

PRONÚNCIA Nº 14/AMT/2017

[versão não confidencial]

ÍNDICE

I. ENQUADRAMENTO

I.1. Objeto

I.2. Contexto

I.3. Metodologia

II. PRONÚNCIA DA AMT

II.1. Avaliação de *Compliance*

II.1.1. Conformidade com a legislação comunitária e nacional

II.1.2. Compreensibilidade perante os stakeholders

II.1.3. Contributo para a proteção do interesse público da mobilidade inclusiva, eficiente e sustentável.

II.1.4. Síntese conclusiva

II.2. Concessões Rodoviárias no Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes

II.3. Racionalidade centrada nos Investidores

II.4. Racionalidade centrada nos Profissionais /Utilizadores /Consumidores /Cidadãos

II.5. Racionalidade centrada nos Contribuintes

III. CONCLUSÕES



I. ENQUADRAMENTO

I.1. Objeto

1. O objeto da presente Pronúncia da **Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT)** consiste na **emissão** de um **Parecer Prévio Vinculativo**, previsto na alínea b) do n.º 2 do art.º 34.º dos Estatutos da AMT, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, relativo às alterações acordadas ao **Contrato da Subconcessão Autoestrada Transmontana**, [confidencial].
2. A questão essencial desta Pronúncia reside, por conseguinte, na emissão de um Parecer Prévio Vinculativo sobre o **desfecho final da Renegociação do Contrato** relativo à subconcessão da Autoestrada Transmontana, tal como apresentado no "5º Relatório Final da Comissão de Negociação constituída pelo Despacho nº 16198-F/2012".
3. A subconcessão da Autoestrada Transmontana foi outorgada à [confidencial]. (Subconcessionária), por meio de contrato de subconcessão celebrado com a IP-Infraestruturas de Portugal, S.A.¹, ao tempo EP - Estradas de Portugal, S.A., no dia 9 de dezembro de 2008, posteriormente reformado² pelo instrumento de reforma de 1 de junho de 2010 e alterado pelos Adicionais de 17 de janeiro de 2011 e 19 de dezembro de 2013 (Contrato de Subconcessão Vigente).
4. A identificação do objeto da subconcessão foi estabelecida na Resolução do Conselho de Ministros (RCM) n.º 177/2007, de 22 de novembro, que identifica empreendimentos prioritários de natureza rodoviária a desenvolver pela IP-Infraestruturas de Portugal, S.A.³ com o objetivo de **conclusão da Rede Rodoviária Nacional (RRN)** prevista no Plano Rodoviário Nacional (PRN).
5. Enquadrado pela Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos (UTAP), que nomeou a Comissão de Negociação para a subconcessão Autoestrada Transmontana, conforme Despacho 16198-F/2012, decorreu um processo negocial que culminou no Acordo apresentado e justificado no "5º Relatório Final da Comissão de Negociação".

¹ Todas as referências à IP - Infraestruturas de Portugal, S.A. relativas ao período antes da sua criação em 2015 devem ser entendidas como feitas à então EP- Estradas de Portugal, S.A.

² Contrato Reformado

³ Doravante também referida como IP, S.A.

6. Este procedimento negocial, como adiante será melhor explicitado, atenta a natureza e o desenvolvimento dos trabalhos desta subconcessão, teve como um dos **focos**⁴ principais a **consolidação** e o **enquadramento contratual da redução do âmbito** da Subconcessão, matéria que teria já sido objeto dos acordos entre a IP, S.A. e a subconcessionária vertidos nos Memorandos de Entendimento alcançados.

I.2. Contexto

7. A alteração das condições económicas e financeiras a nível mundial e, mais objetivamente, as que ocorreram em Portugal e que culminaram com o pedido de auxílio económico e financeiro, realizado em 2011, tiveram consequências imediatas no desenvolvimento das atividades de construção, exploração e manutenção da rede rodoviária, e nomeadamente no desenvolvimento do programa de Parcerias Público Privadas (PPP) que vinha sendo implementado para o desenvolvimento da RRN.
8. Efetivamente, a deterioração das condições financeiras do país determinou, inicialmente, um agravamento das condições de financiamento a que os parceiros privados recorriam para o desenvolvimento da sua atividade e, subseqüentemente, a tendencial insustentabilidade do modelo de subconcessão da rede rodoviária que vinha a ser seguido no setor das infraestruturas rodoviárias.
9. Neste quadro, em 17 de maio de 2011, foi celebrado, com a Comissão Europeia, o Banco Central Europeu e o Fundo Monetário Internacional, o “**Memorando de Entendimento sobre as Condicionalidades de Política Económica**” (MoU) no qual ficou estabelecido⁵ que “***todas as PPP e contratos de concessão estarão disponíveis para estas revisões***” nessa fase inicial, o Estado comprometeu-se, igualmente, a apresentar um Plano Estratégico de Transportes (PET) que, entre outras realidades, teria que incluir⁶ “*uma análise aprofundada do sistema de transportes, incluindo a avaliação da capacidade existente, previsão da procura e projeção dos fluxos de tráfego*”.

⁴ Embora englobando a negociação e a contratualização de outras modificações, a redução do âmbito é aquela que apresenta maior e mais imediato impacto financeiro, na redução dos encargos suportados pelo parceiro público.

⁵ Medida n.º 3.19 do MoU

⁶ Medida 5.22, i) do MoU

10. O Plano Estratégico dos Transportes, foi aprovado pela RCM n.º 45/2011⁷, de 13 de outubro, estabelecendo entre outras medidas a urgente introdução de reformas que permitissem a viabilização financeira do sector das infraestruturas rodoviárias, nomeadamente, deviam ser **revistos os Contratos de Subconcessão em construção**, abrangendo dois tipos de troços: (i) *“troços de conceção/construção ou aumento de vias incluídos, cujos trabalhos ainda não se tenham iniciado ou se encontrem numa fase inicial”* e (ii) *“troços de requalificação/beneficiação/conservação/operação e manutenção passíveis de serem cancelados, assumindo a Estradas de Portugal, S.A., a responsabilidade pela sua manutenção, como na generalidade da rede rodoviária nacional”*⁸
11. Adicionalmente, numa Revisão do MoU, na sua versão de 27 de junho de 2012, o Estado comprometeu-se novamente a⁹ *“implementar o Plano Estratégico de Transportes para 2011-2015, (...) nomeadamente (...) diminuir o endividamento previsto da Estradas de Portugal através da redução do âmbito dos contratos de PPP que se encontrem ainda na fase de construção, revisão do regime de portagens das autoestradas SCUT (...) e analisar medidas adicionais para uma maior redução do endividamento previsto da Estradas de Portugal”*. Era assim claro, nos termos do Programa de Assistência, o imperativo de reduzir, de forma significativa e consistente, a despesa relacionada com as PPP, e essa redução era condição necessária e indispensável para, sublinhe-se, no quadro do Programa de Assistência, se manter o financiamento da economia portuguesa.
12. Em concreto, o **Governo Português assumiu o compromisso de renegociar as PPP do setor rodoviário**, com o objetivo de alcançar uma redução sustentada dos encargos financeiros com essas parcerias e deste modo promover uma reforma estrutural do Estado Português, incluindo nomeadamente o seu setor rodoviário.
13. O Decreto-Lei n.º 111/2012, de 23 de maio, veio criar um quadro jurídico para a renegociação das PPP, nomeadamente pela:

⁷ Publicado no Diário da República, 1.ª série, n.º 216, de 10 de novembro de 2011

⁸ Número 5.7.2 do Plano;

⁹ Medida 5.14, ii)

“a) A definição de normas gerais aplicáveis à intervenção do Estado na definição, conceção, preparação, lançamento, adjudicação, alteração, fiscalização e acompanhamento global das parcerias público-privadas;

b) A criação da Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos, adiante abreviadamente designada por Unidade Técnica.”¹⁰

