

PARECER N.º 20/2018
SUPERVISÃO/AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E MONITORIZAÇÃO
SETORIAL

I – DO OBJETO

1. Foi rececionada na Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT) uma comunicação da Câmara Municipal de Lisboa (CML) (OF/91/GVMG/CML/18 de 2018-07-24) para os efeitos da alínea b) do n.º 2 do artigo 34.º do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, que estabelece que compete à AMT *“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”*.
2. Refere a CML que, na sequência de emissão de parecer favorável por parte da AMT – Parecer n.º 11/2017, de 13 de novembro, foi outorgada, no dia 14 de novembro, a “Segunda Alteração do Contrato de Serviço Público de Transporte Colectivo à Superfície de Passageiros, entre o Município de Lisboa e a Companhia Carris de Ferro de Lisboa, E.M., S.A.” a qual foi, em 21 de novembro de 2017, submetida, nos termos da lei, a visto prévio do Tribunal de Contas (TdC).
3. Nesta sequência, é referido que *“da interação entre o Município e o Tribunal de Contas, designadamente através dos pedidos de esclarecimento e das sugestões de ponderação oportunamente recebidos daquele Tribunal, resultou a indicação, justamente na última daquelas sugestões, recebida em 6 de junho de 2018, de que, tendo o Tribunal de Contas uma determinada interpretação relativamente ao prazo máximo de vigência dos contratos que foram assinados muito antes da entrada em vigor do Regulamento (CE) n.º 1370/2007, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007, na sequência de procedimentos não concursais, como acontece no caso do contrato que se encontra em vigor entre o Município e a Carris desde 1973, fosse (i) ponderada a redefinição do termo da concessão até 31 de dezembro de 2023, com a previsão da respectiva prorrogação por até mais cinco anos e (ii) fosse aprovada a autorização da Assembleia Municipal de Lisboa no que*

se refere aos encargos e compromissos plurianuais que decorrem do prazo contratual, e sua prorrogação.”

4. O Município informa que *“não vislumbrou razões inultrapassáveis que obstassem a que a sugestão de ponderação do Tribunal de Contas fosse acomodada em Aditamento à Segunda Alteração, atenta, designadamente, a possibilidade de prorrogação do prazo contratual até 31 de dezembro de 2028. Do mesmo modo, não foi identificado inconveniente sério à aprovação pela Assembleia Municipal de Lisboa, desde já, dos encargos plurianuais previsíveis para o período da prorrogação”*.
5. Nesta medida, *“a Câmara Municipal de Lisboa aprovou, e submeteu à aprovação da Assembleia Municipal de Lisboa, que veio a ocorrer no passado dia 19 de julho de 2018, o “Aditamento à Segunda Alteração do Contrato de Concessão de Serviço Público de Transporte Colectivo à Superfície de Passageiros” sendo que o mesmo:*
 - *“Procede, exclusivamente, às alterações do texto de novembro de 2017 que são necessárias à redefinição do prazo contratual (cf. cláusulas 1.1, alínea c), 9.1, 9.2 e 32 e Tabela do Anexo II) e às adaptações ao entretanto alterado Código dos Contratos Públicos (cf. cláusulas 43-A e 43-B).”;*
 - *“Procede a ajustamentos que se tornaram necessários, em função da redução do prazo previsto na Segunda Alteração (dezembro de 2037) para o novo prazo previsto no Aditamento (dezembro de 2023), [confidencial]-*
6. No mais, informa a CML, *“mantiveram-se inalteradas as disposições já submetidas a parecer da AMT em novembro passado”*.
7. Nesta sequência, a AMT (Ofício nº 2339-CA/2018, de 01 de agosto) solicitou à CML, o envio de elementos adicionais, a saber, (i) comunicações do TdC a este respeito, bem como (ii) a especificação dos impactos da alteração de prazo ora introduzida no modelo financeiro anteriormente apresentado (pressupostos do modelo económico previsional 2017-2037), designadamente no documento “Cálculo das Compensações por Obrigações de Serviço Público”), o que veio a acontecer através do (OF/112/GVMG/CML/18 de 27-08-2018).
8. Através daquela comunicação, a CML remeteu as comunicações do TdC, que permitem conhecer melhor o racional das alterações sugeridas, bem como a demonstração dos impactos da alteração do prazo introduzida no modelo financeiro, consubstanciada nas alterações/atualizações ao documento “Cálculo

das *Compensações por Obrigações de Serviço Público*”. Mais especificamente e entre outras:

