

PARECER N.º 05/AMT/2022

I – DO ENQUADRAMENTO

1. Em 23-12-2021, a Comunidade Intermunicipal do Algarve (AMAL) comunicou à Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT) que:
 - *“Em reunião do Conselho Intermunicipal de 29 de novembro, foi aprovada a minuta do 4º Aditamento ao Contrato de Concessão de Serviço Público de Transporte Rodoviário de passageiros, celebrado entre a AMAL e o operador Vizur.*
 - *O referido aditamento ao contrato prevê a aplicação de reduções tarifárias, a título de Obrigações de Serviço Público, na área geográfica do Município de Olhão, independentemente de o mesmo ser realizado em linhas de âmbito municipal ou intermunicipal.*
 - *Face ao exposto e, nos termos do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, vimos solicitar a V. Exas o vosso parecer, face à aplicação de reduções tarifárias nas carreiras do Município de Olhão, pelo que remetemos em anexo a minuta do 4º Aditamento.”.*
2. 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, os seguintes pareceres (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):
 - Parecer Prévio Vinculativo n.º 5/AMT/2019, de 04-02-2019;
 - Parecer Prévio Vinculativo n.º 20/AMT/2019, de 30-05-2019, quanto à alteração das peças contratuais;
 - Parecer Prévio Vinculativo n.º 88/AMT/2021, de 24-09-2021, quanto à alteração das peças contratuais.

3. 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 – DO PARECER

4. Refere o *“Quarto Aditamento ao Contrato de Concessão de Serviço Público de Transporte Rodoviário de Passageiros na AMAL”* entre AMAL e VIZUR, Transportes Unipessoal, Lda o seguinte:

- *“As Partes celebraram em 8 de abril de 2020 o Contrato de Concessão de serviço público de transporte rodoviário de passageiros na AMAL (o «Contrato de Concessão»).*
- *O Contrato de Concessão foi objeto de um primeiro aditamento no contexto do procedimento de fiscalização prévia junto do Tribunal de Contas, regularizando aspetos meramente formais do mesmo.*
- *O Contrato de Concessão 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 01/10/2020.*
- *Em 21 de maio de 2021 as Partes celebraram um Segundo Aditamento ao Contrato de Concessão, alterando a data de início do Período de Exploração para 1 de dezembro de 2021.*
- *O Contrato de Concessão inclui serviços de transporte de passageiros de âmbito municipal, cuja competência da AMAL resulta de delegação do Município de Olhão.*
- *Nos termos da Cláusula 48.^a do Contrato de Concessão, a Concessionária obriga-se a explorar o Serviço Público nas condições relativas aos Títulos e Tarifas constantes do Anexo 7 (Títulos e Tarifas), nomeadamente no que respeita aos valores máximos a praticar.*
- *O Município de Olhão tem interesse que no transporte de passageiros ocorrido dentro da sua área geográfica se pratique um tarifário reduzido,*

independentemente de o mesmo ser realizado em linhas de âmbito municipal ou intermunicipal.

- *Contudo, os tarifários constantes do Anexo 7 (Títulos e Tarifas) do Contrato de Concessão não contemplam qualquer redução tarifária desse cariz.*
- *É por isso necessário proceder à sua reformulação, entre 01 de dezembro de 2021 a 31 de agosto de 2022 conforme descrito no Anexo 1 do presente Aditamento.*
- *Nos termos da Cláusula 19.^a do Contrato de Concessão, 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) do Contrato de Concessão*
- *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) do Contrato de Concessão.*
- *A aplicação de um tarifário reduzido de acordo com os considerandos anteriores e especificado no Anexo 1 do presente Aditamento gera um Efeito Financeiro Líquido Negativo de € 3 537,74 (valor a que acresce IVA) entre 1 e 31 de dezembro de 2021 e um Efeito Financeiro Líquido Negativo de € 27 594,34 (valor a que acresce IVA) entre 01 de janeiro de 2022 e 31 de agosto de 2022, conforme demonstração constante do Anexo 2 ao presente Aditamento.*
- *Nos termos da Cláusula 54.^a do Contrato de Concessão, a imposição dessas Obrigações de Serviço Público Adicionais gera, assim, o dever de compensação máxima pela AMAL em idêntico valor.*

5. Acrescenta ainda que:

- *“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.