14. Em cumprimento daquele desiderato, a IP, S.A. e a Subconcessionária **iniciaram** o processo de renegociação do objeto da Subconcessão, tendo celebrado, em **8 de agosto de 2012**, um Memorando de Entendimento para renegociação do Contrato de Subconcessão da Autoestrada Transmontana, no qual foi **acordada a redução do âmbito dos trabalhos subconcessionados**, bem como a **redução dos respetivos encargos** para a IP, S.A., daí decorrentes, em linha com os objetivos fixados pelo Governo.
15. Já posteriormente à constituição da Comissão de Negociação, as Partes Contratuais celebraram, em **23 de maio de 2013**, um novo acordo denominado **“Acordo – Renegociação e Aditamento do Contrato de Subconcessão da Autoestrada Transmontana”¹¹**.
16. Refira-se que, em **paralelo** com este procedimento negocial, decorreu também um processo de **revisão do quadro regulatório do setor rodoviário**, conduzido pelo Governo, e com o objetivo de (i) modernizar a legislação e regulamentos aplicáveis à rodovia, alguns muito antigos, modernizando-os e adaptando-os a realidades de mobilidade diferentes daqueles que lhe estavam subjacentes, procurando articular as necessidades dos utilizadores, com as naturais expectativas de investidores, e de (ii) reduzir os encargos para o erário público, no contexto da crise de financiamento das Finanças Públicas, mantendo, naturalmente, os obrigatórios padrões de segurança e qualidade.
17. No que se refere à atuação direta do Governo Português e na sequência da publicação do citado Decreto-Lei n.º 111/2012, de 23 de maio, e para os efeitos estabelecidos no mesmo, foi promovida a nomeação de uma Comissão de Negociação, conforme o

¹⁰ Esta Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos (UTAP) encontra-se sob a tutela do Ministério das Finanças, e assume responsabilidade pelo acompanhamento global dos processos de PPP, assegurando apoio técnico especializado, designadamente em matérias de natureza económico-financeira e jurídica.

¹¹ De acordo com a Comissão, estes dois acordos não terão chegado a produzir efeitos práticos.

Despacho n.º 16198-F/2012, de 10 de dezembro, alterado pelo Despacho n.º 13007/2014, de 16 de outubro, e pelo Despacho n.º 9772-A/2015, de 17 de agosto.

18. A Comissão de Negociação teve por missão (i) representar o parceiro público nas sessões de negociação com os parceiros privados; (ii) negociar as soluções e medidas mais consentâneas com a defesa do interesse público, tendo por referência os objetivos traçados pelo Governo; (iii) elaborar um relatório fundamentado sobre os resultados do processo negocial, com uma proposta de decisão, e (iv) apresentar as minutas dos instrumentos jurídicos que se revelaram necessárias à conclusão do processo negocial.
19. De acordo com os **resultados alcançados no âmbito da renegociação** que se encontram vertidos no “5.º Relatório Final da Comissão de Negociação constituída pelo Despacho n.º 16198-F/2012” de 11.08.2017, e na proposta de Minuta Final concernente à revisão do Contrato de Subconcessão da Autoestrada Transmontana, que são objeto da presente Pronúncia, perspetivam-se como mais relevantes as seguintes alterações ao Contrato Vigente:
 - i. **Redução do âmbito (objeto) da subconcessão;**
 - ii. **Otimizações operacionais;**
 - iii. **Modelo remuneratório** (revisão do modelo de incentivos, com adequação da remuneração dos acionistas).
20. Em **11 de agosto de 2017, foi assinada a ata da última sessão de negociações** (Ata), tendo-lhe sido anexada a minutas de Acordo de Aditamento ao Contrato de Subconcessão, que inclui o Contrato de Subconcessão Alterado e respetivos anexos.
21. No âmbito desta última ronda de negociações, foi finalizado o acordo com a Subconcessionária relativamente à alteração contratual objeto da presente Pronúncia e havia já sido objeto de aprovação¹² pelas entidades financiadoras da subconcessão.
22. Finalmente é de referir que, como aliás é expresso no Relatório da Comissão de Negociação, as **alterações** ao Contrato de Subconcessão da Autoestrada Transmontana que venham a ser **aprovadas devem ser remetidas ao Tribunal**

¹² A aprovação das entidades financiadoras consta da carta de consentimento de 03.07.2017(anexa à documentação disponibilizada).

de Contas, produzindo efeitos, nos termos estabelecidos nesse contrato, a partir da obtenção de visto, expresso ou tácito, ou da confirmação por aquele Tribunal de que as mesmas não se encontram sujeitas a procedimento de fiscalização prévia nos termos da respetiva Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, aprovada pela Lei n.º 98/97, de 26 de agosto.

- 23.** Nesta matéria **não é possível deixar de notar as datas e os prazos** em que, **por um lado, é apresentado o presente 5º Relatório** e, **por outro**, as que nele **constam** como **imposições** para apresentação do Contrato de Subconcessão Alterado ao **Tribunal de Contas**, para emissão do visto prévio ou sua dispensa e que resultam das datas acordadas com a subconcessionária em função de imposições **colocadas pelos bancos financiadores**, como é o caso da validade temporal do seu consentimento à alteração contratual.
- 24.** Com efeito, o 5º Relatório data de 19.10.2017, e a **carta de consentimento bancário** datada de 03.07.2017 apresenta como **condições para a sua validade**, entre outras, a Assinatura do Contrato de Subconcessão Alterado e seu envio ao Tribunal de Contas até 15.09.2017, data a partir da qual se **reservam o direito de retirar o seu acordo**.
- 25.** A Comissão de Negociação refere então que, como o **prazo** já se encontra **ultrapassado, deveria ser obtida confirmação, junto do sindicato bancário, de que o seu consentimento se mantinha válido**, e que tal se manteria por um prazo suscetível de acomodar todos os procedimentos de aprovação e assinatura do Contrato e sua submissão ao Tribunal de Contas¹³. A AMT **desconhece se esta diligência foi realizada e qual o seu resultado**.
- 26.** Adicionalmente, a **Comissão de Negociação** também **não acautela devidamente a obrigação de obtenção de pareceres prévios**, nomeadamente a submissão prévia do Contrato de Subconcessão Alterado ao IMT, IP, que terá um prazo de 30 dias para se pronunciar, e em que caso algum refere ou salvaguarda a obrigação de obtenção do **Parecer Prévio Vinculativo da AMT**.

¹³ Vd. § 154. a) do 5º Relatório, em que propõe, nomeadamente, uma data de 15.12.2017 para o envio ao Tribunal de Contas

I.3. Metodologia

27. Esta **Pronúncia**, com vista à **emissão de Parecer Prévio Vinculativo**, é elaborada nos termos e para os efeitos previstos na alínea b), do n.º 2, do art.º 34.º dos Estatutos da AMT, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, recorrendo à sua metodologia habitual, enquanto Regulador Económico Independente que, em conformidade com a Missão que a lei lhe atribui, substantiva **um Modelo Paradigmático de Regulação Económica de Elevada Qualidade (REEQ)**, o qual, em síntese, se exprime nos seguintes pilares estratégicos:

- **Suprir falhas de mercado,**
- **Sem gerar falhas de Estado, incluindo as de regulamentação, e**
- **Promovendo a confluência dos equilíbrios dinâmico e resiliente de três racionalidades:**
 - ✓ **Investidores;**
 - ✓ **Profissionais / utilizadores / consumidores e/ou cidadãos;**
 - ✓ **Contribuintes.**

Estas **racionalidades** são **não aditivas**, embora as suas dinâmicas se possam reforçar mutuamente.

A avaliação positiva global por parte da AMT exige a **verificação positiva cumulativa** de todas as racionalidades, que deve ser devidamente **integrada numa Visão Holística** das mesmas.

Importa igualmente sublinhar que estas racionalidades que, numa linguagem coloquial, podem ser referidas autonomamente, só fazem, contudo, sentido na sequência dos dois primeiros pilares estratégicos.