“III. Metodologia e Pressupostos:

- Na Fase 1. *Construção do modelo económico com dados históricos – atualizados os dados reais ao último ano disponível (2017), nomeadamente a demonstração de resultados apresentada na página 10;*

- Na fase 2. *Atualizado o período do contrato (2017-2037) para 2017-2028. (...)*

9. Refere a comunicação que na Fase 2 *“os principais pressupostos considerados foram:*

- [confidencial]
- *Substituição da duração da concessão de 21 anos por 12 (2017-2028); (...);*
- [confidencial]
- [confidencial]

10. Foi ainda remetida a Certificação Legal de Contas, onde se inclui:

- *“Relatório e Contas de 2017;*
- *Relatório e Parecer do Fiscal Único sobre Documentos de Prestação de contas de 2017;*
- *Certificação legal de Contas (CLC) das Contas de 2017 Carris;*
- *Deliberação do CA de Aprovação do Relatório e Contas dos carris de 2017;*
- *Ata da Assembleia Geral da Carris de aprovação do Relatório e Contas de 2017 da empresa.”*

II – DO PARECER

Considerações gerais

11. No que se refere à questão central – prazo da concessão – no seu Parecer 11/2017, de 13 de novembro, a AMT considerou que o prazo inicialmente proposto pela CML, Autoridade de Transportes, seria coadunável com o quadro legal e jurisprudencial aplicável, designadamente na articulação da alínea b) do 3 do artigo 8.º do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho de 23 de outubro de 2007 (Regulamento)¹, do artigo 29.º da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, que aprova o Regime Jurídico do Serviço Público do Transporte de Passageiros

¹ Alterado pelo Regulamento (UE) 2016/2338 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de dezembro.

(RJSPTP) e do artigo 410.º do Código dos Contratos Públicos (CCP) que estabelece que “o prazo de vigência do contrato é fixado em função do período de tempo necessário para amortização e remuneração, em normais condições de rendibilidade da exploração, do capital investido pelo concessionário”.², bem como da jurisprudência europeia, designadamente o Acórdão Altmark³ cujo foco é a demonstração da vantagem, transparência e objetividade do modelo contratual.⁴

12. Entende a AMT, de acordo com as Orientações da Comissão Europeia⁵, que a contratualização de serviços públicos de transporte de passageiros implica a interpretação e aplicação nos normativos europeus, coadunada com a legislação nacional, sendo que, neste caso, releva o RJSPTP que dá execução e adapta à realidade nacional o Regulamento, bem como o CCP, que transpõe para a ordem jurídica nacional a denominada “Diretiva Concessões”⁶.
13. Por definição, os normativos europeus consubstanciam-se em diversas normas gerais, que necessitam de ser interpretadas em função dos circunstancialismos dos casos concretos.
14. Neste caso, o Regulamento foi “desenhado” a partir de um longo processo de codecisão entre os Estados-membros (EM) da União Europeia (UE), tendo em conta as diferentes realidades administrativas e institucionais, nacionais, regionais e locais de 28 EM da UE.
15. Assim, e neste contexto, admite-se que a interpretação conjunta das diversas normas – dada a sua grande latitude e complexa compatibilização com diversas normas nacionais – poderá sustentar outras conclusões que se enquadram na amplitude interpretativa conferida por regras gerais, como acontece, no caso concreto, com a posição do TdC⁷.

