

## PARECER N.º 10/AMT/2020

### 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 da Covilhã (ofício S-CMC/2019/6060, de 29 de outubro de 2019) quanto à “*Concessão do Sistema de Mobilidade da Covilhã*”, acompanhada de um CD contendo o estudo de fundamentação da concessão, o Caderno de Encargos e respetivos 21 (vinte e um) anexos, bem como o Programa de Concurso e respetivos 6 (seis) anexos.
2. O presente parecer inscreve-se no cumprimento da missão da AMT enquanto regulador económico independente, nos termos do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, que aprova os estatutos da AMT (Estatutos) e de acordo com as exigências que emanam da Lei-Quadro das Entidades Reguladoras independentes, aprovada pela Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto.
3. A sua emissão fundamenta-se nas atribuições da AMT, previstas no n.º 1 do artigo 5.º dos Estatutos, designadamente de zelar pelo cumprimento do enquadramento legal, nacional, internacional e da União Europeia, aplicável à regulação, supervisão, promoção e defesa da concorrência, visando o bem público, a defesa dos interesses dos cidadãos e dos operadores económicos, e de monitorização e acompanhamento das atividades dos mercados da mobilidade e dos transportes terrestres e fluviais, mas também de apoio ao Governo na implementação e avaliação das políticas referentes ao *Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes* e, mais especificamente, na atribuição concreta estabelecida na alínea b) do n.º 2 do artigo 34.º dos Estatutos.
4. Acrescem ainda nas atribuições da AMT:
  - Definição das regras e dos princípios gerais aplicáveis às obrigações de serviço público no setor regulado, com respeito do princípio da igualdade, da transparência e da proporcionalidade das compensações financeiras, bem como ao estabelecimento dos níveis de serviço;<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Alíneas c) e d) do n.º 2 do artigo 34.º e alíneas e) e k) do n.º 1 e a) do n.º 2 do artigo 5.º dos Estatutos.  
Sede: Palácio Coimbra – Rua de Santa Apolónia, n.º 53 – 1100-468 Lisboa - Portugal  
Contribuinte n.º 513 637 257

- Fiscalizar e auditar o cumprimento das obrigações legais, regulamentares e contratuais, assumidas pelos concessionários e pelos prestadores do serviço público sujeitos à sua jurisdição, propondo a aplicação de sanções contratuais;<sup>2</sup>
  - Proceder ao controlo anual das compensações concedidas às entidades que asseguram os serviços de interesse económico geral nos setores regulados;<sup>3</sup>
  - Promover a defesa dos direitos e interesses dos consumidores e utentes em relação aos preços, aos serviços e respetiva qualidade.<sup>4</sup>
5. Aliás, e em rigor, o presente parecer inscreve-se também no âmbito da reforma estrutural consubstanciada na Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, que aprovou o Regime Jurídico do Serviço Público de Transportes de Passageiros (RJSPTP), que veio alterar um sistema que vigorava desde 1945/1948, bem como do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho de 23 de outubro de 2007, alterado pelo Regulamento (EU) n.º 2016/2338, do Parlamento Europeu e do Conselho de 14 de dezembro de 2016 (Regulamento), relativo aos serviços públicos de transporte ferroviário e rodoviário de passageiros, e que é claramente uma reforma de enorme envergadura, designadamente pelas exigências relativas à necessidade de contratualização da prestação de serviços públicos de transporte de passageiros.
6. Acresce ainda ao necessário enquadramento:
- O Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), nas matérias relativas a auxílios de Estado no setor dos Transportes, nomeadamente dos artigos 90.º a 100.º, artigos 101.º a 106.º (sobre as regras de concorrência aplicáveis às empresas) e artigos 107.º a 109.º (sobre auxílios concedidos pelo Estado) do TFUE e a Jurisprudência Europeia sobre estas matérias;
  - A regulamentação e jurisprudência específica da União Europeia em matéria de obrigações de serviço público e auxílios de Estado, em especial no contexto dos Serviços de Interesse Económico Geral;
  - O Código dos Contratos Públicos (CCP), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, na sua atual redação e as Diretivas da União Europeia em matéria de contratação pública;

---

<sup>2</sup> Alíneas c) e f) do n.º 2 do artigo 5.º e alínea b) do n.º 3 do artigo 34.º dos Estatutos.

