

PARECER N.º 102/AMT/2023

I - INTRODUÇÃO

1. A Comunidade Intermunicipal do Algarve (AMAL) na qualidade de Concedente do Contrato de Concessão do Serviço Público de Transporte Rodoviário de Passageiros na AMAL e a sua Concessionária, [confidencial], aprovaram a minuta do 7.º aditamento ao referido contrato de concessão, com vista à realização de serviços adicionais
2. Através de correio eletrónico de 20.07.2023 a AMAL remeteu à Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT) a documentação referente ao referido Aditamento e solicitou a emissão do respetivo parecer prévio vinculativo, nos termos do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio.
3. A AMAL entendeu ser necessário realizar um reforço de oferta do serviço público de transporte rodoviário de passageiros objeto do Contrato de Concessão, relativamente ao previsto no Plano de Rede e Oferta, traduzido na criação de linhas novas e acréscimo de circulações adicionais, a título experimental, entre 1 de agosto e 31 de dezembro de 2023, o que originou o presente Aditamento.
4. Uma vez que, nos termos da alínea b) do n.º 2 do artigo 34.º dos respetivos estatutos, aprovados em anexo ao Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, a AMT deve “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”, compete-se emitir o presente parecer.

II - ENQUADRAMENTO

5. A AMT emitiu anteriormente, nos termos da alínea b) do n.º 2 do artigo 34.º dos respetivos estatutos, aprovados em anexo ao Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, quatro pareceres relacionados com alterações ao Contrato de Concessão (que aqui se dão por integralmente reproduzidos), todos no sentido favorável por se ter considerado que as peças procedimentais e a respetiva fundamentação estavam em conformidade com o enquadramento legal e jurisprudencial nacional e europeu aplicável, como sejam a Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, que aprovou o Regime Jurídico do Serviço Público de Transportes de Passageiros (RJSPTP), bem como o Regulamento (CE) n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007 (Regulamento):
 - i) Parecer Prévio Vinculativo n.º 5/AMT/2019, de 04-02-2019;
 - ii) Parecer Prévio Vinculativo n.º 20/AMT/2019, de 30-05-2019, quanto à alteração das peças contratuais;

- iii) Parecer Prévio Vinculativo n.º 88/AMT/2021, de 24-09-2021, quanto à alteração das peças contratuais;
 - iv) Parecer Prévio Vinculativo n.º 05/AMT/2022, de 21-07-2022, quanto à aplicação de reduções tarifárias no concelho de Olhão.
6. O Contrato de Concessão de serviço público de transporte rodoviário de passageiros na AMAL (o «Contrato de Concessão»), foi celebrado em 08.04.2020, foi considerado isento de fiscalização prévia pelo Tribunal de Contas em 30.09.2020, tendo iniciado a sua produção de efeitos no dia imediatamente a seguir, ou seja, em 1.10.2020, tendo, contudo, sido objeto de diversos aditamentos, nomeadamente:
- i) Primeiro aditamento no contexto do procedimento de fiscalização prévia junto do Tribunal de Contas, regularizando aspetos meramente formais do mesmo.
 - ii) Segundo Aditamento ao Contrato de Concessão, celebrado em 21.05.2021, alterando a data de início do Período de Exploração para 01.12.2021.
 - iii) Terceiro Aditamento ao Contrato de Concessão, celebrado em 05.11.2021, nos termos do qual a Concessionária se obrigou a praticar tarifários bonificados entre 1 de dezembro de 2021 e 31 de agosto de 2022, período correspondente ao ciclo completo do primeiro Plano de Rede e Oferta, conforme previsto na Cláusula 19.ª do Contrato de Concessão, segundo a qual a AMAL pode proceder à imposição de Obrigações de Serviço Público Adicionais relativamente às previstas no Contrato de Concessão na modalidade de disponibilização de tarifários bonificados relativamente aos previstos no Anexo 7 (Títulos e Tarifas).
 - iv) Quarto Aditamento, celebrado em 29.11.2021, nos termos do qual a Concessionária se obrigou a praticar tarifários bonificados entre 1 de dezembro de 2021 e 31 de agosto de 2022 nas carreiras da concessão nos percursos realizados no Município de Olhão, conforme Anexo I do referido Aditamento.
7. De acordo com a AMAL o valor real efetivo de compensação por conta do Efeito Financeiro Líquido Negativo resultante da imposição das Obrigações de Serviço Público Adicionais resultante da aplicação do terceiro e quarto Aditamento corresponde a € [confidencial]. acrescidos de IVA à taxa legal
8. A rede planeada e integrada na concessão de transporte público da AMAL foi desenhada conjuntamente com os municípios em 2018, sendo notório que desde então se verificaram algumas alterações nos padrões de mobilidade, o que de acordo a AMAL justifica a atualização da oferta de transportes em moldes que não eram possíveis de antever em sede de preparação do concurso.