² A AMT entendeu, demonstrada a vantagem e *compliance* do racional subjacente ao modelo de exploração do serviço público adotado, de acordo com “*Informação a Stakeholders - Emissão de Parecer Prévio Vinculativo da Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT) – Lei N.º 52/2015, de 9 de Junho*”, disponível no sítio da Internet da AMT em https://www.amt-autoridade.pt/media/1504/informa%C3%A7%C3%A3o_amt-lei_52-2015.pdf

³ Processo C-280/00, Altmark Trans GmbH e Regierungspräsidium Magdeburg contra Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH (Coletânea 2003, p. I-7747).

⁴ Na perspetiva da AMT, um paradigma da concorrência não falseada não é um fim em si mesmo, mas antes um instrumento que concretiza os valores subjacentes às escolhas das várias políticas económicas.

⁵ Comunicação da Comissão Orientações para a interpretação do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 relativo aos serviços públicos de transporte ferroviário e rodoviário de passageiros, publicada no Jornal Oficial da União Europeia C/92 de 29 de março de 2014.

⁶ Diretiva 2014/23/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014, relativa à adjudicação de contratos de concessão.

⁷ Exemplo desta latitude interpretativa permitir-nos-ia uma outra perspetiva sobre os dispositivos europeus aplicáveis, na sua interação com a legislação nacional e com os contratos em vigor. Assim, tendo em conta a necessidade de conferir uma interpretação útil/razoável ao Artigo 8/3(b) do Regulamento n.º 1370/2007 (e considerando todos os elementos interpretativos disponíveis – vide Comunicação Interpretativa da Comissão) seria possível considerar que o prazo de

16. E essas posições podem, inclusive, implicar a diminuição de tal amplitude. Aliás, da mesma forma que a AMT defende que em Portugal aplicam-se os limites mais restritivos de recurso ao ajuste direto – previstos no CCP – do que aqueles que estão estabelecidos no Regulamento.⁸
17. Assim, não obstante a fundamentação inicial para o modelo contratual proposto, sufragada pela AMT, considera a autarquia de Lisboa que não existem *razões inultrapassáveis* para que as sugestões do TdC sejam acomodadas, tendo-se comprovado a sua *comportabilidade com a autorização de encargos e compromissos plurianuais* que decorrem do *prazo contratual* e sua *prorrogação*.
18. Ora, encontrando-se a escolha do modelo contratual na disponibilidade das entidades competentes nesta matéria – autoridades de transportes –, desde que enquadradas nos requisitos legais referidos, e sendo que os mesmos admitem alguma latitude nessas opções, nada haverá a obstar às alterações ora propostas pela autarquia.
19. Na verdade, a reavaliação do modelo contratual pela autarquia acabará por ocorrer no mesmo prazo que a AMT havia sugerido, ou seja, no prazo de 10/15 anos, findo o qual, caso seja essa opção e a mesma seja fundamentada, está na sua disponibilidade prosseguir com a exploração do serviço público de transporte de passageiros, por via rodoviária, na cidade de Lisboa, através do “operador interno” Carris.
20. Por outro lado, numa área metropolitana, onde se constata uma alta complexidade

30 anos (“teto” máximo indicado no artigo em referência para duração dos contratos adjudicados antes de 26 de Julho de 2000, com base num procedimento distinto do concurso) deve ter em conta a data de entrada em vigor do Regulamento – assim, o contrato CARRIS poderia continuar em vigor até ao fim do seu termo (e considerando as datas da respetiva adjudicação/atribuição), desde que não fosse ultrapassado o prazo de 30 anos, contado a partir de 3 de dezembro de 2009. Na prática, isto significa que o Contrato de Concessão Carris poderia continuar em vigor até ao seu termo (2023), tendo em conta que esse termo não ultrapassaria o prazo de 2039. O caso seria diferente se, por exemplo, um contrato adjudicado por procedimento distinto de concurso antes de 26 de julho de 2000 terminasse (como mera hipótese) em 2040 (contando dois prazos – o prazo do próprio contrato e o prazo de 30 anos após a data de entrada em vigor do Regulamento). Nesse caso, o putativo contrato teria que terminar em 2039 (justamente porque terminaria depois de 2039, ou seja em 2040). No caso concreto da CARRIS, poderíamos sempre considerar a possibilidade de prorrogação, prevista no direito nacional e europeu. E de facto, nos contratos de concessão (como é caso) poderia ser considerada a norma da “Diretiva Concessões” (acolhida pelo CCP) que estabelece que o respetivo prazo deve coincidir com o tempo necessário à *amortização do investimento realizado* (tendo ainda em conta uma remuneração *adequada do capital investido*). E, nesse caso (tendo em conta o investimento projetado para a nova frota de autocarros e elétricos) seria possível “usar” a prorrogação de 10 anos prevista no Contrato de Concessão CARRIS (ou seja, em bom rigor, a Concessão poderia terminar em 2033, tendo em conta que (i) esse seria o teto máximo admissível para a concessão, (ii) o limite de 30 anos estabelecido no Regulamento e (iii) a necessidade de prazo para acomodar o investimento a realizar, sobretudo tendo em conta os prazos de amortização e depreciação do material circulante).

