

## PARECER N.º 99/AMT/2023

### I - Introdução

1. A 30 de agosto de 2023, veio o Município de Barcelos apresentar uma proposta de proceder à modificação ao contrato DCP5121 – “ Contrato de Prestação do Serviço Público de Transporte Rodoviário de Passageiros no Concelho de Barcelos” (adenda pela aquisição de serviços complementares), solicitando o Parecer Prévio Vinculativo, em conformidade com o previsto na alínea b) do n.º 2 do artigo 34.º do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, juntando para o efeito as peças do procedimento (Caderno de Encargos, Contrato, Visto do Tribunal de Contas, Anexos e fundamentação).
2. A AMT emitiu o parecer prévio vinculativo n.º 29/AMT/2020 de 2 de abril quanto às peças do procedimento que levou à celebração do “*Contrato de Prestação do Serviço Público de Transporte Rodoviário de Passageiros no Concelho de Barcelos*”, que posteriormente obteve visto do Tribunal de Contas e se encontra em exploração.

### II - Análise

3. Estando em causa uma modificação contratual, e quanto aos seus fundamentos, a AMT, na mesma data, deu conta da jurisprudência já fixada pelo Tribunal de Contas relativamente às alterações contratuais, conforme é exemplo o Ac. do Tribunal de Contas 14/2022, proferido no âmbito do Processo n.º 2404/2021, - “*Esta jurisprudência do TdC vai ao encontro da adotada pelo TJUE, que tem considerado que ocorre uma alteração substancial ao contrato, v.g., quando se introduzem novas condições que se tivessem figurado no procedimento concursal teriam, potencialmente, alargado a concorrência, ou quando se alarga o contrato de forma relevante, ou a uma medida importante, passando o mesmo a comportar uma dimensão que não se podia retirar a partir dos serviços inicialmente previstos, ou quando se altera o preço de forma relevante durante a vigência do contrato, ou ainda, quando se altera o equilíbrio económico-financeiro do contrato a favor do co-contratante, de uma forma que não prevista no contrato inicial*”.
4. Dito isto, ainda que se possam considerar verificadas as razões de interesse público decorrentes de novas necessidades (cfr. alínea b) do artigo 312.º do CCP), bem como os limites impostos na alínea d) do n.º 1 do artigo 313.º do CCP, foi referido pela AMT que se devia ponderar se as circunstâncias em que as partes fundaram a decisão de

contratar sofreram uma alteração anormal e imprevisível - cfr. alínea a) do artigo 312.º e artigo 420.º-A, ambos do CCP.

5. Entre elas existe a referência à submissão à concorrência de linhas registadas na plataforma SIGGESC que não eram efetuadas. Sendo da competência das autoridades de transportes validar a informação constante na plataforma, tal poderá colocar em causa o requisito da imprevisibilidade.
6. Foi também recordada da posição do Tribunal de Contas, também a propósito de um terceiro aditamento a um contrato de concessão de serviço público de transporte rodoviário de passageiros, e que mereceu a recusa do respetivo visto – vide Ac. 25/2022 proferido no âmbito do recurso interposto relativamente ao Ac. 14.2022 – 1.ª secção, Processo: 2404/2021 – e onde a questão da imprevisibilidade, entre outras, foi preponderante para julgar a questão.
7. Nesse sentido, foram solicitados esclarecimentos naquela data ao Município.
8. O Município veio referir, como fundamentação para a alteração, o seguinte:
  - O operador selecionado foi a [confidencial]. Foi celebrado, com o operador selecionado, contrato de prestação do serviço público de transporte rodoviário de passageiros no concelho de Barcelos por um período de três anos, prorrogável por um período máximo de um ano.
  - Pela prestação do serviço objeto do contrato, o município de Barcelos pagará ao prestador do serviço uma remuneração assente no critério preço unitário/quilómetro multiplicado pelo número de quilómetros produzidos.
  - O preço contratual foi calculado considerando a estimativa de quilómetros para o prazo contratual, com a valorização dos seguintes preços unitários/Km: Serviço Regular ---- [confidencial]. Serviço Urbano ---- 1,00€ [confidencial].
  - Desde o início da operação, em 01 de janeiro de 2023, tem vindo a verificar-se a constante necessidade de revisão da oferta regular, de forma a adaptá-la às verdadeiras necessidades da população. Numa análise mais pormenorizada, importa referir que, genericamente, a rede levada a concurso, apresentada no caderno de encargos, reflete a informação submetida na plataforma do SIGGESC a qual não se encontra enquadrada com a verdadeira necessidade da população. Trata-se, portanto, de uma rede desatualizada, que põe em causa o bom funcionamento dos transportes públicos, sem resposta às