9. Simultaneamente, considerando que em algumas situações, as alterações propostas constituem novos serviços, a AMAL entende conveniente e pretende ensaiar por um período temporal inferior ao do contrato de concessão no sentido de fidelizar procura e avaliar sobre a sua viabilidade, assim como incentivar a utilização de transporte público.
10. O modo de vincular as Partes com obrigação da realização dos novos serviços e consequente remuneração passa pela alteração ao Contrato de Concessão, que prevê a possibilidade dessa imposição, bem como estabelece as condições em que tais obrigações devem ser tratadas, conforme decorre da sua Cláusula 19ª – «Obrigações de Serviço Público adicionais»:
- i) *“O Concedente poderá determinar à Concessionária a realização de Obrigações de Serviço Público [(OSP) adicionais às previstas no presente Contrato, nos termos estabelecidos no artigo 23º do Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros, designadamente a determinação de novas linhas ou serviços...”¹.*
 - ii) Segundo o n.º 2 da Cláusula 19.ª do Contrato de Concessão, a determinação de Obrigações de Serviço Público Adicionais *“deverá realizar-se, exclusiva e obrigatoriamente, mediante alteração ao Contrato de Concessão se da mesma resultar qualquer pagamento do, ou encargo para o Concedente, nos termos da Cláusula 54.ª”.*
 - iii) Ora segundo a Cláusula 54.ª do Contrato de Concessão, nos casos em que o Concedente determine à Concessionária a realização de Obrigações de Serviço Público adicionais nos termos previstos na Cláusula 19.ª, será apurado o Efeito Financeiro Líquido das Obrigações de Serviço Público Adicionais em cada ano civil “n” da Concessão, de acordo com a metodologia prevista no Anexo 8 (Efeito Financeiro Líquido das Obrigações de Serviço Público Adicionais).

III – ANÁLISE

11. Como referido, a AMAL solicitou à AMT a emissão de parecer prévio vinculativo, nos termos do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, quanto à modificação ao Contrato de Concessão como materializado no seu Sétimo Aditamento, tendo apresentado os seguintes documentos (i) Proposta CI n.º 54, (ii) Certidão da Ata da reunião do CI de 07/07/2023, (iii) Minuta do 7.º aditamento respetivos anexos, Anexo 1 – identificação dos serviços adicionais, Anexo 2 – cálculo do efeito financeiro líquido e Anexo 3 – modelo económico financeiro.

¹ N.º 1 da Cláusula 19ª – «Obrigações de Serviço Público adicionais»
Sede: Palácio Coimbra – Rua de Santa Apolónia, n.º 53 – 1100-468 Lisboa - Portugal
Contribuinte n.º 513 637 257

12. O Aditamento em causa constitui uma modificação objetiva da rede e dos serviços cuja exploração foi atribuída à Concessionária através do Contrato de Concessão, imposta pelo Concedente, embora sem prejuízo do acordo da Concessionária, sendo simultaneamente definida a respetiva compensação pela realização dos novos serviços, tal como decorre do disposto no Contrato de Concessão.
13. Neste âmbito entende-se essência avaliar os fundamentos para a modificação, tendo presente a 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”*.
14. 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, importa 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.
15. Sobre esta matéria refere a AMAL, nos próprios considerandos do Aditamento (considerandos XXV a XXVIII) que:
 - *As razões acima indicadas revestem-se de evidente interesse público, que é o de acudir a novas necessidades de transporte supervenientemente criadas, em face das novas circunstâncias sociais e económicas da região afetadas pela crise, justificando a presente modificação do Contrato de Concessão ao abrigo do artigo 312.º, alínea b), do Código dos Contratos Públicos, e do princípio da adaptabilidade dos serviços públicos, que preside aos contratos que têm por objeto a gestão destes serviços, v.g., a concessão, e que resulta, exatamente, da modificação do interesse público ao longo do tempo, bem como das melhores formas de o prosseguir.*
 - *Por outro lado, esta modificação não constitui uma alteração substancial do objeto do Contrato de Concessão.*