<sup>3</sup> Alínea c) do n.º 3 do artigo 34.º dos Estatutos.

<sup>4</sup> Alínea m) do n.º 1 e alíneas j) e k) do n.º 2 do artigo 5.º dos Estatutos.

- A Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, e Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, que estabelecem o regime jurídico e financeiro das autarquias locais, comunidades intermunicipais e áreas metropolitanas;
  - O Decreto-Lei n.º 60/2016, de 8 de setembro, que estabelece as regras específicas aplicáveis à prestação de serviço público de transporte de passageiros flexível;
  - A Lei n.º 19/2012, de 8 de maio, que aprovou o novo Regime Jurídico da Concorrência.
7. Nesta análise, procurar-se-á aprofundar e avaliar não apenas as diversas questões regulatórias subjacentes ao pedido de parecer, como também o que respeita aos instrumentos contratuais e legais enquadradores, para os efeitos da alínea b) do n.º 2 do artigo 34.º dos Estatutos, 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”*.
8. Em primeiro lugar, o enquadramento e a *compliance* com o estabelecido na Lei n.º 52/2015, de 9 de junho e no Regulamento e na demais legislação aplicável à descentralização administrativa e subvenções públicas, designadamente, no Decreto-Lei n.º 167/2008, de 26 de agosto, alterado pela Lei n.º 64/2013, de 27 de agosto. Note-se que este quesito de conformidade/*compliance* com as disposições legais aplicáveis no ordenamento jurídico é condição necessária à emissão do presente parecer. Assim, apenas depois da sua verificação positiva se torna legítimo à AMT prosseguir a análise das questões regulatórias e *jus* concorrenciais subsequentes.
9. Em segundo lugar, pretende-se contribuir para o suprimento de “falhas de mercado”, sem gerar “falhas de Estado” ou de entidades e/ou atos normativos que, de algum modo, o representam e construir um paradigma de concorrência não falseada, sem restrições ou distorções, protegendo o bem público da mobilidade inclusiva, eficiente e sustentável, promovendo ainda a confluência dos paradigmas sociais subjacentes às diferentes racionalidades plurais e não aditivas, cada qual na sua autonomia própria e de verificação cumulativa: a dos investidores; a dos profissionais/ utilizadores/ utentes/ consumidores e/ou cidadãos; e a dos contribuintes.
10. Note-se que os fatores determinantes destes equilíbrios são absolutamente diferenciados, seja no objeto, seja ao nível das metodologias, bem como nos contextos relevantes em que cada uma daquelas racionalidades possui uma vincada autonomia. Daqui decorre que a qualidade intrínseca dos atos regulatórios da AMT corporiza a visão

integrada daqueles equilíbrios, não havendo lugar à consideração de qualquer mecanismo aditivo que dissolva as especificidades de uma racionalidade em prejuízo de qualquer uma das outras.

11. A aplicação deste racional regulatório visa contribuir para a consolidação de um ambiente incentivador do investimento, assente, por um lado, (1) 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, (2) 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.