necessidades de mobilidade da população de um grupo-alvo específico – estudantes- e da população do município de Barcelos em geral;

- O que se verifica é que desde a data de atualização da rede na plataforma do SIGGESC, até então, por circunstancialismos diversos: mudança demográfica acentuada, encerramento de estabelecimentos escolares e distribuição de estudantes em diferentes estabelecimentos, alterações de necessidades de transportes para os diversos estabelecimentos escolares (o serviço de transporte público no município de Barcelos é essencialmente efetuado para movimentos pendulares casa-escola, escola-casa), aumento da população e outros fatores levam à necessidade urgente de modificação da rede atualmente existente, muito concretamente na necessidade de criação e/ou supressão de frequências de passagem do autocarro, redefinição de itinerários, prolongamento de itinerários existentes a pontos habitacionais e industriais não servidos e renumeração das carreiras. Trata-se de uma medida que, por razões de interesse público, deve ser considerada e assim garantir que o transporte público, que é um serviço público de todos, chegue a todos.
  - Deve ser considerado o redimensionamento da rede levada a concurso, para ajustamentos, consubstanciados em aditamentos (prolongamentos) e supressões de serviços. Importa também fazer ajustamentos pontuais em algumas linhas, nos percursos, horários e frequências.
  - Foi efetuado um estudo de reajustamento nas linhas municipais (serviço regular) e nas linhas urbanas, de forma detalhada quanto a cada linha.
9. Tendo em conta o Anexo ao Caderno de Encargos (Anexo A), *“onde é apresentada uma tabela que sintetiza quais as linhas levadas a concurso, respetiva origem/destino, qual o tipo de veículo a utilizar e qual a quilometragem anual a percorrer, o total de quilómetros anuais a contratar pelo Município de Barcelos remete para o valor de 1.399.615 quilómetros para o serviço regular e de 699.622 quilómetros para o serviço urbano e transporte Flexível, contabilizando um total absoluto de 2.099.237 quilómetros anuais”*. Resumindo:

Serviço:	Serviços suprimidos total (km)	Serviços aditados total (km)	Diferencial(km)	Custo (€)

Regular ([confidencial], €*km)	-211.413,92	+234.924,88	23.510,96	[confidencial]
Urbano ([confidencial], €*km)	-168.180,23	+186.536,20	18.355,97	[confidencial]
			Total Anual:	[confidencial]
			Total Contrato (3 +1 anos)	[confidencial]

