

PARECER N.º 50/AMT/2024

I – INTRODUÇÃO

1. Veio o Gabinete de Sua Excelência o Ministro das Infraestruturas e Habitação solicitar a emissão de parecer prévio vinculativo nos termos da alínea b) do n.º 2 do artigo 34.º do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, quanto o «Reequilíbrio financeiro do «Contrato de Concessão da exploração do serviço de transporte ferroviário suburbano de passageiros no eixo ferroviário norte-sul» celebrado entre o Estado Português e a Fertagus – Travessia do Tejo, Transportes, S.A».
2. Para o efeito foram remetida a documentação dos trabalhos da Comissão de Negociação sobre a Prorrogação do Prazo do Contrato de Concessão da Fertagus – Travessia do Tejo, Transportes, S.A, consubstanciada no respetivo relatório e anexos.
3. A referida Comissão havia previamente remetido a documentação em causa, no sentido da AMT a poder analisar, e de forma a viabilizar a emissão de parecer em temo, face ao fim próximo do contrato de concessão em vigor.
4. O parecer inscreve-se nas atribuições da AMT, previstas no n.º 1 do artigo 5.º dos seus Estatutos, publicados em anexo ao Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio 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, designadamente, 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 a defesa do interesse dos operadores económicos; monitorizar e acompanhar as atividades do mercado da mobilidade e dos transportes terrestres e fluviais, e; avaliar as políticas referentes ao Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes.

II – ENQUADRAMENTO

Fundamentação

5. Decorre do relatório da Comissão de Negociação (Comissão) que:
 - Constam a descrição e a fundamentação dos consensos obtidos e das soluções propostas pela comissão de negociação constituída, nos termos

e para os efeitos do Decreto-Lei n.º 111/2012, de 23 de maio, ao abrigo do Despacho n.º 10923/2023, de 12 de outubro, do Coordenador da Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos;

- Conforme previsto no Despacho n.º 196/2023, de 3 de outubro, do Secretário de Estado das Finanças, o mandato da Comissão, referente ao «Contrato de Concessão da exploração do serviço de transporte ferroviário suburbano de passageiros no eixo ferroviário norte-sul» celebrado entre o Estado Português e a Fertagus – Travessia do Tejo, Transportes, S.A. consiste em estabelecer “(...) o *reequilíbrio financeiro da concessão decorrente da suspensão do mecanismo de acerto previsto na Cláusula 8.ª-A, do contrato de concessão, relativamente aos anos de 2020 e 2021*”;
 - A minuta de acordo de reposição do equilíbrio económico e financeiro do Contrato de Concessão inclui em anexo, uma versão consolidada do Contrato de Concessão com as alterações propostas e os anexos que são substituídos ou alterados – entre os quais o novo cenário de oferta e o modelo financeiro que reflete os pressupostos e projeções considerados para efeitos de REF;
 - Inclui uma análise das premissas e pressupostos (quer jurídicos, quer económico-financeiros) que condicionaram e enquadraram o próprio processo negocial, bem com uma justificação desenvolvida da conformidade legal e do mérito do resultado negocial alcançado;
 - Inclui também fichas síntese das principais reuniões realizadas entre a Comissão de Negociação e a Fertagus, com o intuito de registar o itinerário negocial percorrido.
6. Refere-se que a versão vigente do Contrato prevê, na respetiva Cláusula 8.ª-A, um mecanismo de acerto que pode resultar na obrigação de uma Parte do Contrato de Concessão de pagar uma determinada quantia pecuniária à outra Parte, consoante a diferença entre (i) os valores reais registados num determinado ano civil para os proveitos tarifários do serviço ferroviário e rodoviário e os custos de exploração tipificados no n.º 1 da Cláusula 8.ª-A e (ii) os correspondentes valores de referência previstos no Modelo Financeiro que consta do Anexo 6 do Contrato de Concessão.

7. No que respeita aos anos de 2020 e 2021, aplicação do mecanismo de acerto em apreço gerou ao Estado a obrigação contratual de pagar à Fertagus um montante, pelos dois anos, de €4.925.975,30.
8. No entanto, o valor em causa, favorável à Fertagus, não foi transferido pelo Estado, por se entender que este pagamento encontrar-se-ia impedido pela legislação aplicável (em particular, em virtude do disposto no artigo 3.º do Decreto-lei n.º 19-A/2020, de 30 de abril,),
9. A Fertagus comunicou ao Estado o seu entendimento de que esta situação consubstanciaria um evento gerador da reposição do equilíbrio financeiro do Contrato de Concessão, devendo ser compensados através da prorrogação do Contrato de Concessão nos termos do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 19-A/2020:
 - O prejuízo resultante do não pagamento da compensação financeira a que se refere a Cláusula 8.ª-A do Contrato, relativamente aos anos de 2020 e de 2021, no valor de 3.210.675,50 e 1.715.299,79, respetivamente, para um total de 4.925.975,30 €
 - Juros de mora devidos sobre o valor indicado;
 - O prejuízo decorrente do facto de o “não pagamento” ter levado a que a Fertagus não tivesse disponibilidade financeira para cumprir as respetivas obrigações de pagamento perante a Infraestruturas de Portugal, S.A. (IP), do qual resultou o dever da Fertagus de pagar à IP, a título de juros de mora, um valor originalmente quantificado em 310.668,09 €;
 - Juros de mora devidos sobre o valor indicado.
10. O IMT, enquanto representante do Estado, reconhece a existência de factos suscetíveis de fundamentar a REF e propôs o início de um procedimento negocial.
11. Após nomeação da Comissão, esta vem entender que:
 - A causa legítima da suspensão de pagamentos por parte do Estado baseia-se no entendimento de que o mecanismo contratual de acerto, é subsumível no conceito genérico de «cláusulas contratuais que preveem o direito a compensação por quebras de utilização» utilizado pelo legislador no artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 19-A/2020;