## II – FUNDAMENTAÇÃO DA OPERAÇÃO

12. A documentação remetida enquadra-se nos princípios de diagnóstico e fundamentação recomendados pela AMT5, incluindo (i) caracterização sumária da situação atual relativa ao transporte público de passageiros; (ii) Estudo das principais hipóteses de estruturação do procedimento concursal, bem como apresentação dos fundamentos subjacentes às opções tomadas; (iii) Análise da viabilidade económico-financeira; (iv) Análise do *Value for Money* e (v) Estimativa dos principais custos e benefícios.
13. A Edilidade da Covilhã enviou um documento denominado “Sistema de Mobilidade da Covilhã - Estudo da concessão”, que aqui se dá por integralmente reproduzido para todos os devidos efeitos, o qual se encontra dividido na análise das seguintes matérias:
  - Sumário Executivo
  - Enquadramento e objetivos
  - Movimentos pendulares diários
  - Redesenho do SMC
  - Componente de Transporte Público
  - Componente Linha da Serra
  - Componente Estacionamento

---

<sup>5</sup> Como consta de [http://www.amt-autoridade.pt/media/1505/site\\_informação\\_stakeholders.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/1505/site_informação_stakeholders.pdf).

- Componente Elevadores e Funicular
- Componente Bike Sharing
- Abrigos e Publicidade
- Componente App de Mobilidade
- Novo Tarifário Multimodal
- Modelo de remuneração
- Prazo do contrato
- Operação Privada vs Pública
- Matriz de risco
- Novo RJSPTP

14. A documentação apresentada, designadamente supra referido Estudo, atesta o objetivo de redesenhar o Sistema de Mobilidade da Covilhã em torno dos seguintes vetores essenciais:

- Inverter a tendência de redução de passageiros nos Transportes Públicos;
- Oportunidade para rentabilizar o estacionamento tarifado;
- Necessidade de racionalizar a exploração dos elevadores funiculares;
- Inexistência de ligação entre a Covilhã e a Torre, através de transporte público;
- Promover a utilização de modos suaves nas deslocações urbanas;
- Tornar o SMC atrativo, através da integração de todos os modos num único suporte eletrónico, de fácil utilização.

15. Para o efeito pretende-se estabelecer as seguintes componentes:

- *“Transporte Rodoviário: a componente de exploração do serviço público de transporte rodoviário de Utilizadores, de âmbito municipal, no perímetro urbano da Covilhã e nas freguesias de Teixoso, Vila do Carvalho, Cantar-Galo, Canhoso, Boidobra e Tortozendo;*
- *Elevadores e Funiculares: a componente de exploração da rede de elevadores e funiculares públicos do Município da Covilhã, constituída por Funicular do Ramal de São João, Elevador Vertical do Ramal de São João, Elevador Inclinado das Escadinhas de Santo André, Elevador Inclinado do Parque da Goldra e Elevadores Verticais do Jardim Público;*

- *Mobilidade Suave Partilhada: a componente de exploração do serviço público de bicicletas elétricas, trotinetas elétricas partilhadas e outros modos suaves partilhados através de estacionamento na via pública;*
  - *Estacionamento Tarifado: a componente de exploração do estacionamento automóvel tarifado na via pública e dos silos automóveis da Praça do Município, da Estação e do Sporting,...*
  - *Abrigos e Publicidade: a componente de limpeza, manutenção e substituição dos abrigos de passageiros das paragens do Transporte Rodoviário e exploração de publicidade comercial nos abrigos e em mobiliário urbano.”.*
16. Acresce que é sublinhado que a exploração do SMC é “realizada em regime de exclusivo, durante o Período de Exploração, expeto no que diz respeito:
- *Aos serviços turísticos, especializados ou ocasionais de transporte de passageiros.*
  - *À eventual realização de serviços de transportes escolares especializados para alunos do pré-escolar e primeiro ciclo.*
  - *À exploração, por Operadores terceiros, de serviços públicos de transporte rodoviário de passageiros de âmbito intermunicipal e/ou inter-regional, na área geográfica da Concessão.*
  - *À exploração do Serra Shuttle, caso a Concessionária não tenha incluído a sua exploração da Proposta de Exploração do Sistema de Mobilidade da Covilhã.”*
17. Neste sentido, e compulsados os elementos relevantes disponibilizados pelo Município da Covilhã, existem três medidas estruturais que impactam no redesenho da oferta:
- O novo modelo de rede “circular” a adotar pelo futuro Concessionário, que duplica o número circulações no centro da cidade da Covilhã, na medida em que todas as circulações suburbanas passam a realizar também serviço no centro da cidade.
  - No cenário hoje vigente, os passageiros detentores de passe mensal da Covilhã apenas podiam utilizar o servido do operador incumbente Covibus, apesar de existirem um conjunto de carreiras intermunicipais sobrepostas aos percursos suburbanos da Covibus. Atento o acordo com a Comunidade Intermunicipal das Beiras e Serra da Estrela (CIMBSE), passa a ser possível aos passageiros da Covibus utilizarem também as carreiras a concessionar