10. Acrescenta o Município que quanto ao serviço regular, *“tendo em conta as necessidades quilométricas apresentadas, que se julga proporcionará um bom serviço aos munícipes, e numa análise aos valores estimados, é possível verificar que a implementação destas modificações implicará um aumento quilométrico, em relação ao definido no caderno de encargos, na ordem dos 1,7% do valor dos quilómetros a produzir, o que corresponde a um somatório anual de cerca de 23.510,96 quilómetros/ano e consequentemente aumento de custo de [confidencial]€/ano.”*
11. Quanto ao Serviço Urbano, refere que *“na tabela quilométrica do caderno de encargos estão previstos 699.622 quilómetros para o serviço urbano e TPF a operar em autocarros MIDBUS. Verifica-se, dos dados apresentados, que se propõe consumir 717.802,35 quilómetros, o que implicará um aumento quilométrico, em relação ao definido no caderno de encargos, na ordem dos 2,62% do valor dos quilómetros a produzir, o que corresponde a um valor anual de cerca de 18.355,97 quilómetros/ano e consequentemente aumento de custo de [confidencial]€/ano.”*
12. Assim sendo, *“verifica-se que o valor relativo às modificações a introduzir será de [confidencial].€/ano ([confidencial]), o que, nos 4 (3+1) anos de contrato é de [confidencial]€.”*
13. Mais refere que está previsto, no artigo 29.º do RJSPTP a possibilidade de modificação do contrato, nos seguintes termos: *“A autoridade de transportes competente e o operador de serviço público podem acordar na modificação do contrato de serviço público, no que respeita às regras de exploração e requisitos do serviço público, os quais podem incluir aditamentos ou supressões de serviços de transporte, tendo em conta os limites estabelecidos pela legislação aplicável em matéria de contratação pública e no contrato de serviço público. O contrato de serviço público pode também ser modificado por ato administrativo da autoridade de transportes competente, com fundamento em razões de interesse público, nos termos do contrato de serviço público, do presente RJSPTP e do Código dos Contratos Públicos. A modificação, criação ou supressão de determinado serviço público de transporte de passageiros explorado por um operador de serviço público não confere a um outro operador de serviço público, não abrangido pelo âmbito daquele contrato, o direito a qualquer compensação.”*

14. Ainda acerca desta matéria, o Município recorre ao 313.º do Código dos Contratos Públicos que: *“A modificação não pode nunca traduzir-se na alteração da natureza global do contrato, considerando as prestações principais que constituem o seu objeto. A modificação fundada em razões de interesse público não pode ter lugar quando implicar uma modificação substancial do contrato ou configurar uma forma de impedir, restringir ou falsear a concorrência, designadamente por: a) Introduzir alterações que, se inicialmente previstas no caderno de encargos, teriam ocasionado no procedimento pré-contratual, de forma objetivamente demonstrável, a alteração da qualificação dos candidatos, a alteração da ordenação das propostas avaliadas, a não exclusão ou a apresentação de outras candidaturas ou propostas; b) Alterar o equilíbrio económico do contrato a favor do cocontratante de modo que este seja colocado numa situação mais favorável do que a resultante do equilíbrio inicialmente estabelecido; Alargar consideravelmente o âmbito do contrato”.*
15. O que considera que não se verifica, até porque é definido nesse artigo, que: *“Os limites previstos no número anterior não se aplicam a: Modificações de valor inferior aos limiares referidos no n.º 2,3 ou 4 do artigo 474.º, consoante o caso, e inferior a 10% ou, em contratos de empreitada de obras públicas, a 15% do preço contratual inicial”*
16. Tendo em atenção todo o descrito, refere o Município que:
- *“Porque se trata de razões de interesse público, é entendimento do signatário, como gestor do contrato, estarem reunidas as condições que permitem, no enquadramento da lei, a modificação do contrato por aditamentos ou supressões de serviços de transporte, tendo em conta os limites estabelecidos pela legislação aplicável em matéria de contratação pública e no contrato de serviço público.*
  - *Trata-se de modificações e/ou aditamentos que, num contexto global, excedem o valor do contrato, que é de [confidencial] por 4 anos (3+1), num valor de 1,86%, muito inferior a 10% do contratualizado.*
  - *Mais ainda porque, do ponto de vista económico-financeiro, não há a registar qualquer tipo de alteração, sendo que, para o efeito é fixado o valor de [confidencial]€ para o serviço regular (e [confidencial]. € para o serviço urbano e, portanto, valores iguais aos definidos aquando da contratualização.”*
  - *“Sem prejuízo dos fundamentos já elencados, importa ainda referir que, numa visão de preço contratual (3+1 anos), se verifica uma diferença substancial entre*