- O Decreto-Lei n.º 19-A/2020¹ indica que o seu âmbito de aplicação não se restringe ao caso da REF ou compensações que encontrem a sua origem ou causa direta na pandemia, mas todos os “contratos em que se preveja expressamente o direito do contraente ou parceiro privado a ser compensado por quebras de utilização”;
- Nos termos daquele diploma compensação em causa *“só pode ser realizada através da prorrogação do prazo de execução das prestações ou de vigência do contrato, não dando lugar, independentemente de disposição legal ou estipulação contratual, a revisão de preços ou assunção, por parte do contraente ou parceiro público, de um dever de prestar à contraparte”*;
- Não está em causa uma alteração unilateral imposta pelo Estado-Concedente, mas, antes, uma imposição legislativa determinada pelo Estado-legislador;
- Não está em causa a aplicação do Código dos Contratos Públicos, por força do disposto no artigo 54.º da Diretiva n.º 2014/23/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro, segundo o qual *“a presente diretiva não se aplica às concessões objeto de proposta ou adjudicadas antes de 17 de abril de 2014”*, aplicando-se o Código do Procedimento Administrativo e os princípios gerais de contratação pública e de contratos administrativos que têm sido densificados pela doutrina e jurisprudência;
- O objetivo principal da negociação deve centrar-se na fixação de um prazo de prorrogação adequado para repor o desequilíbrio gerado pela suspensão *ex vi legis* do mecanismo de acerto previsto na Cláusula 8.^a-A

¹ Artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 19-A/2020: *“1 - Nos termos da alínea b) do artigo 4.º do Decreto do Presidente da República n.º 17-A/2020, de 2 de abril, são suspensas, de dia 3 de abril de 2020 até ao termo da vigência do estado de emergência, as cláusulas contratuais e disposições normativas que preveem o direito à reposição do equilíbrio financeiro ou a compensação por quebras de utilização em qualquer contrato de execução duradoura em que o Estado ou outra entidade pública sejam parte, incluindo contratos de parceria público-privada, não podendo os contraentes privados delas valer-se por factos ocorridos durante o referido período. 2 - Sem prejuízo do disposto no número anterior quanto ao período a que se reporta, nos contratos em que se preveja expressamente o direito do contraente ou parceiro privado a ser compensado por quebras de utilização ou em que a ocorrência de uma pandemia constitua fundamento passível de originar uma pretensão de reposição do equilíbrio financeiro, tal compensação ou reposição só pode ser realizada através da prorrogação do prazo de execução das prestações ou de vigência do contrato, não dando lugar, independentemente de disposição legal ou estipulação contratual, a revisão de preços ou assunção, por parte do contraente ou parceiro público, de um dever de prestar à contraparte.”*

do Contrato de Concessão, sem colocar o parceiro privado numa situação mais vantajosa do que aquela em que se encontrava inicialmente.

12. A Comissão refere que a *“solução acarreta o inconveniente de adiar o acesso de terceiros às prestações abrangidas pelo contrato em regime de exclusivo”*, pelo que *“procurou negociar e implementar soluções contratuais que permitissem otimizar o serviço concessionado à luz das novas necessidades dos utentes e, simultaneamente, fixar o menor período adicional possível, de modo a minimizar o adiamento da abertura ao mercado das prestações contidas no objeto do contrato”*.
13. Refere também a Comissão que os prejuízos alegados pela Fertagus e a respetiva quantificação foram alvo de análise pela Comissão de Negociação, tendo sido suscitadas diversas objeções e que mereceram a aceitação pela Fertagus.
14. Estava em causa:
 - [confidencial];
 - O ajustamento da compensação atribuível à Fertagus na justa medida do diferencial entre as penalidades cobradas pela IP e os ganhos de capitalização da Fertagus, conforme a taxa de capitalização acordada, assegurando a neutralidade financeira do evento causador da REF;
 - A desconsideração do valor referente ao período do Estado de Emergência no âmbito da quantificação do dano imputável ao evento gerador de REF.
15. Tal resultou na fixação de um montante de €5.550.709, inferior, portanto, ao peticionado pela Fertagus.
16. Refere também a Comissão que foram ponderados cenários de reforço da oferta e a resposta possível à pressão da procura², que continua em crescimento e com tradução nas elevadas taxas de ocupação, tendo em conta a sua tradução em termos de custos e proveitos para o apuramento da REF, a traduzir em prorrogação do prazo da concessão.
17. [confidencial]³ [confidencial] *“a melhor opção de cenário de exploração durante o período de prorrogação, pois, não só é a opção que melhor serve o interesse público,*

² [confidencial]

³ [confidencial]

através do reforço de oferta que vai ao encontro do crescimento da procura, em particular do serviço a Setúbal, mas também é a opção que resulta no menor prazo de prorrogação, atendendo a que as receitas adicionais estimadas mais que ultrapassam o superior perfil de custos⁴ necessário para o executar”.⁵

18. De referir que quanto a valor da Taxa de Utilização da Infraestrutura a Fertagus prevê percorrer mais [confidencial] do que percorre atualmente, o que irá impactar novamente, e de forma significativa, o custo da TUI (cobrado por comboio-quilómetro), pois implica uma utilização superior da infraestrutura
19. De referir ainda que o reforço da oferta consubstanciado no “Cenário C” proposto pela Fertagus obriga à reformulação do Horário, [confidencial].

A IP, a pedido da Fertagus, estudou a viabilidade desta reformulação de horário tendo concluído que (*sic*):

“ A reformulação da oferta da Fertagus é tecnicamente viável.

A implementação desta alteração do serviço terá de ocorrer num contexto de mudança de Horário.

A implementação da nova oferta da Fertagus em 15/12/2024, data de início de vigência do Horário 2025, necessita o acordo da CP às alterações identificadas no ponto 2.

As alterações e compatibilização dos canais dos comboios de mercadorias [confidencial], que circulam no troço entre Coina e Porto de Setúbal, podem ser assumidas pela IP no contexto de elaboração do Horário 2025. No entanto, o processo de compatibilização pode ser beneficiado caso os Operadores estejam previamente informados da alteração da ofertada Fertagus.”

20. Por “constituir um fator exógeno às Partes e que impacta severamente a capacidade do Concessionário de gerar fluxos de caixa, influenciando, desse modo, significativamente o cálculo da prorrogação devida” refere a Comissão que

⁴ Comissão “considera os valores apresentados como razoáveis e necessários à boa execução do Contrato de Concessão”.

⁵ Refere a Comissão que “os proveitos tarifários do serviço ferroviário da Concessão representam uma das variáveis de acerto da Cláusula 8.ª-A, pelo que desvios face aos valores inscritos no Modelo Financeiro (tendo ainda em consideração o mecanismo de partilha de *upsides* melhor explicado *infra*), sejam eles positivos ou negativos, serão compensados por um pagamento de/para o Concedente. No entanto, conforme se referiu, tentou-se garantir a maior adesão possível à realidade, por forma a garantir a inexistência de custos futuros para o Estado.”

“qualquer desvio face aos valores inscritos no Modelo Financeiro, seja ele positivo ou negativo, será anulado através de uma compensação de/para o Concedente”.

