de serviços adicionais com o cenário de inexistência de obrigações de serviço público, tal como previsto no artigo 24.º do RJSPTP, no Regulamento e no Decreto-Lei n.º 167/2008, de 26 de agosto, nas suas redações atuais e tendo em contas as obrigações legais da administração local previstas no artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro
19. Desta forma, mantém-se o sentido positivo dos anteriores pareceres já citados, por resultar uma avaliação de efetiva conformidade com o enquadramento legal aplicável.
20. Finalmente, de referir que deve ser remetida à AMT a versão final do contrato, assim que assinada.

Lisboa, 19 de janeiro de 2023.

A Presidente do Conselho de Administração

Ana Paula Vitorino