- *A Concessionária aceita realizar as Obrigações de Serviço Público Adicionais em causa.*
 - *Em 2021 não se prevê que seja gerada despesa pelo presente Aditamento, e dá lugar ao compromisso n.º 3691, no orçamento para o ano de 2021.*
 - *Os pagamentos a que o presente aditamento dá lugar para o ano de 2022 serão financiados por transferências do município de Olhão, encontrando-se a respetiva despesa registada com o compromisso número 19642/2021.*
 - *A realização da referida despesa foi autorizada por deliberação da Assembleia Municipal de Olhão, Edital n.º 19/2021 de 25 de novembro de 2021, sob proposta da respetiva câmara municipal aprovada pela Deliberação n.º 313/2021, de 17 de novembro de 2021.*
 - *Pela Deliberação do Conselho Intermunicipal de 29 de novembro de 2021 foi aprovada a minuta do presente aditamento ao Contrato de Concessão.”.*
6. Já anteriormente havia sido referido que o contrato já estipula a possibilidade de as partes poderem acordar na modificação do contrato nos termos da legislação aplicável, ou seja, do Código dos Contratos Públicos.
7. Será também de referir que de acordo com o artigo 24.º do RJSPTP:
- O cumprimento de obrigações de serviço público pode conferir o direito a uma compensação por obrigação de serviço público, a atribuir pela autoridade de transportes competente ao operador de serviço público respetivo;
 - A atribuição da compensação referida no número anterior, quando aplicável, é efetuada nos termos do anexo ao Regulamento e do Decreto-Lei n.º 167/2008, de 26 de agosto, alterado pela Lei n.º 64/2013, de 27 de agosto;
 - Nos termos das disposições referidas, a compensação por obrigação de serviço público não pode exceder um montante que corresponda ao efeito financeiro líquido decorrente da soma das incidências, positivas ou negativas, da execução da obrigação de serviço público sobre os custos e as receitas do operador de serviço público;

- As incidências referidas no número anterior são calculadas comparando a totalidade de custos e receitas do operador de serviço público num cenário de existência de obrigação de serviço público, com os decorrentes de um cenário sem existência de obrigação de serviço público e em que os serviços abrangidos são explorados em condições de mercado.

8. Tal como consta da minuta contratual, foi dada execução à fórmula de pagamento de compensações prevista pelo cumprimento de obrigações de serviço público adicionais, através de uma *“Demonstração do Efeito Financeiro Líquido Negativo das Obrigações de Serviço Público Adicionais conforme o Anexo 8 do Contrato de Concessão”*

$$EFL_{OSPA} = EFL_{AO} + EFL_{BT} + IFP_{OSPA} = X \text{ €}$$

Em que:

- A.1) Efeito Financeiro Líquido de acréscimos de oferta (EFL_{AO}) = € 0 (zero euros)
 A.2) Efeito Financeiro Líquido de bonificações ou reduções tarifárias (EFL_{BT}) é calculado através da fórmula seguinte:

$$EFL_{BT} = \sum_1^i (PR_i - PO_i) \times Q_i^n$$

Em que:

- “PR_i” corresponde ao preço reduzido de cada título “i”, em resultado da aplicação das Obrigações de Serviço Público Adicionais de bonificação ou redução tarifária determinadas pelo Concedente.
 - “PO_i” corresponde ao preço original de cada título “i” abrangido pelas Obrigações de Serviço Público Adicionais de bonificação ou redução tarifária, que estaria em vigor caso as mesmas não fossem determinadas pelo Concedente.
 - O valor de “Q_iⁿ” corresponde à quantidade efetivamente comercializada de cada título “i” abrangido pelas Obrigações de Serviço Público Adicionais de bonificação ou redução tarifária determinadas pelo Concedente, durante a vigência das mesmas, em cada mês “n”.
9. Da Cláusula 1.^a consta que a Concessionária se obriga a aplicar as reduções tarifárias constantes do Anexo 1 entre 1 de dezembro de 2021 e 31 de agosto de 2022, a título de Obrigações de Serviço Público (OSP) e que o tarifário constante do Anexo 1 substitui parcialmente e relativamente às carreiras do Município de Olhão abrangidas pela redução tarifária, durante o referido período, o tarifário previsto no Anexo 7 (Títulos e Tarifas) do Contrato de Concessão.

10. Segundo a Cláusula 2.^a, pela realização das OSP Adicionais, a Concessionária tem o direito à percepção de uma compensação, calculada nos termos do Anexo 2, equivalente ao respetivo Efeito Financeiro Líquido Negativo e que o valor máximo de compensação a pagar será €33.000,00 (trinta e três mil euros), sendo que o valor efetivo de compensação a pagar corresponderá aos valores efetivos que vierem a ser apurados nos termos do Anexo 2.
11. Foram assim tidos em conta os serviços abrangidos pela redução tarifária e as reduções tarifárias por título de transporte e número máximo de cada título a comercializar (num total de 14 538) e, tendo por base essas vendas máximas, estimou-se que o Efeito Financeiro Líquido, por título, num total de €33.000,00 (trinta e três mil euros).
12. É reforçado que *“esse valor será apurado de acordo com os valores reais de venda de títulos que vierem a ser reportados mensalmente em execução do Contrato de Concessão, nomeadamente mediante os instrumentos de reporte de informação e de acompanhamento da Concessão que incidem sobre a Concessionária¹ e do anexo III consta que:*
 - *“Para efeitos de monitorização do contrato e pagamento das compensações por obrigações de serviço público associadas, a concessionária obriga-se a remeter mensalmente, adicionalmente aos reportes obrigatórios no contrato e respetivos aditamentos, a informação nos termos do descrito no presente anexo.*
 - *Esta mesma informação deve ser obrigatoriamente incluída nos reportes trimestrais e anuais previstos no Anexo 9 (Reporte) ao Contrato de Concessão.”*