21. No que se refere à renda que a Fertagus (locatária) paga à Sage secur (empresa pública detentora do material circulante) pela utilização do material circulante, esta constitui um dos maiores custos de exploração da Fertagus. *Refere a Comissão que “ainda se aguarda por uma decisão do Governo quanto a esta matéria, para efeitos do presente relatório e elaboração dos instrumentos jurídicos em anexo” tendo-se considerado [confidencial].”*
22. Acrescenta que que respeita às grandes reparações que *“são responsabilidade da Sage secur, mas para as quais a Fertagus é contratada”,* resulta da renegociação de 2019 que a Fertagus devia *elaborar “um plano para um novo ciclo de manutenção do material circulante, considerando que alguns equipamentos e componentes críticos para a segurança estavam a terminar o seu ciclo de vida naquele período, tanto por via do tempo decorrido, como da quilometragem realizada. De forma a dar continuidade aos mesmos níveis de fiabilidade e segurança das automotoras, esses equipamentos e componentes críticos teriam de ser substituídos, repondo o potencial de vida dos mesmos. A sua substituição resultou na extensão da vida útil residual do material circulante afeto à Concessão Fertagus até 2039 (um incremento de 20 anos face ao prazo inicial).”*
23. Contudo *“existem diferenças ao nível da quilometragem, decorrente da adoção do Cenário C de reforço da oferta (v. supra), e de circunstâncias internacionais”,* que determinam ajustes, estimando-se que consubstanciam no valor mensal da renda do material circulante, a partir de janeiro de 2025, em 769.916 euros. Salienta a Comissão que este custo representa também uma das variáveis de acerto da Cláusula 8.^a-A, pelo que qualquer desvio face aos valores inscritos no Modelo Financeiro, seja ele positivo ou negativo, será anulado através de uma compensação de/para o Concedente.
24. Em matéria de investimentos, refere a Comissão que o previsto na renegociação de 2019, para o período adicional 2020-2024, pressupunha o final do prazo da concessão a 30 de setembro e 2024. Contudo, a prorrogação objeto da negociação traz implicações, também, ao nível das necessidades de investimentos considerados essenciais pela Fertagus, para dar continuidade ao

serviço concessionado, tendo em conta as atuais circunstâncias, nomeadamente em termos de procura, reforço da oferta e obrigações a que está sujeita.

25. Estão em causa equipamentos e infraestruturas. manutenção, bilhética, segurança e vigilância, que a Comissão considera *“como necessários face às novas circunstâncias, reconhecendo o mérito dos mesmos na contribuição para a qualidade do serviço objeto da Concessão, potenciando, ao mesmo tempo, a redução do prazo de prorrogação.”*.
26. Neste contexto, a Comissão exigiu a previsão expressa, no Acordo de REF da realização dos investimentos em causa como uma obrigação contratual do Concessionário, cujo incumprimento pode dar lugar, entre outras, à aplicação de sanções contratuais pecuniárias pelo Concedente.
27. [confidencial]
28. Justifica a Comissão que salvaguardando o “princípio de não aumento de despesa para o Estado”, *“no contexto da definição de novas projeções financeiras para o período de prorrogação – e mantendo-se o referido “princípio de não aumento de despesa para o Estado” subjacente à Cláusula 8.^a-A –, os incrementos verificados entre 2019 e 2024, quer no custo com energia de tração, quer no custo com a TUI, quer ainda no custo com renda do material circulante, tiveram de ser incorporados nas novas projeções financeiras, com vista a manter a “neutralidade” do mecanismo de acerto previsto na Cláusula 8.^a-A, o que, inevitavelmente, resulta na necessidade de um prazo de prorrogação mais longo para o efeito da REF em análise”*.
29. Acrescenta a Comissão que *“os prazos alcançados na presente negociação estão altamente condicionados por estas três rubricas de custos, cuja determinação é exógena tanto à Comissão de Negociação, como à Fertagus”* e *“resultou que o prazo de prorrogação, caso não tivesse ocorrido o incremento dos custos suprarreferidos, [confidencial] inferior aos prazos apurados nos pontos supra”*.
30. Neste contexto, a Comissão recorda que *“a proposta fundamentada, que viria a dar origem à nomeação da Comissão de Negociação, ter expressamente referido a necessidade de adotar “medidas complementares que permitam limitar tal prorrogação ao menor prazo possível, sem afetar as condições de execução contratual e mantendo os níveis de serviço contratados”* pelo que algumas

alterações contratuais pontuais e acessórias foram preconizadas no âmbito da negociação, incluindo:

- Investimentos para reforço da oferta do serviço concessionado;
 - Introdução de um mecanismo de partilha dos proveitos tarifários no Contrato de Concessão, cuja aplicação terá lugar quando, num determinado ano civil, esses proveitos tarifários sejam superiores (*upsides*) ao correspondente valor estimado que consta do Modelo Financeiro.
31. Por outro lado, do ponto de vista jurídico, refere a Comissão que a implementação do *resultado negocial consiste na introdução, a propósito da REF, de modificações objetivas ao Contrato de Concessão. Neste quadro, a conformidade jurídica do mesmo depende, fundamentalmente, da observância dos limites normativos de “modificabilidade contratual” aplicáveis*
32. Para o efeito, foram tidos em conta o Código do Procedimento Administrativo; e os princípios gerais de contratação pública e de contratos administrativos que têm sido densificados pela doutrina e jurisprudência e que, maioritariamente, se encontram hoje refletidos legalmente no CCP, como sejam o Princípio da intangibilidade do objeto (essencial) do contrato; e Princípio da concorrência.
33. Sublinha a Comissão que *“analisou a viabilidade jurídica da qualificação do evento alegado pela Fertagus como uma causa legítima de REF. Em seguida, a Comissão de Negociação procurou apurar os danos que efetivamente foram causados à Fertagus pelo evento gerador da REF (...) não ficando nenhuma das partes com uma posição económico-financeira mais favorável na sequência da REF.”*, além de que *“o Decreto-Lei n.º 19-A/2020 que impõe a prorrogação como a única forma possível de repor equilíbrio do contrato, no caso em apreço, pelo que não poderia a Comissão de Negociação ponderar outra forma de reposição que a alteração do prazo contratual.”*
34. Refere a Comissão que as propostas estas modificações contratuais contribuíram *“para a redução do prazo necessário para compensar a Fertagus pelos danos imputáveis ao evento gerador da REF em causa. Ou seja, se não fossem estas modificações, seria necessária uma prorrogação contratual mais significativa para o efeito da REF”* e nesse sentido *“uma vez que a prorrogação contratual implica, naturalmente, o adiamento da re-sujeição do objeto do contrato à concorrência*