*o valor apresentado pelo operador selecionado ([confidencial]) e o valor apresentado pelo operador posicionado em segundo lugar ([confidencial]), diferença essa na ordem dos 5,68%, e portanto, valor percentual muito superior ao necessário e calculado para estabelecimento de ajustes da oferta para às reais necessidades da população, que se calcula no valor de 1,86%.”*

- *“A nosso ver, em nada, a introdução das modificações, poderá suscitar motivos de impedimento, restrição, falsa concorrência ou favorecimento do operador cocontratante.”*

17. O Município acrescenta ainda que:

- *“O objeto dos contratos regidos pelo Código dos Contratos Públicos não é absolutamente estanque, imutável ou inalterável. Ele pode ser modificado, como admite expressamente o artigo 311.º do Código.*
- *A lei prevê para as empreitadas (que é estendido com as devidas adaptações à aquisição de bens (artigo 438.º CCP e prestação de serviços artigo 454.º CCP) o regime especial dos trabalhos complementares (art.º 370.º e seguintes do Código dos Contratos Públicos), como modalidade dessa categoria mais ampla. São trabalhos complementares aqueles cuja espécie ou quantidade não esteja prevista no contrato (artigo 370.º, n.º 1 do Código dos Contratos Públicos). Eles podem decorrer de acordo ou por determinação do contratante, nos termos do artigo 370.º, n.º 2 do Código dos Contratos Públicos, fixando a lei dois requisitos cumulativos para o efeito nas alíneas a) e b), que se mostram cumpridos isto porque não viável a entrada de novo operador por estar em causa a quantidade de quilómetros apenas para percursos em execução e nesta medida teria que ocorrer uma alteração ao contrato com custos em tudo superiores, e a diluição da responsabilidade pelos serviços a prestar.*
- *Porém afigura-se indispensável que essa modificação seja norteadada por um dos fundamentos que habilitam o contraente público a introduzir tais modificações na base contratual resultante do procedimento de contratação pública: - Os fundamentos para a modificação objetiva do contrato: Previsão da possibilidade de modificação em cláusulas contratuais Alteração anormal e imprescindível das circunstâncias, e Razões de interesse público decorrente de necessidades novas ou de nova ponderação das circunstâncias.*

- *Ainda que um dos assinalados fundamentos se verifique, não pode a modificação, em caso algum, traduzir-se na alteração da natureza global do contrato, considerando as prestações principais que constituem o seu objeto. Assim o determina o artigo 313.º, n.º 1, alínea a) do Código dos Contratos Públicos, condição que se mostra cumprida.*
  - *O Tribunal de Contas tem insistido que ocorre uma alteração substancial do contrato quando as modificações introduzidas ao contrato descaracterizam os seus aspetos essenciais, e, inerentemente, o objeto do mesmo, pressupondo não apenas uma mudança no contrato, mas uma mudança de contrato, concretamente o que é proposto pelo gestor de contrato traduz-se num acerto decorrente de alterações de percurso por alterações do traçado, mantendo o objeto do contrato.*
  - *Também o Tribunal de Justiça da União Europeia tem considerado, que ocorre uma alteração substancial ao contrato quando se introduzem novas condições que se tivessem figurado no procedimento concursal teriam, potencialmente, alargado a concorrência, situação analisada e verificada pelo gestor do contrato.*
  - *Sublinha o Tribunal de Contas que para se poder legitimar as modificações contratuais fundadas na prévia consagração de cláusulas modificativas, exige-se uma total clareza e inequivocidade quanto a essa intenção e a indicação detalhada em termos qualitativos e quantitativos dessas modificações.*
  - *Constata-se que se mostra cumprido o disposto na alínea a), do n.º 1 do artigo 313.º do Código dos Contratos Públicos bem como dos princípios da estabilidade do concurso na fase de execução, da intangibilidade do objeto do contrato, da concorrência, da igualdade e da transparência.*
  - *A imprevisibilidade, neste tipo de contrato que serve no âmbito do disposto no nº 6 do art.º 37º da Lei nº 52/2015 de 9 de junho, ao estarem em causa transportes escolares, é necessária e imperiosa a adenda proposta nos fundamentos” supramencionados.*
18. Na ponderação da fundamentação da autoridade de transportes há que verificar, a priori, se as alterações ao contrato pretendidas implicam uma “modificação substancial” ou configuram uma forma de impedir, restringir ou falsear a concorrência – vide n.º 2 do artigo 313.º do CCP – não podendo, no entanto, qualquer análise ser dissociada da jurisprudência já fixada pelo Tribunal de Contas.