28. A aplicação do modelo REEQ visa contribuir para a **consolidação** de um **ambiente incentivador do investimento**, assente, por um lado, (a) na adoção de **regras e procedimentos claros, assertivos, coerentes, credíveis, transparentes, com um elevado ciclo de vida, sindicáveis**, que tenham impacto positivo nos Mercados Relevantes da Mobilidade, que promovam a competitividade e, por outro lado, (b) na

inovação e na antecipação de novos mercados, procurando sempre construir um paradigma de concorrência inclusiva - que corresponde ao descrito nos Tratados fundacionais da Construção Europeia pela expressão “concorrência não falseada”, ou seja, **sem restrições nem distorções**.

No caso presente, vai dar especial atenção aos aspetos relativos aos sistemas, veículos e infraestruturas rodoviárias, devidamente integrados em rede e **cadeia logística de transportes**, num contexto facilitador do **investimento estruturante no tecido produtivo**, do crescimento económico e do emprego, protegendo e promovendo sempre o **interesse público da Mobilidade Inclusiva, Eficiente e Sustentável**, numa perspetiva de sustentabilidade financeira e ambiental, e de coesão económica, territorial e social, daí advindo manifestas **repercussões positivas** para a **Sociedade** e para a **Economia**, em Portugal, no âmbito do **Ecossistema da Mobilidade e dos Transportes**.

Na realidade, a AMT, ao implementar o paradigma sistémico de *REEQ*, atua de forma **Independente**¹⁴, promove a concretização gradual de um sistema de transportes, incluindo as **respetivas infraestruturas**, que **suporte a mobilidade**, enquanto **expressão de cidadania**, numa **sociedade de competências** cada vez mais competitivas, servida progressivamente pela gestão da fronteira do conhecimento, nas diferentes áreas constitutivas de uma **Democracia**, cada vez com maior **desenvolvimento e maturidade**.

29. Neste âmbito, a presente Pronúncia desenvolver-se-á pela aplicação do novo paradigma sistémico de *REEQ*, com base na avaliação sequencial dos seguintes vetores:

29.1. **Avaliação de Compliance;**

29.2. **Caraterização** da atualidade do **Ecossistema da Mobilidade e dos Transportes**, particularmente no contexto dos mercados das **infraestruturas rodoviárias e das parcerias público-privadas;**

29.3. Racionalidade centrada nos **Investidores;**

29.4. Racionalidade centrada nos **Profissionais / Utilizadores / Consumidores / Cidadãos;**

29.5. Racionalidade centrada nos **Contribuintes.**

¹⁴Nos termos precisos em que a “**independência**” é estatuída pela Lei-Quadro das Entidades Reguladoras, aprovada pela Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto, e alterada pela Lei n.º 12/2017, de 2 de maio.

II. PRONÚNCIA DA AMT

30. Como elemento transversal às questões da presente Pronúncia, a AMT considera que se deve privilegiar tudo o que favoreça a **modernização**, o **crescimento sustentado** da **competitividade** e o **desenvolvimento sustentável** do Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes Português, com especial enfoque na componente das infraestruturas rodoviárias, no quadro da formação, do desenvolvimento e da consolidação do Mercado Interno, enquanto **mercado concorrencial, sem restrições nem distorções, balanceando os interesses económicos dos investidores, dos profissionais / utilizadores / consumidores e/ou cidadãos, e dos contribuintes.**
31. Os principais fundamentos desta Pronúncia, no que tange ao ponto anterior, são:
- 31.1. Os alicerces determinantes da **competitividade** e **internacionalização** da **economia nacional**, promovendo também o **emprego** e o bem-estar dos **cidadãos**, dependem da existência de um **sistema de transportes em linha com a contemporaneidade mais exigente**, que promova a **mobilidade inclusiva, eficiente e sustentável de pessoas e bens**, e que contribua para, numa perspetiva estratégica, **reduzir os custos do transporte, melhorar os parâmetros de segurança e qualidade do serviço** prestado e promover o desenvolvimento de **serviços de valor acrescentado.**
- 31.2. **O desenvolvimento da mobilidade** e redes de transporte integrando a necessária harmonização técnica, operativa e regulamentar, num quadro contratual que:
- a) **Constitua uma vantagem competitiva** das empresas nele ancoradas, no seu processo de internacionalização, com baixos custos de contexto, ao serviço do **crescimento económico** e da criação de emprego;
 - b) Funcione em regime de uma **efetiva concorrência não falseada**, liberdade de estabelecimento, autonomia de gestão e **justa rentabilidade dos investimentos** efetuados;
 - c) Seja **inclusivo**, favorecendo a **coesão económica, social e territorial**;
 - d) Mantenha um quadro de **sustentabilidade económica e financeira do país**, permitindo a redução do endividamento previsto da IP-Infraestruturas

de Portugal, S.A., de modo a **cumprir os compromissos assumidos por Portugal**, nos termos do Programa de Assistência, garantindo o financiamento da economia portuguesa.

II.1. Avaliação de Compliance

32. O exercício da Regulação Económica Independente nas Democracias com uma maturidade mais desenvolvida exige um escrutínio de **compliance** que contribua para a avaliação da transparência e da *accountability* no sentido de viabilizar uma melhor **legitimação** do exercício dos seus **Poderes de Autoridade**.

Neste exercício, focado na Regulação Económica Independente, contemplar-se-ão as secções específicas vocacionadas para dar resposta às seguintes questões:

- i. Conformidade com a legislação comunitária e nacional;
- ii. Compreensibilidade perante os *stakeholders*;
- iii. Contributo para a proteção do interesse público da Mobilidade Inclusiva, Eficiente e Sustentável.

II.1.1. Conformidade com a legislação comunitária e nacional

33. Portugal, à semelhança dos restantes Estados-Membros, encontra-se **obrigado ao cumprimento do normativo da UE**, destacando-se, em matéria de contratação pública, a Diretiva n.º 2014/23/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014, relativa à adjudicação dos contratos de concessão, e a Diretiva n.º 2014/24/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014, relativa aos contratos públicos, bem como de outras obrigações que não decorrem propriamente do direito, mas dos **objetivos subjacentes às melhores políticas públicas e à racionalidade dos investidores**, no **contexto do modelo REEQ** anteriormente referido.

34. No plano legislativo nacional importa destacar:

- 34.1.** O Decreto-Lei n.º 18/2008¹⁵, de 29 de janeiro, que aprova o Código dos Contratos Públicos (doravante “CCP”), estabelecendo a disciplina aplicável à contratação pública e o regime substantivo dos contratos públicos que revistam a natureza de contrato administrativo;
- 34.2.** Os princípios gerais de direito dos contratos públicos, bem como os princípios gerais do direito ínsitos no Código de Procedimento Administrativo;
- 34.3.** O Decreto-Lei n.º 111/2012, de 23 de maio, que, conforme anteriormente referido, disciplina a intervenção do Estado na definição, conceção, preparação, concurso, adjudicação, alteração, fiscalização e acompanhamento global das parcerias público-privadas e cria a Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos.

35. Para efeitos de análise de *compliance*, e considerando as principais alterações que foram propostas ao Contrato Vigente, que se encontram elencadas no ponto 19 da presente Pronúncia, importa aqui enunciar as disposições do artigo 313.º do CCP¹⁶ relativas aos limites à modificação dos contratos administrativos, nomeadamente: i) o respeito pelo objeto do contrato (princípio da intangibilidade do objeto do contrato administrativo), e ii) o respeito pelos interesses da concorrência.

¹⁵ Embora o Decreto-Lei n.º 18/2008 (CCP) não seja diretamente aplicável ao contrato em apreço, na medida em que os contratos de subconcessão rodoviárias do sector rodoviário são contratos de subconcessão de obras públicas os que não se encontram abrangidos por este regime jurídico, não significa, com isso, que os princípios e as soluções jurídicas plasmadas no CCP não sejam relevantes para a presente análise. Aliás, tem sido esta a prática seguida pelo Tribunal de Contas, quer em sede de fiscalização prévia, quer em sede de fiscalização sucessiva.