(claro está, sem prejuízo da possibilidade da internalização do serviço concessionado pelo Estado-Concedente, a qual constitui uma opção totalmente legítima à luz do direito aplicável), a sua redução configura, per se, um resultado plenamente corroborado pelo princípio da concorrência”

35. [confidencial]
36. Defende também a Comissão que o acordo não está sujeito à fiscalização prévia do Tribunal de Contas, nos termos dos artigos 44.º a 48.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, porque *“previsivelmente, o Estado-Concedente não terá de efetuar qualquer pagamento à Fertagus durante o período de prorrogação. Assim, à luz do disposto na alínea d) do n.º 1 do artigo 46.º da Lei n.º 98/97 (a contrario), está em causa um acordo fora da incidência da fiscalização prévia. Por outro lado, segundo a jurisprudência do Tribunal de Contas, os acordos de REF não são subsumíveis em qualquer um dos tipos de atos ou contratos previstos no elenco taxativo do n.º 1 do artigo 46.º da Lei n.º 98/97, pelo que estes acordos se encontram excluídos do âmbito da fiscalização prévia, sem prejuízo da possibilidade da sua fiscalização sucessiva (cfr. maxime, a Decisão n.º 101-A/2019, processo n.º 3549/201828)”*.
37. A Comissão chama atenção para *“a existência de um risco (em sentido amplo) que, embora não imputável à própria prorrogação do Contrato de Concessão em equação, lhe está associado e que está relacionado com o material circulante utilizado pela Fertagus na exploração do serviço de transporte.*
38. Ambos estes contratos vão terminar igualmente a 30 de setembro de 2024, *“sendo, pois, imprescindível garantir a sua devida prorrogação/renovação, de forma a assegurar que, durante o período de prorrogação do Contrato de Concessão, a Fertagus continua a ter acesso à utilização do material circulante, que é uma condição operacional sine qua non para o funcionamento normal do serviço concessionado. (...) a prorrogação/renovação destes contratos está fora do âmbito da presente negociação, tendo em conta que estão em causa negócios jurídicos dos quais o Estado-Concedente não é parte contratual. Por isso, cabe às entidades em causa – i.e., a Fertagus e a Sagesecur – assegurarem a conclusão atempada desta prorrogação/renovação (inclusivamente a devida análise, por parte da Sagesecur sobre os termos de sujeição, ou não, da prorrogação/renovação do Contrato de Manutenção do Material Circulante à*

fiscalização prévia do Tribunal de Contas), para que não se verifique o risco de falta de operacionalidade do serviço concessionado no período de prorrogação do Contrato de Concessão.”

39. No que se refere ao contrato de concessão, a Comissão entende que a negociação implica a introdução de modificações objetivas ao Contrato de Concessão e aos respetivos anexos.

Disposição	Alteração
1. ^a	<i>Atualização das definições e eliminação das definições obsoletas.</i>
2. ^a	<i>Revogação do n.º 8, que se referia ao serviço complementar de transporte rodoviário que, entretanto, foi extinto em 2022.</i>
2. ^a A	<i>Revogação de toda a cláusula, que regulava o serviço complementar de transporte rodoviário que, entretanto, foi extinto em 2022.</i>
4. ^a	<i>Alteração da data do termo de vigência do Contrato de Concessão, que passa de 30 de setembro de 2024 para 31 de março de 2031(ou 31 de maio de 2030, caso o Governo opte pela taxa de juro fixa a aplicar ao material circulante), em virtude da prorrogação do Contrato de Concessão no âmbito da REF objeto do presente procedimento de negociação.</i>
8. ^a	<i>Alteração da redação do n.º 1, com vista a incluir o referido “mecanismo de partilha dos upsides” descrito no Subcapítulo 3.4 do presente Relatório;</i> <i>Aditamento de um novo n.º 6, por forma a esclarecer os termos de aplicação do(s) mecanismo(s) previsto(s) nos n.ºs 1 e 2 da Cláusula 8.^a no ano de 2024, considerando que em relação ao período entre janeiro e setembro deste ano civil, o regime aplicável consta do Contrato de Concessão resultante do Acordo de REF de 2019, enquanto em relação ao período dentre outubro e dezembro, o regime aplicável já corresponde àquilo que resultará do Acordo de REF de 2024 em equação.</i>

8.^aA	<p><i>Aditamento de um novo n.º 3, com vista a esclarecer os termos de aplicação do mecanismo de acerto já previsto na Cláusula 8.^a-A no ano de 2024, considerando que em relação ao período entre janeiro e setembro deste ano civil, o regime aplicável consta do Contrato de Concessão resultante do Acordo de REF de 2019, enquanto em relação ao período dentre outubro e dezembro, o regime aplicável já corresponde àquilo que resultará do Acordo de REF de 2024 em equação;</i></p> <p><i>Aditamento de um novo n.º 4, cujo objetivo consiste apenas em clarificar a articulação da Cláusula 8.^a-A com as demais cláusulas contratuais relevantes para a aplicação do mecanismo de acerto.</i></p>
8.^aB	<p><i>Trata-se de uma nova cláusula criada no propósito de introduzir o “mecanismo de acerto em função das variações da taxa de IRC” descrito no Subcapítulo 3.3, ponto ii) (d), do presente Relatório</i></p>
11.^a	<p><i>Atualização da data de referência, prevista no n.º 1, da lista de bens e direitos integrantes do Estabelecimento da Concessão.</i></p>
12.^a	<p><i>Revogação da alínea b) do n.º 1, que se referia ao serviço complementar de transporte rodoviário que, entretanto, foi extinto em 2022.</i></p>
14.^aB	<p><i>Alteração introduzida com vista a refletir a regulação que resultará da prorrogação/renovação do Contrato de Locação do Material Circulante celebrado entre a Fertagus e a Sagesecur.</i></p>
26.^a	<p><i>Revogação da alínea b) do n.º 2, que se referia ao serviço complementar de transporte rodoviário que, entretanto, foi extinto em 2022.</i></p>
34.^a	<p><i>Atualização da data de resgate em consequência da prorrogação do Contrato de Concessão.</i></p>
36.^a	<p><i>Revogação da alínea h) do n.º 4, que se referia ao serviço complementar de transporte rodoviário que, entretanto, foi extinto em 2022.</i></p>