19. Assim, de acordo com a jurisprudência<sup>1</sup> do Tribunal de Contas, *"a modificação dos contratos não pode permitir a sua reconstrução em termos de eles deixarem de corresponder às condições fundamentais ou essenciais que estiveram na base do procedimento de escolha. (...) ... a modificabilidade dos contratos públicos durante a sua vigência não depende apenas da existência de razões de interesse público e do respeito pelo objeto do contrato e pelo equilíbrio financeiro do mesmo. Depende também, em obediência aos princípios constitucionais e legais da concorrência, igualdade e transparência, da não alteração de outras condições importantes desses contratos e da não alteração dos pressupostos que estiveram na base do procedimento competitivo através do qual foi feita a escolha da proposta adjudicada. Esta jurisprudência vai ao encontro da adotada pelo TJUE, que tem considerado que ocorre uma alteração substancial ao contrato, v.g., quando se introduzem novas condições que se tivessem figurado no procedimento concursal teriam, potencialmente, alargado a concorrência, ou quando se alarga o contrato de forma relevante, ou a uma medida importante, passando o mesmo a comportar uma dimensão que não se podia retirar a partir dos serviços inicialmente previstos, ou quando se altera o preço de forma relevante durante a vigência do contrato, ou ainda, quando se altera o equilíbrio económico-financeiro do contrato a favor do cocontratante, de uma forma que não prevista no contrato inicial. Para sustentar a proibição destas alterações, o TJUE invoca os princípios da concorrência, da igualdade e da transparência. Mais aduz o TJUE, que ocorre uma modificação substancial do contrato quando essa modificação implicar uma contratação diferente da inicial e tal modificação não estiver prevista de forma precisa e detalhada, inequívoca, no procedimento concursal"*.
20. Assim, no que diz respeito à fundamentação de facto, e de acordo com os elementos do processo, nada há a obstar à modificação do contrato pretendida, uma vez que se verifica o cumprimento dos critérios definidos no artigo 313.º do CCP.
21. Importa, agora, verificar a fundamentação de direito subjacente para que a modificação possa ser contratualizada, designadamente, a verificação dos requisitos impostos pelo CCP.
22. O artigo 312.º do CCP estabelece como fundamentos para a modificação dos contratos, entre outros, *"as razões de interesse público decorrentes de*

---

<sup>1</sup> Vide Acórdão do TdC n.º 3/2013, de 26/02, 1.ª S/SS.