¹⁶ “1 - A modificação não pode conduzir à alteração das prestações principais abrangidas pelo objecto do contrato nem configurar uma forma de impedir, restringir ou falsear a concorrência garantida pelo disposto no presente Código relativamente à formação do contrato.

2 - Para efeitos do disposto no número anterior, salvo quando a natureza duradoura do vínculo contratual e o decurso do tempo o justifiquem, a modificação só é permitida quando seja objectivamente demonstrável que a ordenação das propostas avaliadas no procedimento de formação do contrato não seria alterada se o caderno de encargos tivesse contemplado essa modificação.

3 - Nos contratos com objecto passível de acto administrativo e demais contratos sobre o exercício de poderes públicos, o fundamento previsto na alínea a) do artigo anterior não pode conduzir à modificação do contrato por decisão judicial ou arbitral, quando esta interfira com o resultado do exercício da margem de livre decisão administrativa subjacente ao mesmo ou implique a formulação de valorações próprias do exercício da função administrativa.”

36. No que se refere ao **princípio da intangibilidade do objeto do contrato administrativo**, afigura-se pertinente aferir se as alterações em apreço resultam numa alteração das prestações principais abrangidas pelo Contrato Vigente.

36.1. Sobre a observância deste princípio, a AMT enfatiza que a redução do âmbito da subconcessão da Autoestrada Transmontana compreende, essencialmente:

36.1.1. A exclusão do objeto da subconcessão, para efeitos de conservação e exploração, de lanços de estrada sem perfil de autoestrada, nomeadamente, o IP4 Amarante / Vila Real e o IP4 – Variante a Bragança, numa extensão aproximada de 63 km, e sua transferência para a IP, S.A, que deve ser precedida do cumprimento de um conjunto de obrigações por parte da Subconcessionária, como seja a devida execução dos trabalhos de reabilitação e manutenção exigíveis e a sua comprovação pela própria IP, S.A..

36.1.2. A manutenção das obrigações de construção e exploração dos lanços de autoestrada integrados na subconcessão, bem como da execução dos trabalhos de reabilitação e conservação nos troços a transferir até data da sua efetivação.

36.2. Dito isto, é possível concluir, **como o faz a Comissão de Negociação**, que a renegociação do Contrato **não culmina com alterações substantivas às prestações principais** abrangidas pelo objeto da subconcessão, nem às respetivas obrigações da Subconcessionária atinentes à conceção, projeção, construção, requalificação, beneficiação, conservação, exploração, e financiamento dos lanços e sublanços que integram o objeto da subconcessão.

36.3. Por um lado, aquelas **alterações resultam** na redução do objeto da subconcessão **por acordo** entre as partes e por outro lado a subconcessionária continua vinculada a ter de executar exatamente a **mesma**

espécie de prestações que constavam do contrato inicial **embora**, em **relação a alguns lanços, de modo parcial**.

37. No que se refere aos interesses da concorrência, cumpre verificar se as alterações preconizadas configuram uma “...*forma de impedir, restringir ou falsear a concorrência*”. Por outras palavras, importa garantir que a Subconcessionária não irá beneficiar de uma vantagem em relação aos outros concorrentes e operadores económicos que não terão a oportunidade de negociar nem de responder a essa alteração, na medida em que a mesma não foi prevista no momento de lançamento do procedimento concorrencial.

37.1. Salieta-se, no entanto, a impossibilidade de a AMT confirmar inequivocamente se as suprarreferidas modificações resultariam numa ordenação distinta das propostas avaliadas no procedimento de formação do contrato (caso o caderno de encargos tivesse contemplado tais modificações), conforme determina o n.º 2 do artigo 331.º do CCP¹⁷.

37.2. No entanto, a este propósito, o parecer vertido no Relatório Final da Comissão de Negociação, refere explicitamente: (sublinhado nosso)

“Esta modificação bilateral não alterou, também, o equilíbrio económico-financeiro da Subconcessão em favor da Subconcessionária, nem introduziu condições que, se fizessem parte do procedimento de adjudicação original, teriam permitido a seleção de outros candidatos ou a adjudicação da Subconcessão a outro requerente ou proponente: a redução dos pagamentos públicos e, em particular, da rentabilidade acionistas, demonstram que, por via das alterações visadas, não se está a subverter ou distorcer a concorrência, na medida em que a rentabilidade – e, conseqüentemente, a oportunidade de negócio – associada às prestações anteriormente colocadas em mercado reduz substancialmente.

Finalmente, mesmo que (hipoteticamente) se considerasse que estaríamos perante uma modificação substancial, estamos convictos de que, em qualquer caso, estar-se-ia perante uma situação paradigmática de

¹⁷ Ver nota de rodapé n.º 16

aplicação da derrogação prevista no citado artigo 43.º da Diretiva n.º 2014/23/UE já que:

- (i) A necessidade de modificação decorre de circunstâncias em que a IP (e o Governo) não poderia prever;*
- (ii) A modificação não altera, como vimos supra, a natureza global da Subconcessão; e*
- (iii) Não há aumento do preço.”*

38. Neste contexto, a AMT não poderá deixar de realçar que, nos **termos do CCP** e do Contrato Vigente, o **Concedente** sempre **poderia optar** pela:

- i) **Não alteração do contrato, adiando**, dessa forma, a realização do interesse público até ao termo final da Concessão. No entanto, tal opção **colocaria**, certamente, em **causa a prossecução do interesse público**, conforme emerge das orientações balizadoras deste procedimento negocial, tal como expressas na RCM 45/2011, já citada¹⁸;
- ii) **Resolução do contrato** e pelo lançamento de um procedimento concorrencial para a celebração de novo contrato. Contudo, esta opção teria como **consequência** imediata o **pagamento** de uma **indenização** à Subconcessionária e o acréscimo de custos administrativos com o eventual novo procedimento concursal, resultando num **agravamento significativo da despesa pública**.

39. Acresce aqui referir que a **redução do âmbito** da subconcessão **não tem implicações na concorrência no mercado**, não induzindo qualquer desvio de tráfego na medida em que a rede subtraída ao objeto da subconcessão se mantém integralmente em serviço, embora a cargo da IP-Infraestruturas de Portugal, S.A., com exigências de qualidade idênticas.

40. A **reversão** da rede para conservação e exploração **para IP, S.A.** garante também que não são exploradas por outras entidades privadas, **garantindo**, assim, a **prossecução do interesse público**.

¹⁸ Ver ponto 10

41. Em conformidade com o regime jurídico aplicável às PPP, e no contexto da presente renegociação, cumpre salvaguardar, entre outros requisitos, a definição clara da partilha de riscos.
42. Dispõe o artigo 7.º do, anteriormente mencionado, Decreto-Lei n.º 111/2012 que a partilha de riscos entre os parceiros públicos e privados deve obedecer às seguintes regras:
- a) Os diferentes riscos inerentes à parceria devem ser repartidos entre as partes de acordo com a respetiva capacidade de gerir esses mesmos riscos;
 - b) O estabelecimento da parceria deve implicar uma significativa e efetiva transferência de risco para o setor privado;
 - c) A criação de riscos que não tenham adequada e fundamentada justificação na redução significativa de outros riscos já existentes deve ser evitada;
 - d) O risco de insustentabilidade financeira da parceria, por causa não imputável a incumprimento ou modificação unilateral do contrato pelo parceiro público, ou a situação de força maior, deve ser, tanto quanto possível, transferido para o parceiro privado.
43. Importa ainda assinalar, no plano do direito da União Europeia, que a já referida Diretiva n.º 2014/23/UE (Diretiva “Concessões”) determina, nos termos do 2.º parágrafo da alínea b) do n.º 1 do seu Artigo 5.º que *“A adjudicação de uma concessão de obras ou de serviços envolve a **transferência para o concessionário de um risco de exploração** dessas obras ou serviços que se traduz num risco ligado à **procura** ou à **oferta**, ou a ambos”*.
44. O 5º **Relatório Final** da Comissão de Negociação constituída pelo Despacho n.º 16198-F/2012 inclui uma matriz de risco (cf. Parte 3.7, §143 a 149), de **onde é possível evidenciar** que as **alterações** contratuais **resultantes** deste processo negocial **não introduziram alterações significativas na partilha de riscos** entre as partes contraentes, em especial de modo desfavorável para o parceiro público, **mantendo-se a afetação inicial dos riscos** inerentes à parceria.
45. Neste campo, o facto **dos trabalhos de construção** se terem desenvolvido em **fase anterior às negociações** e o procedimento referente às **grandes reparações** ter

permanecido no parceiro privado, minimizou alterações à distribuição de riscos nestas duas componentes, que são aquelas que frequentemente induzem riscos mais significativos.