41.^a	<i>Atualização da caução identificada no n.º 1; Atualização da remissão constante do n.º 2.</i>
47.^a	<i>Inclusão no n.º 1 de regras que regulam o eventual problema de contradição entre o clausulado do Contrato de Concessão e o Acordo de REF de 2024, bem como entre o Acordo de REF de 2019 e o Acordo de REF de 2024.</i>
Anexo 3	<i>Revogação deste anexo, que regulava o serviço complementar de transporte rodoviário que, entretanto, foi extinto em 2022.</i>
Anexo 5	<i>Atualização do respetivo conteúdo, com vista a implementar o reforço da oferta que integra o resultado negocial, a partir de janeiro de 2025, conforme descrito no Subcapítulo 3.3 do presente Relatório.</i>
Anexo 6	<i>Atualização do Modelo Financeiro, constante deste anexo, para o período de prorrogação.</i>
Anexo 6 A	<i>Atualização do ficheiro excel constante deste anexo que serve para auxiliar as Partes na aplicação do mecanismo de acerto previsto na cláusula 8.^a-A.</i>
Anexo 7	<i>Mera atualização do respetivo conteúdo, de acordo com o tarifário vigente</i>
Anexo 15	<i>Recuperação dos indicadores “PT – Passageiros Transportados” e “PKT – Passageiros Km Transportados” (eliminados na negociação de 2019), que se revelam úteis por causa da recente alteração introduzida pela AML ao Regulamento n.º 278-A/2019; Eliminação dos indicadores respeitantes ao serviço complementar de transporte rodoviário que, entretanto, foi extinto em 2022.</i>

40. Considera a Comissão que de forma a garantir que o conteúdo do Acordo de REF acima descrito tenha habilitação legal, é também necessário proceder à devida alteração das bases legais (do Decreto-Lei n.º 78/2005, de 13 de abril, com a última alteração introduzida pelo Decreto-Lei n.º 174-A/2019, de 18 de dezembro), através de decreto-lei, em momento prévio à celebração do Acordo de REF.

41. Finalmente, Comissão de Negociação alerta para a *“especial urgência que reveste quer a aprovação do Relatório, quer o cumprimento dos passos subseqüente (...), uma vez que o Contrato de Concessão termina a 30 de setembro de 2024. Com efeito, após essa data já não será possível celebrar o acordo de REF proposto, na medida em que a prorrogação do Contrato de Concessão se torna inexecutável”*.

III – PARECER

42. A exploração do transporte suburbano de passageiros no eixo ferroviário norte-sul foi atribuída pelo Estado Português, na sequência de concurso público internacional, pelo prazo de 30 anos (terminando em 2029), tendo o Contrato de Concessão sido celebrado em 22 de junho de 1999, prevendo a possibilidade de a Concessão ser renovada por um período não superior a 15 anos e no âmbito de umas Bases da Concessão aprovadas pelo Decreto-Lei n.º 189-B/99, de 2 de junho.
43. Uma vez que o Contrato previa a possibilidade de a Concessão poder ser renegociada se, no seu período inicial, o volume de tráfego não atingisse o limite inferior da banda de tráfego prevista, e tendo-se tal verificado, foi efetuado um processo de renegociação que culminou na aprovação de novas Bases de Concessão pelo Decreto-Lei n.º 78/2005, de 13 de abril. Daquela renegociação resultou:
- Redução do prazo da Concessão de 2029 para 2010;
 - Possibilidade de prorrogação adicional de 9 anos (terminando em 2019), condicionada ao cumprimento dos parâmetros de qualidade do serviço prestado e inexistência de participações financeiras do Estado;
 - Transferência de risco para a Concessionária dos riscos associados a comportamentos da procura abaixo dos níveis previamente fixados no Contrato original;
 - Partilha de upsides de receita, caso o comportamento da procura fosse mais favorável do que inicialmente considerado;
 - Transferência do material circulante para o Estado.

44. Em 20 de dezembro de 2010 foi efetuado o acordo modificativo do Contrato de Concessão, aprovando-se igualmente novas Bases da Concessão por via do Decreto-Lei n.º 138-B/2010, de 28 de dezembro, o que se traduziu nas seguintes alterações:
- Efetivação da prorrogação do prazo até 31 de dezembro de 2019;
 - Introdução da possibilidade de denúncia, a partir de 1 de janeiro de 2017, por motivos de interesse público;
 - Pagamento, pela Concessionária, de contrapartidas financeiras anuais;
 - Assunção integral do risco negativo da procura pela Concessionária;
 - Possibilidade de a Concessionária fixar o tarifário até um ponto percentual acima da inflação ou até ao limite definido para os restantes operadores da Área Metropolitana de Lisboa (AML).
45. Devido à reformulação na metodologia de cálculo das tarifas devidas pela utilização da infraestrutura ferroviária (TUI) que implicou um aumento substancial daquela tarifa e motivou um pedido de reequilíbrio económico-financeiro (REF) da Concessão, através do Despacho n.º 3064/2018, de 15 de março foi constituída nova Comissão de negociação, tendo as partes chegado a acordo relativamente à quantificação dos impactos decorrentes do aumento extraordinário da TUI, dos efeitos líquidos decorrentes do congelamento tarifário anteriormente referidos e das alterações contratuais necessárias para assegurar a reposição do equilíbrio económico-financeiro da concessão e acomodar a implementação do novo sistema tarifário da área metropolitana de Lisboa na concessão.
46. De tal resultou a publicação do Decreto-Lei n.º 174-A/2019 de 18 de dezembro, que procede à segunda alteração às bases da concessão da exploração do serviço de transporte ferroviário de passageiros do eixo norte-sul da região de Lisboa, aprovadas em anexo ao Decreto-Lei n.º 78/2005, de 13 de abril, e alteradas pelo Decreto-Lei n.º 138-B/2010, de 28 de dezembro.
47. No Parecer prévio vinculativo da AMT n.º 61/AMT/2019 a AMT já havia referido o seguinte:
- *“Pela renegociação ocorrida em 2010, o prazo da Concessão foi encurtado para 31 de dezembro de 2019;*

- *Posteriormente, em 2011, ocorreu um “evento” que provocou um “dano” no operador privado, afetando o equilíbrio económico-financeiro da Concessão e originando a necessidade de ser compensado;*
- *Em 2012, a Fertagus requereu a abertura do processo negocial para apuramento e pagamento do quantum indemnizatório, mas os procedimentos públicos em 2013 e 2014 não produziram resultados;*
- *Em 2015 surge novo “evento” originador do desequilíbrio da Concessão, sendo que as diligências promovidas em 2018 foram novamente proteladas por nova iniciativa pública já em 2019;*
- *Apenas em 2019 foi possível apurar o montante indemnizatório necessário a reequilibrar a Concessão”*

Atento o quadro acabado de recensear, os resultados da renegociação, bem como os seus pressupostos, relevam-se altamente condicionados, desde logo porque uma das opções potencialmente possíveis - submissão à concorrência – já não é viável perante o termo da Concessão em 31 de dezembro de 2019, sendo manifestamente impossível desenvolver os procedimentos necessários à preparação, lançamento e adjudicação de um Contrato na sequência de concurso público.”