- *Igualmente, o Contrato de Concessão é um contrato duradouro e decorreu já um período de tempo – sensivelmente metade da sua duração total – que justifica a modificação da oferta disponível a luz do referido princípio da adaptabilidade dos serviços públicos.*
 - *Pelo que o presente aditamento não deturpa a concorrência, nem se pode considerar que é suscetível de ter ocasionado uma alteração da ordenação das propostas avaliadas ou admitidas – até porque só uma proposta apresentada no concurso público –, tal como estabelece o n.º 2 do artigo 313.º do Código dos Contratos Públicos.”*
16. Salvo melhor opinião afigura-se as modificações agora propostas e acordadas constituem um esforço para reforçar a oferta de transporte público, dando resposta a situações identificadas posteriormente ao projeto da rede e sua contratualização, resultantes de necessidades induzidas pelas novas dinâmicas territoriais que têm vindo a surgir no território, não se estando perante serviços adicionais que pudessem ser previstos de início numa ótica de razoabilidade e boa governação e boa utilização dos fundos públicos.
 17. Aliás não pode deixar de se assinalar que nos recentes anos decorrentes daquelas dinâmicas e da própria situação pandémica que se verificou, houve algumas alterações no padrão de mobilidade dos utentes que se aceita conveniente dever ser acomodado nos serviços de transporte público.
 18. [confidencial].
 19. Contudo, mesmo num projeto ponderado com a adoção das boas práticas na matéria, o transporte público de passageiro deve necessariamente estar permanentemente adaptado às necessidades dos seus utentes sob pena de não cumprir com o fim para o qual existe, pelo que dentro de um quadro de razoabilidade pode ter de, e deve, ser alterado o serviço contratualizado.
 20. É ainda de referir que as anteriores modificações ao Contrato, conforme decorrem dos Aditamentos atrás mencionados, estão relacionadas com a data de início do contrato e com a imposição da prática de descontos aos utentes, não constituindo alterações que pudessem ter influência em questões de concorrência, antes se devendo relacionar com a gestão do contrato, que, em razão de ter influência nas receitas da concessionária obriga, nos termos do mesmo Contrato, a que seja formalizada por aditamento.
 21. Neste quadro e sem prejuízo da obrigação de não deturpar o contrato que foi submetido à concorrência, garantindo um paradigma de concorrência não falseada, sem restrições ou distorções, não podendo ter por efeito distorcer a concorrência, nem resultar em qualquer violação dos princípios da não discriminação e da transparência, não deixa de

ser necessário garantir dentro destes princípios a necessária flexibilidade para garantir que o serviço cumpre o fim a que se destina.

22. Aliás, ainda neste quadro, o Contrato de Concessão incorpora as necessárias ferramentas para proporcionar essa flexibilidade, garantindo simultaneamente que a atuação das Partes não conduz a uma distorção da concorrência pela modificação a posteriori das condições em que se desenvolve.
23. Assim, e atento o teor da modificação proposta no Aditamento, incluindo a contraparte financeira subjacente à remuneração dos novos serviços que o Concedente pretende implementar, afigura-se-nos, também salvo melhor opinião, que não se está perante uma modificação substancial do Contrato que assim obste à sua alteração.
24. Assumida a conformidade da realização da alteração com o quadro legal importa analisar as condições materiais respetivas, tal como expressas nos diversos documentos apresentados.
25. As novas OSP impostas pelo Concedente, em acréscimo ao Plano de Rede e Oferta em vigor, encontram-se definida no Anexo 1 – identificação dos serviços adicionais, considerando-se que os mesmos se encontram bem caracterizados, estando perfeitamente estabelecidos os percursos e horários a cumprir pelo Operador.
26. A realização dos serviços implicará o pagamento de uma compensação à Concessionária, cujo valor máximo está estimado em [confidencial]. (acresce IVA), tal como consta no n.º 2 da Cláusula 2ª. do Aditamento e resulta de cálculos apresentados no respetivo Anexo 2 – «cálculo do efeito financeiro líquido».
27. O cálculo do valor indicado resulta do emprego das disposições contratuais aplicáveis e em particular do disposto no Anexo 8 da Contrato de Concessão, através da Demonstração do Efeito Financeiro Líquido Negativo da Obrigações de Serviço Público Adicionais.
 - i) A aplicação da fórmula prevista tem no caso de serviços novos, sem histórico, uma limitação que decorre da impossibilidade de estimar o valor de uma das suas componentes, nomeadamente a IFPOSPA², cujo valor, conforme é expresso, “será apurado de acordo com os valores reais que vierem a ser reportados em sede de execução do Contrato de Concessão, mediante os instrumentos de reporte de informação e de acompanhamento da Concessão que incidem sobre a Concessionária”.
 - ii) Os restantes valores utilizados no cálculo decorrem dos fixados no Contrato de Concessão, bem como dos valores que resultam da execução contratual até ao

² **IFPOSPA** = outras incidências financeiras positivas incrementais - designadamente redução de custos ou aumento de receitas - eventualmente geradas na rede concessionada, em resultado da imposição das Obrigações de Serviço Público Adicionais
Sede: Palácio Coimbra – Rua de Santa Apolónia, n.º 53 – 1100-468 Lisboa - Portugal
Contribuinte n.º 513 637 257

presente e ainda dos legalmente fixados como seja a Taxa de Atualização Tarifária, determinada pela AMT.