II.1.2. Compreensibilidade perante os stakeholders

- 46.** Nesta subsecção, analisar-se-ão os aspetos associados à compreensibilidade dos *stakeholders* relativamente à renegociação do Contrato de Subconcessão da Autoestrada Transmontana na medida em que terá particular impacte em diversos grupos de *stakeholders*, desde o Estado e entidades públicas e privadas, aos diversos operadores e consumidores do serviço da mobilidade, em particular no que às infraestruturas rodoviárias se refere.
- 47.** Do ponto de vista jurídico-formal, entende-se por Parceria Público-Privada¹⁹ “*o contrato ou a união de contratos por via dos quais entidades privadas, designadas por parceiros privados, se obrigam, de forma duradoura, perante um parceiro público, a assegurar, mediante contrapartida, o desenvolvimento de uma atividade tendente à satisfação de uma necessidade coletiva, em que a responsabilidade pelo investimento, financiamento, exploração, e riscos associados, incumbem, no todo ou em parte, ao parceiro privado.*”
- 48.** Em sentido estrito, uma **Parceria Público-Privada** pode ser entendida como “***uma opção alternativa de provisão pública, assente numa fórmula estruturada de cooperação entre os universos público e privado, tendo em vista o desenvolvimento de projectos em parceria, segundo o princípio da partilha de risco num quadro de optimização da afetação de riscos***”.²⁰ (negrito nosso)
- 49.** Neste contexto, importa, ainda, relevar que as Parcerias Público-Privadas visam a consecução de vantagens significativas, nomeadamente:
- 49.1. Ultrapassar constrangimentos do Estado** relacionados com a obtenção de **financiamento** para a construção das **infraestruturas** rodoviárias, na medida em que este risco é transferido para o parceiro privado;

¹⁹ Cfr. n.º 1, art.º 2.º do Decreto-Lei n.º 111/2012, de 23 de maio.

²⁰ Cfr. Maria Eduarda Azevedo, As parcerias público-privadas: a evolução do enquadramento jurídico, in Eduardo Paz Ferreira e Nuno Cunha Rodrigues (org.), Novas Fronteiras da contratação pública, Coimbra, Editora, Coimbra, 2014, p. 100.

- 49.2. Repartir o risco associado ao empreendimento pelos parceiros de acordo com as suas competências e capacidades para o gerirem;
 - 49.3. **Estimular e dinamizar o setor privado**, constituindo uma oportunidade de negócio para as empresas no mercado interno, contribuindo igualmente para a internacionalização das mesmas;
 - 49.4. Permitir a **projeção de despesas públicas futuras** e, por **consequente**, um **melhor planeamento orçamental**, sendo essencial a construção do Caso-Base que deve ser precedido de uma análise económico-financeira robusta, assente em pressupostos realistas sobre as condições de financiamento do parceiro privado e de projeção da procura.
50. Conforme o mencionado no ponto 12, a presente **renegociação decorre do imperativo de redução dos encargos para o erário público**, no contexto da crise de financiamento das Finanças Públicas, mantendo, naturalmente, os **adequados padrões de segurança e qualidade**.

II.1.3. Contributo para a proteção do interesse público da Mobilidade Inclusiva, Eficiente e Sustentável

51. As questões da mobilidade inclusiva, eficiente e sustentável, são estruturantes nas opções técnicas e políticas de mobilidade e transportes, sendo fundamentais para o cumprimento das metas nacionais e da UE, nomeadamente os objetivos de garantia de acessibilidades e da redução da sinistralidade rodoviária.
52. Dado que as concessões rodoviárias constituem um importante vetor no desenvolvimento e na implementação de soluções de segurança rodoviária, a otimização de encargos associados à exploração da rede não pode passar pela redução das condições de segurança da circulação, o que será salvaguardado pela adequada adoção de parâmetros técnicos para a operação e manutenção que, embora permitindo reduzir custos de contexto, retirando pressões sobre o orçamento do Estado, permitem manter padrões de qualidade que garantam a atração de agentes económicos e de investimentos.
53. Nesta matéria é de referir que a IP, S.A., para além de ser detida a 100% pelo Estado Português, mantém com este uma relação contratual parametrizada, que considera o

mesmo grau de exigência em termos de condições de exploração e manutenção da infraestrutura que balizava o relacionamento entre ela, IP, S.A. e a sua subconcessionária.

II.1.4. Síntese conclusiva

54. Do exposto ressalta que, de acordo com a Comissão de Negociação e do que resulta da documentação entregue, atuando de modo fomentador da transparência, da credibilidade e da confiança no desempenho público, imprescindíveis ao investimento e ao desenvolvimento da economia, a presente renegociação:

- I. **Decorreu da modificação de circunstâncias** que a IP, S.A. (e o Estado Português) **não poderia prever**;
- II. A modificação **não altera**, como vimos supra, a **natureza global da Subconcessão**;
- III. **Não originou aumento do preço**;
- IV. Em particular **não aumentou**²¹ a **rentabilidade acionista, não subvertendo ou distorcendo**, por essa via, **a concorrência**;
- V. **Não implicou** quaisquer **alterações substantivas da partilha de riscos** entre as partes contraentes.
- VI. **Não alterou o equilíbrio económico-financeiro** da Subconcessão em **favor da Subconcessionária**.

²¹ Constata-se aliás a revisão em baixa da TIR do Acionista de 9,96% (Contrato de Subconcessão Vigente) para 7,45% (Contrato de Subconcessão Acordado).

II.2. Concessões Rodoviárias no Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes

55. A reflexão crítica, segundo os Pilares Estratégicos do modelo REEQ, pressupõe necessariamente a caracterização da atualidade e das tendências de evolução do setor das infraestruturas rodoviárias e particularmente das PPP rodoviárias no seio do Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes, importando nomeadamente relevar a identificação genérica dos atores atuantes no respetivo universo dos mercados.
56. No âmbito do **Plano Estratégico dos Transportes e Infraestruturas (PETI3+)**, o Governo consagrou, entre outras matérias, a fusão entre a Rede Ferroviária Nacional — REFER, E. P. E. (REFER, E. P. E.) e a EP — Estradas de Portugal, S. A. (EP, S. A.), com o objetivo de criar uma única empresa de gestão de infraestruturas de transportes em Portugal, numa visão integrada das infraestruturas ferroviárias e rodoviárias.
57. Assim, e nos termos do Decreto-Lei n.º 91/2015, de 29 de maio, a fusão por incorporação resultou na extinção da EP, S. A. e subsequente transferência das suas atribuições e competências para a IP-Infraestruturas de Portugal, S.A., conservando, a universalidade dos bens, dos direitos e das obrigações, legais e contratuais, que integram as respetivas esferas jurídicas no momento da fusão.
58. No domínio do setor rodoviário, a IP, S.A. tem por objeto a conceção, projeto, construção, financiamento, conservação, exploração, requalificação, alargamento e modernização das redes rodoviárias, assumindo a posição de gestor de infraestruturas, nos termos do contrato de concessão geral da RRN celebrado com o Estado e dos contratos de concessão que com o mesmo venham a ser celebrados, bem como a gestão das demais infraestruturas sob sua administração.
59. A Rede Rodoviária Nacional em exploração pela IP, S.A. compreende atualmente 17.874 km²², sendo a IP, S.A. concessionária de 15.253 km, dos quais 13.664 km em gestão direta (incluindo 3.796 km de estradas desclassificadas e ainda não municipalizadas) e 1.589 km de rede subconcessionada. Os restantes 2.621 km respeitam às Concessões do Estado.
60. O **modelo de gestão e financiamento do sector rodoviário nacional** implementado em 2007 **privilegiou o reforço das PPP**, tendo concomitantemente, através das

²² Dados de junho de 2016.