¹ As Cláusulas 10.^a a 17.^a estabelecem diversas obrigações para a concessionária, tais como a prestação de informação de índole financeira, separação contabilística de atividades e fluxos financeiros e ónus ou encargos sobre o Estabelecimento da concessão certificada pelo Revisor Oficial de Contas e com relatórios anuais, bem como Cumprir o dever geral de informação perante o concedente, incluindo a obtenção de quaisquer subsídios ou recursos, para além dos proveitos próprios decorrentes do contrato, que financiem os serviços de interesse geral bem como a prestação imediata de informação ao concedente de qualquer circunstância que possa condicionar o normal desenvolvimento das atividades concessionadas. De acordo com a Cláusula 67.^a a concessionária deve remeter anualmente ao Concedente, em suporte informático, uma versão do Modelo Financeiro atualizado com base em toda a informação histórica (certificada pelo Revisor Oficial de Contas) relativa à condição económica e financeira da concessão desde o início da vigência do contrato até 31 de dezembro do ano anterior e contendo ainda a projeção atualizada dos parâmetros económicos, financeiros e operacionais aplicáveis desde essa data até ao termo da concessão, acompanhado da respetiva fundamentação. Além do dever geral de informação geral e da realização de auditorias ou inspeções quando se justificar, de acordo com a Cláusula 65.^a a concessionária deve contratar a realização anual de uma auditoria externa anual - realizada por uma entidade independente, sem fins lucrativos e com reconhecida idoneidade.

13. Assim, no caso concreto:

- O pagamento de compensações pela realização de Obrigações de Serviço Público adicionais é um mecanismo já constante do contrato, balizado de forma objetiva^{2 3};
- Não estão em causa alterações à organização do mercado anteriormente e após adjudicação;
- Está em causa a adequada acomodação, na economia contratual, de reflexos de um instrumento financeiro – PART - criado externamente por via legislativa e cujo cômputo concreto tem por base os impactos no modelo financeiro;
- Os apoios decorrentes do PART encontram-se balizados por ato legal, e implicam o cofinanciamento⁴ do Estado e da AMAL, em níveis previamente definidos, e dependente da efetiva realização das obrigações de serviço público inerentes, de âmbito tarifário, cuja fiscalização depende da AMAL enquanto entidade adjudicante e autoridade de transportes.

14. De qualquer forma, e uma vez que se trata de compensações estimadas, sujeitas a acertos, com base em dados reais relativos à execução das obrigações de serviço público, considera-se que a AMAL deverá dar conhecimento de tais diligências de verificação de dados de base e de eventuais acertos ou confirmação dos valores pagos,

² Nos termos da Cláusula 19.^a: “1) O Concedente poderá determinar à Concessionária a realização de Obrigações de Serviço Público adicionais às previstas no presente Contrato, nos termos estabelecidos no artigo 23.º do Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros, designadamente a determinação de exploração de novas linhas ou serviços, bem como a disponibilização de tarifários bonificados relativamente aos previstos no Anexo 7 (Títulos e Tarifas). 2) A determinação de Obrigações de Serviço Público adicionais, nos termos previstos no número anterior, deverá realizar-se, exclusiva e obrigatoriamente, mediante alteração ao presente Contrato se da mesma resultar qualquer pagamento do, ou encargo para o, concedente, nos termos da Cláusula 54.^a. 3) A determinação de Obrigações de Serviço Público adicionais, nos termos da presente Cláusula, está sujeita ao cumprimento dos limites previstos no artigo 420.º-A do Código dos Contratos Públicos.”

³ Nos termos da Cláusula 54.^a: “1) Nos casos em que o Concedente determine à Concessionária a realização de Obrigações de Serviço Público adicionais às previstas no presente Contrato, 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), a qual segue o disposto no artigo 24.º do Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros. 2) Caso o Efeito Financeiro Líquido das Obrigações de Serviço Público Adicionais seja negativo para a Concessionária, o Concedente obriga-se a pagar-lhe uma compensação por Obrigações de Serviço Público correspondente ao oposto do Efeito Financeiro Líquido das Obrigações de Serviço Público Adicionais referente a cada ano civil “n”. 3) Caso em qualquer circunstância venha a ser necessário o pagamento de compensações por obrigações de serviço público ao abrigo da presente Cláusula, o mesmo só pode ser realizado após a emissão de parecer da entidade reguladora acerca da legalidade e regularidade do mesmo.