48. Ora, o mesmo hoje se verifica, pois, devido a novos “eventos” de 2020 e 2021, estamos novamente, perante o fim da concessão a 30 de setembro de 2024, sem possibilidade de, em tempo, desenvolver diligências no sentido da submissão à concorrência.
49. Nesta esteira, tal como em 2019, será relevante referenciar o contexto da liberalização do transporte de passageiros na União Europeia, que é o culminar de um longo processo legislativo - composto por regulamentos e diretivas, todas transpostas para a ordem jurídica nacional - sobretudo assente na emissão dos diversos “Pacotes Ferroviários”, desde 1991⁶ e com o objetivo de promover a

⁶ A Diretiva n.º 91/440/CEE do Conselho, de 29 de julho, que deu início à prossecução dos objetivos de a abertura do setor à concorrência, com o objetivo de criar um espaço ferroviário europeu único assente na premissa de que o aumento da concorrência aumentará a eficiência do ecossistema ferroviário e resultará numa maior satisfação dos clientes com os serviços prestados. O 1.º Pacote Ferroviário de 2001 estabeleceu a separação da gestão da infraestrutura e dos operadores; critérios técnicos de segurança, de qualidade e licenciamento de empresas e profissionais e modifica diretivas de 1991 e 1995 que já preconizavam a liberalização do setor ferroviário e o estabelecimento de um Espaço Único Europeu dos Transportes; O 2.º Pacote Ferroviário de 2004 estabeleceu uma maior harmonização nos requisitos de segurança, interoperabilidade do sistema convencional, requisitos comuns para a alta velocidade e liberalizou o transporte ferroviário de mercadorias; O 3.º Pacote Ferroviário de 2007 estabeleceu o livre acesso ao transporte

concorrência nos mercados de serviços de transporte ferroviário de passageiros e mercadorias e incentivar os operadores ferroviários a melhor responder às necessidades dos passageiros, melhorar a qualidade dos seus serviços e a sua relação custo-eficácia, tratando-se de operadores públicos ou privados.

50. O 4.º Pacote Ferroviário composto, na sua vertente de mercado, pela Diretiva (UE) 2016/2370 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de dezembro de 2016 e pelo Regulamento (EU) 2016/2338, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de dezembro, foi transposto para a ordem jurídica interna, designadamente, pelo Decreto-Lei n.º 124-A/2018, de 31 de dezembro, o livre acesso às redes ferroviárias dos Estados-Membros é efetuado através de (i) Acesso direto a linha, troço ou região, competindo com outros operadores pelos canais horários disponíveis na infraestrutura e (ii) competição por contratos de serviço público, com obrigações de serviço público, com direitos exclusivos numa linha, troço ou região.
51. No que se refere ao acesso livre, desde 1 de janeiro 2019 que qualquer operador pode solicitar o acesso à infraestrutura ferroviária nacional, desde que: (i) obtenha as adequadas licenças de acesso à atividade e certificado de segurança junto do IMT (ii) notifique a AMT do pedido de acesso à rede, indicando aquelas licenças, itinerários, modelos de exploração pretendidos, características do material circulante, etc., conforme formulário tipo aprovado pela AMT⁷ (iii) solicite junto do gestor da infraestrutura (IP) os canais horários pretendidos.
52. Nesta sequência, a IP deverá aferir da disponibilidade da via e das estações, tendo em atenção o Diretório de Rede - documento previsto na legislação nacional e europeia, que é validado todos os anos pela AMT, com antecedência de 2 anos - que contém, entre outros pontos, as características da rede ferroviária nacional, a enunciação das condições de acesso e de utilização, descrição dos serviços prestados às empresas de transporte ferroviário e divulgação do tarifário.

internacional ferroviário de passageiros, criou requisitos comuns de certificação dos maquinistas e criou regras relativas a direitos dos passageiros ferroviários; Em 2010, o 1.º Pacote foi alterado no sentido estabelecer normas sobre o financiamento e gestão de infraestrutura; acesso a instalações ferroviárias e independência e competência dos órgãos reguladores; O 4.º Pacote Ferroviário de 2013 que liberaliza o mercado, impõe requisitos comuns de segurança e interoperabilidade, bem como normalização das contas das empresas de caminhos de ferro e estabelece mecanismos de contratualização de serviços públicos ferroviários.

⁷ https://www.amt-autoridade.pt/media/1789/crs_modelo_formulario.pdf

53. Contudo, se existir um contrato de serviço público que abranja um trajeto em concreto e o acesso por um terceiro operador colocar em causa o equilíbrio económico do referido contrato, o operador abrangido pelo contrato pode solicitar à AMT a realização de um teste económico de aferição daqueles impactos, de acordo com o previsto no Regulamento de Execução (UE) 2018/1795 da Comissão, de 20 de novembro de 2018 e com o regulamento próprio da AMT^{8 9}.
54. É certo que existência de um Contrato de serviço público não constitui de *per se* um entrave legal para que os Estados-Membros possam proibir o acesso de outras empresas ferroviárias às infraestruturas em causa com vista à prestação de serviços de transporte, a não ser que os novos serviços ferroviários prejudiquem o equilíbrio económico de um contrato de serviço público. Assim, a prorrogação do presente Contrato de Concessão não pode ser entendida – por princípio - como uma condição de encerramento concorrencial do mercado, cabendo a AMT avaliar as circunstâncias em que se perspetiva o acesso ao mercado por parte de novos operadores, garantindo que o equilíbrio económico da Concessão não resulta prejudicado.
55. A entrada de novos operadores pode induzir efeitos positivos para a economia (nacional e regional) e para população, com oferta de novos serviços onde eles não existam ou de cariz complementar a existentes e pode também ter efeitos positivos em todo o sistema e em outros operadores, designadamente pela potenciação da procura, distribuindo-se por toda a rede. Contudo, terá sempre de se analisar o caso concreto e aferir dos eventuais impactos (positivos ou negativos) da entrada de um novo operador (acesso livre ou concessão) em linhas onde já opere um ou vários prestadores de serviços ferroviários¹⁰.

⁸ Regulamento n.º 910/2019, publicado no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 299.