Resoluções do Conselho de Ministros n.º 177/2007²³, de 10 de dezembro, n.º 181/2007²⁴, de 11 de dezembro, n.º 56/2008²⁵, de 26 de março, n.º 106/2008²⁶, de 7 de julho, e pelo Despacho n.º 19868-A/2009²⁷, 28 de agosto de 2009, sido **identificado e calendarizado** um conjunto de **empreendimentos** a desenvolver pela IP-Infraestruturas de Portugal, S.A que se constituíam em **Concessões Rodoviárias da IP, SA..**

61. Tendo sido concursadas oito das concessões identificadas nas RCM referidas, apenas foram adjudicadas as sete que sumariamente se caracterizam em seguida²⁸:

61.1. Autoestrada Transmontana – Adjudicada [confidencial].Constituída, **inicialmente, por cerca de 195 km²⁹ de vias para construção, conservação e exploração**, em que aproximadamente **135 km** são em perfil de **autoestrada**, dos quais **14 km** são com **portagem³⁰**. A autoestrada constitui a A4/IP4 entre Vila Real (Parada de Cunhos) e a fronteira de Quintanilha, e os lanços sem perfil de autoestrada, são troços do antigo IP4 substituído pela A4;

61.2. Douro Interior - Adjudicada à [confidencial].S.A., com uma extensão total de 242 km, em vias sem perfil de autoestrada e sem portagem, integrando o IP2, entre Macedo de Cavaleiro e Celorico da Beira, e o IC5, entre Murça e Miranda do Douro, ligando os distritos de Vila Real, Bragança e Guarda;

61.3. Baixo Tejo – Adjudicada à [confidencial]., limitada ao distrito de Setúbal e constituída pela A33/IC32, entre Casas Velhas e Montijo, interligando o IC20 (Via rápida da Costa de Caparica), o IC21 (Via rápida do Barreiro), a A2/IP7 e a A12/IC1³¹.

²³ Concessão Autoestrada Transmontana e Concessão Douro Interior

²⁴ Concessão Baixo Alentejo; Concessão Baixo Tejo; Concessão Auto-estradas do Centro; Concessão Litoral Oeste e Concessão Alto Alentejo. (A do Alto Alentejo não foi lançada)

²⁵ Concessão EN 125 (renomeada Algarve Litoral)

²⁶ Concessão Pinhal Interior

²⁷ Concessão Serra da Estrela; Concessão Vouga; Concessão Tejo Internacional; Concessão Ribatejo e Concessão Ribatejo (estas concessões não foram lançadas)

²⁸ O concurso para a concessão AE Centro foi suspenso

²⁹ Extensão total inicialmente adjudicada. No âmbito do processo de renegociação foram retirados do objeto da Subconcessão 63 km.

³⁰ Cobrança exclusivamente eletrónica (MLFF)

³¹ No âmbito do processo de renegociação foi eliminada a construção da ER 377-2 Costa da Caparica / Fonte da Telha (cerca de 9 km), a beneficiação da Avenida do Mar (cerca de 5 Km) e ainda a conservação e manutenção do IC 21 – Via Rápida do Barreiro e das Ligações à Trafaria e ao Funchalinho.

Inclui cerca de 47 km de autoestrada com portagem (construção, conservação e exploração);

61.4. Baixo Alentejo – Adjudicada à [confidencial].., sendo constituída por 342 km de lanços para construção, conservação e exploração, dos quais 68 km são em perfil de autoestrada com portagem.³²

61.5. Litoral Oeste – Adjudicada à [confidencial].., com uma extensão de 112 km, dos quais 19 km em regime de portagem, nos distritos de Leiria e Santarém. Na zona de Leiria integra uma malha viária constituída pela A19/IC2, a Circular Oriental de Leiria (COL), a Via de Penetração de Leiria (VPL) e a A8/IC36, permitindo a interligação entre a A8/IC1 e a A1/IP1. É ainda constituída pela EN242 - Variante da Nazaré e pelo IC9, entre a Nazaré e Tomar, permitindo a ligação à A13/IC3³³.

61.6. Algarve Litoral – Adjudicada à [confidencial].., sendo constituída por 118 km, e abrangendo a requalificação, beneficiação e exploração da EN/ER125, entre Vila do Bispo e Faro, e a construção de variantes em Lagos, Troto e Faro³⁴.

61.7. Pinhal Interior³⁵ - Adjudicada à [confidencial].abrangendo uma vasta extensão de estradas e autoestradas, na zona centro do país ligando os distritos de Leiria, Coimbra, Castelo Branco e Santarém, destacando-se a A13/IC3, entre a A23 e o IP3/IC2, e a A13-1/EN342, entre Condeixa e Almalaguês.

62. Como atrás referido, a Subconcessão da Autoestrada Transmontana está adjudicada à [confidencial].., que é, atualmente³⁶, controlada maioritariamente pelos grupos [confidencial].., tem sede no [confidencial].e o capital social de [confidencial].

O **objeto inicial** da subconcessão, como decorre do **Contrato de Concessão Vigente**, é o seguinte:

³² No âmbito do processo de renegociação, foram retirados ao objeto da subconcessão diversos lanços numa extensão aproximada de 215 km (compreendendo fases de construção e de exploração).

³³ No âmbito do processo de renegociação, ainda não concluído formalmente, foi retirado do âmbito da Subconcessão 23 km de lanços em serviço,

³⁴ Objeto nos termos do Contrato de Subconcessão reformado. No âmbito do processo de renegociação foi retirada do objeto da subconcessão uma extensão de cerca de 163 km de vias.

³⁵ O procedimento de renegociação contratual desta concessão foi concluído tal como refletido no 4º Relatório Final da Comissão de Negociação e objeto da Pronúncia n.º 5/AMT/2017 da AMT, de 31 de agosto de 2017.

³⁶ [confidencial].

62.1. Conceção, projeto, construção, financiamento, conservação e exploração, e, com cobrança de portagem aos utentes exceto para o tráfego local, dos seguintes lanços de autoestrada:

- i) A4/IP4 – Vila Real (Parada de Cunhos) / Nó com a A24/IP3;
- ii) A4/IP4 – Nó de Bragança Poente / Nó de Bragança Nascente;

62.2. Conceção, construção, aumento do número de vias, financiamento, exploração e conservação, sem cobrança de portagem aos utentes, dos seguintes lanços de autoestrada:

- i) A4/IP4 – Nó com a A24/IP3 / Nó de Bragança Poente;
- ii) A4/IP4 – Nó de Bragança Nascente / Quintanilha.

62.3. Operação, conceção, construção da duplicação, aumento do número de vias, financiamento, exploração e conservação, sem cobrança de portagens aos utentes, o seguinte lanço de autoestrada:

- i) A4/IP4 – Nó de Vila Real Nascente / Nó de Bragança Poente, incluindo o nó com o IP2 e ligação a Macedo de Cavaleiros.