⁴ De acordo com o artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 1-A/2020 de 3 de janeiro, “1 — O PART é financiado pelo Fundo Ambiental, criado pelo Decreto-Lei n.º 42 -A/2016, de 12 de agosto, na sua redação atual. (...) 3 — O montante das receitas a consignar anualmente ao Fundo Ambiental para o PART é estabelecido na lei que aprova o Orçamento do Estado. 4 — Sem prejuízo do disposto no número seguinte, o acesso ao financiamento do PART está sujeito a uma comparticipação mínima dos municípios que integram as AM e CIM, nos seguintes termos: a) Em 2020, a comparticipação mínima é de 10 % da verba transferida pelo Estado; b) Em 2021 e anos seguintes, a comparticipação mínima é de 20 % da verba transferida pelo Estado 5 — Caso a autoridade de transporte não esgote as verbas que lhe são atribuídas no âmbito do PART, a comparticipação mínima é calculada com base nas verbas efetivamente despendidas.”

no sentido de garantir, a todo o tempo, a conformidade da execução contratual com o enquadramento legal⁵.

15. Os valores finais de pagamentos deverão refletir-se nos reportes habituais à AMT, quanto a obrigações de serviço público e controlo anual de compensações⁶ financeiras, nos termos do Regulamento n.º 430/2019⁷, de 16 de maio, alterado pelo Regulamento n.º 273/2021⁸, de 23 de março⁹ e ainda nos termos do Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril.
16. Estando o cofinanciamento do Estado balizado em diversos instrumentos administrativos, o remanescente do apoio necessário ao pagamento das compensações decorrentes dos níveis de OSP que sejam definidos pela AMAL, serão suportados por esta e pelos respetivos municípios associados, devendo estar enquadrados nos adequados instrumentos administrativos/contratuais que disciplinem os inerentes fluxos financeiros.
17. Por outro lado, o processo administrativo, após apuramento de valores finais, deverá garantir a confirmação do cumprimento dos limites previstos no artigo 420 - A. do Código dos Contratos Públicos, tal como disposto na Cláusula 22.^a do Contrato.
18. Importa referir que a AMAL deu cumprimento à elaboração dos relatórios previstos no Regulamento n.º 430/2019, de 16 de maio, tendo-o efetuado quanto ao período 2016-2020, bem como deu cumprimento à transmissão de informação prevista no do Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril.

III – DAS CONCLUSÕES

19. Face ao exposto, nada obsta às modificações do Contrato de Concessão, nos termos apresentados, considerando-se que tais modificações não alteram os pressupostos

⁵ Sem prejuízo do cumprimento de todas as obrigações legais relativas à cabimentação e autorização de despesa pela entidade competente. Ver https://www.amt-autoridade.pt/media/1954/auxilios_estado_transportes_regras_tarifarias_osp.pdf

⁶ Controlo anual de compensações financeiras: https://www.amt-autoridade.pt/media/2876/relatorio_compensacoesfinanceiras_2019.pdf ; https://www.amt-autoridade.pt/media/2591/sintese_relatorio_compensacoes_financeiras_servicopublico_transporte passageiros_2018.pdf; https://www.amt-autoridade.pt/media/1945/relatorio_compensacoesfinanceiras_servico_publico_transporte_passageiros_regular.pdf

⁷ https://www.amt-autoridade.pt/media/2002/regulamento_n_430_2019_de_16_de_maio.pdf

⁸ https://www.amt-autoridade.pt/media/2970/regulamento_n273_2021_de_23_de_marco.pdf

⁹ Bem nos reportes necessários à avaliação prevista no artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril Ver: https://www.amt-autoridade.pt/media/2636/deliberacao_n_835_2020_de_27_de_agosto.pdf

essenciais do modelo contratual, dando execução a mecanismos contratuais existentes, balizados nas normas legais aplicáveis, sendo o presente parecer, por isso, favorável.

20. A consagração das reduções tarifárias no Município de Olhão aporta um valor máximo estimado de compensações de €33.000,00 (trinta e três mil euros), ainda sujeito a acertos, com base em dados reais relativos à execução das obrigações de serviço público.
21. Nesse sentido, a AMAL deverá dar conhecimento de tais diligências de verificação de dados de base e de eventuais acertos ou confirmação dos valores pagos, no sentido de garantir, a todo o tempo, a conformidade da execução contratual com o enquadramento legal.
22. Desta forma, mantém-se o sentido favorável dos anteriores pareceres já citados, por resultar uma avaliação de efetiva conformidade com o enquadramento legal aplicável.

Lisboa, 27 de janeiro de 2022.

A Presidente do Conselho de Administração

Ana Paula Vitorino