⁹ Nesse caso, a AMT deverá avaliar, principalmente, e de forma objetiva: (i) Impactos negativos para o operador quanto à rentabilidade dos serviços prestados ao abrigo do contrato de serviço público; (ii) Impactos sobre as compensações a pagar por autoridade de transportes; (iii) Benefícios para os consumidores do novo serviço de transporte ferroviário; (iv) Impactos no desempenho e utilização da rede. O efetivo acesso à rede ferroviária nacional depende assim da avaliação do pedido do novo operador pelo gestor de infraestrutura (questões de capacidade da infraestrutura), podendo a entrada daquele operador ser efetuada com ou sem restrições, tendo em conta que a legislação europeia entende ser de acautelar os serviços públicos de transporte de passageiros que constituam serviços de interesse económico geral, por poderem implicar o dispêndio de recursos públicos e suprirem necessidades essenciais da população, ao contrário de serviços liberalizados que poderão realizados no âmbito do risco e interesse próprio de operadores comerciais. Mesmo quando existam contratos de concessão ou prestação de serviços públicos, na sequência de procedimentos concursais ou não, com operadores públicos ou privados, a legislação europeia - Regulamento de Execução (UE) 2018/1795 da Comissão, de 20 de novembro de 2018 - estipula que a eventual atribuição de exclusividade não será absoluta, ou seja, não impede, por definição a entrada de um novo operador.

¹⁰ A AMT tem defendido, no que se refere à contratualização de serviços públicos, que as opções quanto a modelos contratuais e de exploração em concreto, devem ponderadas e fundamentadas do ponto de vista jurídico, económico e

56. Mais especificamente, será de referir que também que o Regulamento (CE) n.º 1370/2007, conformado na ordem jurídica nacional pela Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, que aprova o RJSPTP, estabeleceu a necessidade de serem contratualizados todos os serviços que impliquem a execução de obrigações de serviço público. Como já referido pela AMT¹¹, a adjudicação de serviços de transporte de passageiros deverá, regra geral, operar através de concursos imparciais, abertos a todos os operadores e em respeito pelos princípios da transparência e não discriminação, devendo o recurso ao ajuste direto estar limitado às situações excecionais e específicas previstas na legislação nacional e europeia, designadamente situações de risco de rutura ou situações de emergência¹².
57. Ora, a Comissão, tal como em 2019 entende também agora que a prorrogação do prazo do Contrato de Concessão implica que o acesso a terceiros às prestações compreendidas no mesmo seja protelado até ao novo termo – acesso esse que, a ocorrer num ambiente concorrencial, poderia em teoria aportar benefícios para o Concedente.
58. Por isso, a AMT considerou, em 2019, que se deveria preparar *“desde já a competente fundamentação de uma futura submissão à concorrência deste serviço, podendo-se inclusive comparar os custos e os benefícios de tal acontecer no termo do prazo contratual ou mesmo decorridos 2/3 daquele prazo” [prazo de resgate da concessão]*
59. Foi em 2019 referido que recorrendo aos mecanismos e requisitos de fundamentação previstos no Decreto-Lei n.º 111/2012, de 23 de maio, seria assim de ponderar as vantagens de diversas opções que se colocam ao Estado. Uma vez que uma delas poderá ser, por mera hipótese, o lançamento de um procedimento concursal a 2/3 do prazo contratual, por se afigurar mais vantajoso para o Estado e para os passageiros, e tendo em conta o tempo que é necessário para estudar,

financeiro, prosseguindo análises custo benefício e comparador público, mas também do ponto de vista da sustentabilidade social, territorial e ambiental, pelo que, conforme os circunstancialismos concretos, qualquer das opções permitidas por lei poderá ser a melhor. No que se refere a contratos de concessão ou prestação de serviço público, com operadores públicos ou privados, de acordo com o enquadramento legal e jurisprudencial europeu e nacional, o recebimento de compensações depende da existência de contratos com objetivos/obrigações claras, objetivas e mensuráveis, com critérios transparentes de cálculo de compensações, tendo em conta gastos e rendimentos associados ao serviço público e as incidências positivas e negativas associadas à imposição de obrigações de serviço público, que um operador não faria se considerasse apenas ao seu interesse comercial.

¹¹ <https://www.amt-autoridade.pt/media/1739/informação-regulamento-ajustes-diretos.pdf>

¹² Artigo 19.º do RJSPTP.

lançar e adjudicar um concurso deste tipo, ou mesmo efetuar consultas ao mercado para desenhar uma solução vantajosa para as várias dimensões de interesse público em presença, afigurou-se que tal deveria iniciar-se logo em 2020.

60. Foi em 2019 referido pela AMT *“que, neste momento, não detemos dados suficientes que nos permitam fazer um exercício de prognose sobre as vantagens (económicas e financeiras ou outras) de submissão imediata à concorrência – desde já ou no prazo de 3 anos - mesmo que implicando alguma despesa pública por via de compensação direta à Concessionária, sendo certo que, a 1 mês do fim da Concessão, é inevitável a prorrogação da mesma para impedir a interrupção de um serviço público essencial, mesmo que pelo tempo necessário à preparação e adjudicação de um procedimento concursal.”*
61. Em 2019 a AMT entendeu que *“Numa ótica de proporcionalidade, conjugando as duas vertentes do interesse público em presença – por um lado garantir o cumprimento dos ditames legais nacionais e europeus quanto à adequada contratualização de serviços de transportes, e, por outro, garantir o acesso ao sistema de transporte público por parte de todos os cidadãos, que, designadamente nos termos do Decreto-Lei n.º 111/2012, de 23 de maio, se despoletem os procedimentos necessários para estudar e analisar, desde já, em 2020, as vantagens e desvantagens de uma futura submissão à concorrência deste serviço, podendo inclusive comparar-se os custos e os benefícios de tal acontecer decorridos 2/3 do prazo adicional ou no seu termo, ou seja, as vantagens e desvantagens, em diversas perspetivas públicas e privadas (económicas, financeiras, sociais, ambientais, etc) de iniciar um novo Contrato de serviço público dentro de cerca de 3 ou 5 anos.”*
62. Tal determinação não foi cumprida, ainda que tal se possa imputar à gestão dos impactos da Pandemia de COVID_19, que foram particularmente intensos nos transportes públicos de passageiros.
63. Seja como for, e no que se refere aos fundamentos legais e económicos desta renegociação, importa referir que o pressuposto de não aumento de despesa é legítimo, de forma a não produzir um dano nos contribuintes, tendo este princípio sido valorizado positivamente pelo Tribunal de Contas com a renegociação de

2010, que levou ao fim do pagamento das indemnizações compensatórias à Fertagus.