62.4. Operação, manutenção, reabilitação e exploração, sem cobrança de portagem, dos seguintes lanços do IP4 em serviço:

- i) IP4 – Amarante/Vila Real;
- ii) IP4 – Variante a Bragança; e
- iii) IP4 – Ponte de Quintanilha e acessos.

63. Resultante do processo de **renegociação do contrato**, os lanços identificados em 62.4 i) e ii), **que não são autoestrada, são subtraídos** ao objeto da subconcessão, **com transferência** para a subconcedente, **após realização de trabalhos** de reabilitação detalhados em anexo ao Contrato.

64. Assinala-se ainda que a rede revertida não está sujeita ao regime de cobrança de portagem, não havendo nenhuma alteração do regime de exploração.

II.3. Racionalidade centrada nos Investidores

- 65.** O papel estruturante do investimento para o crescimento da economia, merece da AMT, a maior atenção pela sua inquestionável importância, para o desenvolvimento do país e consequentemente da mobilidade, pelo que a aplicação da metodologia REEQ inclui necessariamente uma avaliação na perspetiva dos **investidores**.
- 66.** Nesta análise do investimento que a perspetiva da AMT consagra, há que discernir diversas categorias de investidores, cada qual com matrizes de risco diferentes e objetivamente interesses não coincidentes, nomeadamente:
- 66.1.** Os investidores diretos, que são a parte ativa nesta concessão;
- 66.2.** Os investidores indiretos, utentes, utilizadores ou simples consumidores das vias rodoviárias em causa, incluindo os cidadãos do país em geral, pela sua utilização da rede nacional de transportes e o ineludível contributo daí adveniente para a economia nacional.
- 67.** Os investidores diretos seguramente reconhecem vantagens na alteração contratual proposta, porquanto se tratou de um procedimento por via negocial e não por via impositiva.
- 68.** Os principais investidores nesta concessão são entidades privadas nacionais ou de outro Estado Membro da União Europeia que conhecem e sentiram as dificuldades económicas e financeiras que se colocaram ao país e consequentemente às respetivas empresas, seja na sua atividade direta seja no relacionamento com a IP, S.A. enquanto concedente.
- 69.** Com efeito, as dificuldades de financiamento, com que o país se debateu, foram extensíveis aos investidores privados, onde se incluem aqueles que desenvolviam as atividades de construção e exploração desta subconcessão.
- 70.** De notar que houve em todo este processo a intenção de **salvaguardar os investimentos já realizados pela concessionária**, sem prejuízo da identificação das **garantias a prestar à IP, S.A.** quanto à **qualidade dos trabalhos** realizados. Aliás, nesta subconcessão, em virtude do **estado avançado da construção** das obras

previstas no Contrato de Subconcessão vigente, esta renegociação **não contemplou qualquer redução do investimento inicial.**

71. A presente renegociação não implica a alteração do modelo remuneratório vigente, que se baseia, essencialmente, em duas formas de retribuição, já previstas no Contrato de Concessão e que são independentes e sujeitas a regras de cálculo distintas:

71.1. Remuneração pela disponibilidade; e

71.2. Remuneração do serviço.

72. Salienda-se, no entanto, que em virtude da redução do âmbito da Subconcessão, foram introduzidos alguns ajustamentos àquele modelo remuneratório, sendo pertinente referir a revisão do mecanismo de bandas de tráfego³⁷ relativo à componente “remuneração do serviço”.

73. Do mesmo modo, o modelo financeiro subjacente ao Caso Base Acordado acomoda as alterações decorrentes da redução do âmbito da Concessão, com impacto nos resultados económicos (custos e receitas) e nas projeções da procura, bem como a atualização dos pressupostos macroeconómicos (e.g. taxas de inflação, efeitos fiscais).

73.1. No que diz respeito às **alterações** com impacte na **rentabilidade do investidor**, destaca-se a **revisão em baixa da TIR** do Acionista de [confidencial].% (Caso Base Reformado) para [confidencial].% (Caso Base Acordado).

73.2. As projeções económicas permitem ainda concluir que as alterações ao contrato não colocam em causa a viabilidade do investimento, verificando-se que, para uma taxa de atualização de [confidencial].%, o Valor Atualizado Líquido (VAL) é de € [confidencial]., o que significa que se encontra assegurado o retorno do investimento inicial e a respetiva remuneração mínima requerida pelo acionista.

³⁷ Este ajustamento consiste na revisão das três tarifas aplicáveis e dos respetivos intervalos de tráfego relevantes, com o objetivo de constituir um modelo mais consentâneo com o redimensionamento da rede, bem como com as dinâmicas de mercado.

- 73.3. O projeto consubstancia um retorno do investimento em 18 anos, o que significa que a recuperação do capital investido irá ocorrer antes do prazo final da concessão.
74. Neste contexto, será de salientar que a **aceitação** por parte dos **investidores**/acionistas de uma redução da rentabilidade expectável dos seus investimentos, mantendo, no entanto, um valor dentro dos parâmetros geralmente considerados aceitáveis para o risco assumido, espelha razoabilidade das propostas negociais do concedente e, por outro lado, a sua **confiança** na **viabilidade e salvaguarda** desse mesmo investimento.
75. Para além do referido, o acordo alcançado **permite eliminar**, com ganhos mútuos, **situações de potencial conflito**, já **identificadas**, como sejam os pedidos de Reposição do Equilíbrio Financeiro (REF) e as Reservas de Direitos apresentados pela subconcessionária e que se encontravam pendentes, que ficarão assim sanados, bem como terá também sido possível promover a clarificação no clausulado contratual de algumas matérias em que se haviam identificado possíveis indefinições que poderiam ter repercussão no relacionamento entre as partes.
76. Os restantes investidores, inseridos na referida segunda categoria supramencionada (ponto 66.2) continuarão a beneficiar do empreendimento regulado pelo contrato renegociado, na medida em que, pese embora uma redução do objeto da subconcessão, se **mantêm asseguradas as funções essenciais da rede viária** em causa.
77. Finalmente e embora apenas agora, em 2017, tenha sido concluído o processo negocial, com a assinatura da ata final, a AMT não esquece que esta representa o **culminar** de um **processo iniciado em 2012**, e **tendente à redução dos encargos suportados pela IP, S.A.** com as parcerias e concomitantemente pelo Estado, dando **cumprimento** de uma **medida do MoU** de modo a garantir o financiamento do Estado e da economia portuguesa, numa perspetiva de coesão nacional e de equilíbrio das contas públicas.
78. Assim, no âmbito da Racionalidade dos Investidores, a **análise da AMT é favorável** ao presente desfecho proposto pela Comissão de Negociação.

II.4. Racionalidade centrada nos Profissionais / Utilizadores / Consumidores / Cidadãos

79. Os utilizadores, na aceção aqui globalmente considerados, não apresentam uma unicidade de comportamentos e interesses, antes assumindo especificidades próprias consoante a categoria em que se possam inserir, nomeadamente Profissionais da indústria de transportes e condutores considerados autonomamente enquanto cidadãos, introduzindo matrizes próprias na racionalidade ancorada nesta perspetiva.
80. Relativamente aos condutores, considerados autonomamente, enquanto cidadãos, a principal função objetiva que cabe ao Regulador acompanhar reside em saber até que ponto as alterações acordadas têm implicações na sua atividade e utilização da rede viária, isto é, nas suas condições de mobilidade, designadamente se as alterações resultam ou não em dilações temporais ou de percurso que coloquem em causa a sua mobilidade incluindo igualmente a qualidade e a segurança rodoviária, em paralelo com o seu contributo para a sustentabilidade económica e ecológica da rede rodoviária.
81. Nesta vertente, a transferência de algumas vias para a IP, S.A. não alterará as condições de qualidade e de disponibilidade da rede, uma vez que, conforme já referido no ponto 53, as exigências em matéria de exploração e manutenção se mantêm similares.
82. Também, a otimização das condições operacionais de exploração e conservação da rede agora acordados, está em sintonia com os padrões aplicados à globalidade da RRN, obtendo-se assim uma harmonização de parâmetros.
83. Estas modificações estão suportadas nas alterações de índole legislativa decorrentes da revisão do modelo regulatório associado à infraestrutura rodoviária, desenvolvido pelo Governo com a colaboração das diversas entidades com jurisdição nesta área, tendo carácter geral e sendo aplicáveis a toda a rede rodoviária nacional.
84. Tais alterações derivaram, aliás, da necessidade de **otimizar as exigências técnicas, sem alterar** substancialmente a qualidade do serviço, em linha com **práticas internacionais** e permitindo também aí a **redução dos encargos** suportados pelo concedente.