*necessidades novas ou de uma nova ponderação das circunstâncias existentes”.*

23. No caso concreto, impõe-se, de facto, a ponderação das circunstâncias, de forma a ser assegurado o transporte escolar, adaptado às necessidades da população do Município em geral.
24. Os limites para a modificação objetiva dos contratos, encontram-se previstos no artigo 313.º do CCP, não podendo, nunca, a modificação traduzir-se na alteração da natureza global do contrato, considerando as prestações principais que constituem o seu objeto, circunstância esta que não se verifica.
25. A modificação fundada em razões de interesse público não pode ter lugar quando implicar uma modificação substancial do contrato ou configurar uma forma de impedir, restringir ou falsear a concorrência, designadamente por:
  - Introduzir alterações que, se inicialmente previstas no caderno de encargos, teriam ocasionado no procedimento pré-contratual, de forma objetivamente demonstrável, a alteração da qualificação dos candidatos, a alteração da ordenação das propostas avaliadas, a não exclusão ou a apresentação de outras candidaturas ou propostas;
  - Alterar o equilíbrio económico do contrato a favor do cocontratante de modo que este seja colocado numa situação mais favorável do que a resultante do equilíbrio inicialmente estabelecido;
  - Conduzir à alteração substancial do objeto do contrato;
  - Aumentar o total de preço fora dos limites consagrados - *cf. n.º 1 alínea d) do artigo 313.º.*
26. Dito isto, de acordo com os elementos do processo, designadamente, a documentação de suporte<sup>2</sup> que fundamenta a modificação ao contrato objeto de parecer está em conformidade com o enquadramento legal aplicável, dando cumprimento aos limites fixados no artigo 313.º do Código dos Contratos Públicos.
27. De sublinhar, no entanto, que não estamos perante uma alteração contratual fundamentada nos “trabalhos complementares” a que se refere o artigo 370.º do CCP, porquanto as alterações pretendidas não se revelam absolutamente

---

<sup>2</sup> Informação do Município de Barcelos a fundamentar a necessidade da modificação contratual.

necessárias para a execução do contrato, sendo fundamentadas, exclusivamente, nas razões de interesse público subjacentes e no âmbito do artigo 313.º daquele código.

### III – Conclusão

28. Como referido, a AMT emitiu o parecer prévio vinculativo n.º 29/AMT/2020 de 2 de abril quanto às peças do procedimento que levou à celebração do “*Contrato de Prestação do Serviço Público de Transporte Rodoviário de Passageiros no Concelho de Barcelos*”, que posteriormente obteve visto do Tribunal de Contas e se encontra em exploração.
29. O parecer da AMT foi favorável, por se afigurar que as peças do procedimento e respetiva fundamentação estão em *compliance* com a Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, bem como com o Regulamento (CE) n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho de 23 de outubro de 2007 e demais legislação e jurisprudência nacional e europeia referenciada. O procedimento foi igualmente visado pelo Tribunal de Contas.
30. Analisada a documentação verifica-se que está em causa o mesmo tipo de prestações, a quantificação dos serviços a prestar, no sentido de adaptar os mesmos às necessidades da população e num montante não substancial face ao preço contratual.
31. De facto, acolhem-se os argumentos do Município de que o caderno de encargos/contrato e compensação financeira/remuneração ou requisitos mínimos subjacentes não são substancialmente alterados, do ponto de vista da contratação pública.
32. Nesse sentido, o parecer anteriormente emitido se manterá nos seus termos, não sendo necessária a emissão de outros, conforme Acórdão proferido no âmbito do processo n.º 01973/20.2BEPRT, mantendo-se, naturalmente, todas as determinações e recomendações.
33. Contudo, sublinha-se que:
  - Deverá ser dado rigoroso cumprimento às regras aplicáveis à despesa pública, designadamente, às relativas à autorização, cabimento e compromisso;
  - A modificação ao contrato n.º DCP5121 está sujeita à fiscalização prévia do Tribunal de Contas, nos termos da alínea c) do n.º 1 do artigo 5.º da Lei de Organização e processo do Tribunal de Contas (LOPTC), em conformidade com o disposto no n.º 1 alínea d) do artigo 46.º daquela lei; e

- A modificação contratual deverá ser objeto de publicitação no portal dos contratos públicos até cinco dias após a sua concretização, conforme decorre do artigo 315.º do CCP;

Naturalmente, no pressuposto da ininterruptibilidade de um serviço público essenciais, devem ser cumpridas todas as regras legais vigentes aplicáveis à autorização, realização e validação de despesa pública por autoridades locais/entidades adjudicantes, cumprimento esse que deve ser adequadamente comprovado no respetivo processo instrutor.

Lisboa, 02 de novembro de 2023.

A Presidente do Conselho de Administração

Ana Paula Vitorino