64. Ademais, o mecanismo que permite compatibilizar o reconhecimento do prejuízo da Concessão e a dívida por parte do Estado e o princípio do não aumento de despesa pública, afigura traduzir-se na conversão da compensação em tempo contratual.
65. Considera-se assim que são coerentes e sustentados os exercícios de quantificação do desequilíbrio provocado na Concessão pelos eventos descritos e a conversão desses “danos” em tempo de execução contratual e com base em previsões e estimativas aceitáveis, sem prejuízo da introdução de diversos mecanismos destinados a garantir a neutralidade de variações em diversos pressupostos da exploração.
66. Neste registo, considera-se que o enquadramento legal e jurisprudencial dá resposta à possibilidade de conversão da compensação decorrente do reequilíbrio económico-financeiro em prazo contratual, por se considerar, precisamente, que foi apurada suficiente fundamentação para o cálculo da indemnização que é devida à Fertagus por via de REF.
67. Pelo que, neste sentido, tendo em conta os circunstancialismos descritos, e de forma evitar o aumento da despesa pública, verifica-se a necessidade de assegurar a prorrogação do Contrato, por ser manifestamente impossível recorrer a outro procedimento, designadamente concursal, para assegurar a ininterruptibilidade do serviço público de transporte de passageiros, que é também um serviço público essencial, nos termos da Lei n.º 23/96, de 26 de julho, alterada pela Lei n.º 51/2019, de 29 de julho.
68. Na verdade, não sendo concretizada uma prorrogação contratual, não está assegurado, a partir de 1 de setembro de 2024, o transporte ferroviário de ligação a Lisboa e que é absolutamente essencial na perspetiva do interesse público e da sua permanente prossecução, na medida em que: (i) constitui o único e exclusivo meio de acesso ferroviário à cidade de Lisboa com origem nas localidades abrangidas pela Concessão; (ii) constitui o único meio de transporte de massa alternativo à circulação rodoviária com regularidade e alcance que permita a plena mobilidade de cidadãos e que serve de alternativa a disrupções em outros modos de transportes.

69. A interrupção deste serviço obrigaria os utilizadores a identificar um meio de transporte alternativo que não existe ou não terá a mesma capacidade de escoamento, agravando o congestionamento do tráfego nas estradas e travessias do Rio Tejo, tudo sem uma antecedência minimamente razoável que permitisse a tais utilizadores uma adequada (re)organização do seu quotidiano.
70. Contudo, será de sublinhar os riscos apontados pela Comissão à execução contratual, até porque é referido que a prorrogação do prazo não implicará, à partida, um aumento da despesa pública.
71. É certo que não é possível antecipar todas as contingências contratuais, mas será possível mitigar ou evitar os riscos associados à execução contratual, de forma a evitar que, mais uma vez, se venha, eventualmente, a invocar a necessidade de nova prorrogação contratual.
72. Por outro lado, deve existir um acompanhamento contratual com grande rigor, de forma que os riscos reconhecido pela Comissão não se materializem, com prejuízo para o Estado e dos contribuintes.

IV – CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

73. Em suma, tendo em conta:
- Que o enquadramento legal limita a conversão do pagamento de montantes indemnizatórios, no contexto do equilíbrio económico-financeiro, no estrito e necessário tempo contratual;
 - Estamos a cerca de 1 mês do fim da Concessão, e por isso não é possível a submissão à concorrência, sendo que a ponderação e materialização de outra solução de consenso contratual teria, como efeito prático, o aumento da despesa pública e a interrupção da disponibilização de um serviço público essencial;
74. Considera-se que a proposta é aceitável e exequível, tendo também em conta que o serviço público de transporte de passageiros prestado pela Fertagus é um serviço de qualidade, ainda que a introdução de melhorias substanciais adicionais está limitada pelo próprio modelo contratual, do ponto de vista económico-financeiro.

75. Como decorre da jurisprudência do Tribunal de Contas¹³, *“embora admissíveis, a prorrogação e renovação contratuais exigem adequada fundamentação, que contemplará, necessariamente, a ponderação do reequilíbrio económico-financeiro do Contrato, a demonstração da vantagem da opção pela renovação/prorrogação contratuais [secundarizando, assim, a abertura de um novo procedimento], e, em qualquer caso, a explicitação da salvaguarda do interesse público”*, o que se julga que se afigura resultar da documentação apresentada.
76. Contudo, será de sublinhar os riscos apontados pela Comissão à execução contratual, até porque é referido que a prorrogação do prazo não implicará, à partida, um aumento da despesa pública e não sendo desejável que tal eventual aumento se consubstancie, novamente, em prorrogações contratuais.
77. É certo que não é possível antecipar todas as contingências contratuais, mas será possível mitigar ou evitar os riscos associados à execução contratual, de forma a evitar que, mais uma vez, se venha, eventualmente, a invocar a necessidade de nova prorrogação contratual.
78. Por outro lado, deve existir um acompanhamento contratual com grande rigor, de forma que os riscos reconhecidos pela Comissão não se materializem, com prejuízo para o Estado e dos contribuintes.
79. Por outro lado de referir que o reforço da oferta da Fertagus, sendo tecnicamente viável, tem impactos na circulação de comboios de outros operadores, sendo que implica principalmente alterações na oferta dos comboios suburbanos e intercidades da CP, alterações que a IP considera que devem ser sujeitas ao acordo deste operador.
80. Nesse sentido, é recomendável que na implementação da nova oferta, em concreto
- Sejam avaliados pela IP os impactos operacionais de outros cenários de reforço da oferta da Fertagus, nos outros operadores de serviço de transporte ferroviário;

¹³ Acórdão N.º 5/2012 - 17/12/2012 – 1ª Secção/SS <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/acordaos/1sss/Documents/2012/ac005-2012-1sss.pdf>

- Sejam avaliados e ponderados os custos e benefícios da opção por qualquer um dos cenários de reforço ou da não existência de reforço.
 - Tendo presente o eventual Cenário de reforço da oferta adotado, promover a coordenação dos horários de todos os operadores de modo a minimizar os impactos negativos e a obtenção do acordo de todas as partes.
81. É também recomendável preparar, de forma atempada, a fundamentação e o processo tendente à submissão à concorrência da exploração destes serviços de transporte de passageiros, tal como recomendado em 2019.
82. Assim, nos termos da alínea a) do n.º 1 do artigo 5.º e da alínea b) do n.º 2 do artigo 34.º do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, e face à fundamentação jurídica, económica e financeira da Comissão de Negociação, o sentido do parecer é favorável, sendo de ponderar as recomendações supra referenciadas.

Lisboa, 22 de agosto 2024.

A Presidente do Conselho de Administração,

Ana Paula Vitorino