⁸ Ver Intervenção da AMT na “Conferência de Capacitação das Autoridades de Transportes Públicos de Passageiros”, disponível em <https://www.amt-autoridade.pt/media/1518/o-parecer-prévio-vinculativo-do-regulador.pdf>.

e densidade da rede, integração física, tarifária e lógica de vários modos de transporte, forte intermodalidade e pendularidade, continuidade urbana, existência de *interfaces* de âmbito regional e nacional e forte capacidade de atração intermunicipal e inter-regional, à semelhança do que acontece na generalidade das áreas metropolitanas europeias, as soluções mais vantajosas para atender às necessidades da população também podem ser encontradas através de um forte nível de articulação com outros municípios e com a Área Metropolitana de Lisboa (AML), designadamente através de adequados contratos administrativos (tal como a AMT já recomendou) ou com soluções contratuais de nível metropolitano.⁹

Considerações específicas

21. Mais em concretamente, a autarquia identificou diversas alterações:

- [confidencial]
- [confidencial]
- [confidencial]

22. [confidencial]¹⁰.

23. [confidencial]

24. [confidencial]

25. [confidencial]

26. [confidencial]

27. [confidencial]

III – DA CONCLUSÃO

28. Tendo a CML solicitado a emissão de parecer prévio vinculativo sobre as alterações promovidas à “Segunda Alteração do Contrato de Serviço Público de Transporte Coletivo à Superfície de Passageiros”, outorgada com a Carris, na sequência de sugestões do TdC, considera-se que o parecer é positivo, tendo em conta que a escolha do modelo contratual está na disponibilidade das entidades competentes

⁹ Incluindo a Exploração Conjunta de Serviços Públicos de Transporte Rodoviário de Passageiros - https://dre.pt/home/-/dre/115596361/details/maximized?serie=II&parte_filter=36&day=2018-06-27&date=2018-06-01&filtrar=Filtrar&drelid=115590830

¹⁰ Os contratos de serviço público celebrados no âmbito da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho não correspondem exatamente ao conceito de parcerias público-privadas no Decreto-Lei n.º 111/2012, de 23 de maio, utilizados no setor das águas ou da exploração de infraestruturas rodoviárias. Nesse sentido, uma vez que os circunstancialismos locais relativos aos múltiplos sistemas de transportes públicos de passageiros são muito diversos ou com uma grande amplitude de cambiantes, aplicação de referenciais neste setor deverá adaptar-se, tendo em conta a maturidade do mercado e os modelos contratuais adotados por cada autoridade de transportes nos diversos casos concretos, incluindo, nomeadamente, uma análise ponderada sobre a alocação e partilha de risco operacional.



nesta matéria e dentro da amplitude conferidas pelos normativos europeus e nacionais aplicáveis.

Lisboa, em 13 de setembro de 2018.

O Presidente do Conselho de Administração

João Carvalho

Direção de Supervisão (DS) Divisão de Avaliação de Políticas Públicas e Monitorização Setorial (DAPP)