28. O Modelo Financeiro Atualizado da Concessão que representa o conjunto dos pressupostos e das projeções económico financeiras com as alterações que, nos termos do Contrato de Concessão, lhe são introduzidas pela presente modificação das OSP, configura o Anexo 3 ao Aditamento, o que se afigura conforme o Contrato, estabelecendo deste modo a adequação do modelo financeiro ao desenvolvimento futuro das atividades da concessão.
29. A despesa gerada pelo presente Aditamento cuja minuta foi aprovada por Deliberação do Conselho Intermunicipal em reunião ordinária de 7.07.2023, encontra-se, de acordo com a informação da AMAL, registada com o cabimento n.º 2929 e o compromisso n.º 4325.
30. A despesa é financiada exclusivamente pela aplicação do PROTransP — Programa de Apoio à Densificação e Reforço da Oferta de Transporte Público, criado pela Lei do Orçamento de Estado para 2021 e regulado pelo Despacho n.º 3387-A/2021, do Ministro de Estado e das Finanças e do Secretário de Estado da Mobilidade, e subsequentemente mantido pelas Leis do Orçamento de Estado para 2022 e 2023.
31. Retomando a análise da conformidade da alteração contratual e em reforço da interpretação assumida no ponto 23 importa assinalar que aquele valor de [confidencial], €, estimado como o valor máximo a pagar como contraparte pelas novas OSP, representa apenas 0,36% do valor global do contrato que está fixado em cerca de [confidencial], Euros, o que constituirá um valor marginal que não desvirtua o modelo que foi sujeito à concorrência.
32. Há ainda a referir que as novas OSP, definidas como com carácter experimental e temporário, correspondem não somente a novas linhas mas englobam aumentos da frequência e prolongamentos de linhas existentes, num acréscimo de extensão bastante reduzido face à extensão total da Concessão, o que também reforça o sentido de que não se estará perante uma modificação substancial da concessão.
33. Face ao exposto, afigura-se que a AMAL deu cumprimento às disposições contratuais definidas para a imposição de novas OSP e que as alterações ao Contrato respeitam limites que não configuram uma alteração substancial do objeto do Contrato de Concessão.

IV – CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

34. Face ao exposto, nada obsta às modificações do Contrato de Concessão, consubstanciada no seu Sétimo Aditamento tal como apresentado, considerando-se

que tais modificações não alteram os pressupostos essenciais do modelo contratual, dando execução a mecanismos contratuais existentes e balizados nas normas legais aplicáveis.

35. A consagração das modificações ao Contrato de Concessão estabelece um acréscimo aos encargos suportados pelo Concedente, estimados como tendo um valor máximo de [confidencial]., (acresce IVA), que foi determinado com a devida precisão e cumprindo o disposto no Contrato de Concessão, mas que impõe que sejam mantidos os adequados níveis de controlo da execução contratual de modo a garantir a conformidade dessa execução com o respetivo enquadramento legal.
36. Entende-se, igualmente, que se torna imperioso uma correta avaliação da eficácia e eficiência das novas OSP, nomeadamente quanto ao seu efetivo valor acrescentado para o cumprimento dos objetivos de descarbonização do setor dos transportes, regulando ainda as acessibilidades em transporte individual através da promoção do transporte coletivo, de modo a garantir que não se estará perante um financiamento ao operador, mas sim perante o cumprimento dos objetivos declarados.
37. Sendo este contrato o primeiro dos “contratos regionais de nova geração”, importa proceder a uma análise da sua execução, com base, designadamente, nos relatórios publicados ao abrigo do Regulamento n.º 430/2019, de 19 de maio, quanto ao seu contributo para uma nova mobilidade, sem considerar os efeitos pandémicos que marcaram o início da sua execução.
38. Neste quadro será também relevante a apresentação à AMT de um relatório detalhado da avaliação que realizar ao desenvolvimento dos novos serviços, tanto na ótica operacional como financeira
39. Em conclusão, o parecer da AMT relativamente ao Sétimo Aditamento ao Contrato de Concessão do Serviço Público de Transporte Rodoviário de Passageiros na AMAL é favorável, considerando a recomendação exposta no presente Parecer.

Lisboa, 15 de novembro de 2023.

A Presidente do Conselho de Administração

Ana Paula Vitorino