- 85. Modificações semelhantes** encontram-se já **contratualizadas** com **outras concessionárias** de Concessões do Estado e em subconcessões da IP, S.A., e procuram **manter padrões** de **qualidade** e **segurança** ao nível da União Europeia, não afigurando aqui qualquer ação específica que discrimine negativamente os utilizadores desta concessão.
- 86.** No contexto da presente renegociação, constata-se que não houve qualquer revisão das taxas de portagem, nem dos lanços da autoestrada que estão sujeitos à sua cobrança e que se incluem no âmbito desta Subconcessão.
- 87.** Os aspetos chave identificados para os Condutores aplicam-se também aos Profissionais da indústria de transportes, independentemente de algumas particularidades que não relevam na matéria específica desta Pronúncia.
- 88.** Concluindo, o **Estado continua a assegurar a existência de uma oferta adequada de infraestruturas rodoviárias**, promovendo a conclusão do PRN, de modo a garantir a mobilidade dos cidadãos, em condições de segurança e conforto e rapidez.
- 89.** Neste contexto, a análise da AMT **é também favorável** ao presente desfecho proposto pela Comissão de Negociação, no contexto da Racionalidade dos Profissionais/Utilizadores/ Consumidores/Cidadãos.

II.5. Racionalidade centrada nos Contribuintes

- 90.** Na racionalidade dos Contribuintes ressaltam dois níveis, embora interdependentes, que fundamentadamente importa avaliar:
- i) A **resiliência da sociedade e da economia face à carga fiscal**, e
 - ii) A percepção dos cidadãos quanto às **escolhas públicas relativas à utilização do valor dos impostos**, em particular face à adequação dos serviços proporcionados.
- 91.** Conforme já referido anteriormente, a **génese do processo de renegociação** do contrato que é aqui objeto de apreciação, resulta diretamente das dificuldades económicas e financeiras de Portugal, que originaram a **imperiosa necessidade** de

reduzir os encargos suportados pelo concedente com as **PPP rodoviárias** e, portanto, matéria intimamente ligada a contribuições e impostos.

92. No que concerne à resiliência da sociedade e da economia face à carga fiscal, e enfatizando a correlação entre a dívida pública e a carga fiscal, é perceptível que o desfecho previsível deste processo revela ser um contributo positivo para a redução da dívida pública e, conseqüentemente, para a possível redução da carga fiscal.
93. Cabe ao Regulador avaliar e valorar os contributos reais e/ ou potenciais das diferentes estratégias negociais face à sua atratividade para com os contribuintes, sendo neste quadro de destacar os resultados deste procedimento de acordo com o Relatório Final da Comissão de Negociação, onde se prevê que a presente renegociação é suscetível de **gerar uma poupança líquida para o Estado**, embora marginal, conforme as previsões constantes do quadro seguinte:

(Euros)

Autoestrada Transmontana	Valores a preços correntes	Valores a preços constantes	Valores em VAL Dez 2014
1. Caso Base Reformado (tráfego IP 2016)	[confidencial].	[confidencial].	[confidencial].
2. Caso Base Acordado (tráfego IP 2016)	[confidencial].	[confidencial].	[confidencial].
3. Redução de pagamentos à Subconcessionária	[confidencial].	[confidencial].	[confidencial].
4. Custos internalizados	[confidencial].	[confidencial].	[confidencial].
4. Poupança Líquida	[confidencial].	[confidencial].	[confidencial].

Fonte: 5.º Relatório Final da Comissão de Negociação constituída pelo Despacho n.º 16198-F/2012.

94. Em virtude da presente renegociação e conforme referido no ponto **75**, verificou-se a desistência por parte da Subconcessionária dos litígios e pedidos de REF que se encontravam pendentes, num total de [confidencial].euros, pelo que, neste contexto, se encontra mitigado o risco de agravamento da despesa do Estado.
95. Este efeito, tem aliás paralelo com o que anteriormente se referiu na análise realizada na ótica do investimento, em que se concluiu que a **não alteração das condições contratuais** em que se desenvolviam estas subconcessões, naturalmente não por si só, mas considerando-as na globalidade das PPP e **como tal incorporadas nas medidas definidas no MoU**, implicaria **fortes riscos para o financiamento** da economia nacional que se **repercutiriam negativamente** sobre a generalidade dos **contribuintes**.

96. Aliás e numa **perspetiva** meramente **qualitativa**, a presente renegociação resulta **positiva**, na medida em que a **manutenção ou a Resolução do Contrato** poderia **acarretar custos sociais** como o desemprego ou a anulação de investimentos produtivos e o abandono ou a desativação de fatores de produção com evidentes **consequências negativas para os contribuintes**.
97. Neste contexto, a **análise da AMT** é igualmente **favorável** ao presente desfecho proposto pela Comissão de Negociação na perspetiva dos Contribuintes.

III. CONCLUSÕES

98. O **Parecer Prévio Vinculativo da AMT** é emitido, tendo por base o "5º Relatório da Comissão de Negociação nomeada pelo Despacho n.º 16198-F/2012", aplicando a metodologia exposta na Seção I.3 ao resultado final do processo negocial.
99. Para além das **conclusões** que foram ficando sedimentadas ao longo desta Pronúncia, afigura-se-nos importante elencar **aspetos chave** que manifestamente assumem um **valor primordial**, no pleno cumprimento das atribuições e poderes da AMT enquanto **Regulador Económico Independente** no contexto do Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes.
100. Assim, e mais concretamente quanto ao resultado final do processo negocial, considerando que:
- i) No que respeita à **compliance** com o quadro legal vigente é entendimento que as **modificações acordadas respeitam os limites impostos**;
 - ii) A **redução da fatura financeira global** associada à presente negociação é obtida, **sem que** daí **resultem alterações substanciais do contrato**, e **mantendo-se os padrões de segurança** rodoviária decorrentes da legislação em vigor, destacando-se a desistência dos litígios que se encontravam pendentes;
 - iii) A matriz de risco associada a esta subconcessão **não é significativamente alterada** no que **substantivamente respeita à partilha de riscos** entre os parceiros público e privado;
 - iv) Ao resultar de um procedimento negocial entre as partes, registou-se a **salvaguarda dos interesses dos investidores diretos**, incluindo o necessário financiamento privado do investimento;
 - v) A **clarificação** de algumas **cláusulas contratuais** permitiu **eliminar ou minimizar situações de potencial conflito**, já então identificadas, com **ganhos para ambas as partes**;
 - vi) A **rede** contratualizada, conjuntamente com a que é revertida para a IP, S.A., **mantém exatamente as mesmas acessibilidades**;

vii) **Permanece** assegurado o cumprimento das **obrigações de qualidade** do serviço, nos termos do quadro regulatório do setor rodoviário, **garantindo-se** assim **as condições de mobilidade** de pessoas e bens.

O **Parecer Prévio Vinculativo da AMT**, relativamente ao resultado final da renegociação do contrato de subconcessão do Autoestrada Transmontana **é favorável**, nos termos e para os efeitos previstos na alínea b) do n.º 2 do art.º 34.º dos Estatutos da AMT, aprovados pelo Dec. Lei n.º 78/2014 de 14 de maio.

Lisboa, 12 de dezembro de 2017

O Presidente do Conselho de Administração

João Carvalho