pela CIMBSE, o que, atento o aludido pelo Município, “*provoca um aumento da oferta disponível aos passageiros, nos percursos suburbanos, superior a 50%*”;

- A articulação entre o Operador e o Município na definição dos horários escolares, permitirá lograr a otimização da produção diária.
18. O Município da Covilhã promoveu ainda uma comparação entre modelos de operação pública e de operação privada, comparando vantagens e desvantagens.
  19. Nesta sequência, considerou-se que o modelo concursal proposto para crivo da AMT apresenta maiores vantagens, seguindo, segundo o proponente, a experiência europeia onde os estudos realizados mostram que os países que introduziram mecanismos de concorrência regulada no setor dos transportes públicos de passageiros terão conseguido obter melhores resultados, assegurando que os níveis de serviço, acessibilidade, comportabilidade e integração entre redes são implementados em conjunto com a introdução de incentivos de mercado para o aumento da qualidade e redução de custos.
  20. A Edilidade da Covilhã baseia-se numa comparação da *performance* de sistemas públicos de transportes de passageiros<sup>6</sup>, em função dos diferentes tipos de concorrência nelas verificados, tendo sido possível constatar que onde existe concorrência regulada existe também um maior crescimento do número de passageiros, bem como uma maior sustentabilidade financeira do sistema de transportes.
  21. Assim, o proponente conclui que o modelo de exploração através de concurso apresenta maiores vantagens para a exploração de serviços públicos de transporte de passageiros na Covilhã, porquanto:
    - A autoridade de transportes passa a ter capacidade de planeamento e intervenção estratégica, bem como de definição de níveis de serviço, entre outros pontos;
    - Em caso de indemnizações compensatórias, estas resultam de concurso público em regime concorrencial;
    - Existência de uma clarificação de responsabilidades entre estratégia (autoridade) e operação (operador), em que o nível tático pode ser partilhado entre autoridade de transportes e operador;

---

<sup>6</sup> Referido no documento de fundamentação.

- Os concursos públicos potenciarem o aumento da concorrência e a obtenção de preços mais baixos para a autoridade de transportes;
  - Potenciar o controlo e programação de custos a nível plurianual;
  - Evitar pressões políticas na exploração do serviço público;
  - Maior adaptabilidade à evolução do mercado e às necessidades dos clientes;
  - A atribuição de serviços públicos de transporte de passageiros através de concurso público é a tendência seguida no resto da Europa – e prevista no Regulamento.
22. Foram igualmente efetuadas estimativas de custos da operação através de um comparador entre a operação pública e privada, de acordo com os custos de cada uma delas: fornecimentos e serviços externos; gastos com o pessoal; encargos anuais aquisição frota; custo/VK e custo médio/VK, tendo-se elaborado um modelo financeiro previsional da concessão, tendo por base os pressupostos do Caderno de Encargos e respetivos anexos em que, entre outros pontos:
- Estabelece-se um prazo de concessão de 10 anos e uma idade máxima da frota de 216 meses;
  - O dimensionamento do número de veículos está intimamente associado à otimização da exploração, a qual compete à Concessionária;
  - Assume-se uma produção anual estimada de 900.000vk por ano.
23. Neste sentido, segundo o proponente é recomendada a realização de concurso público, devido a diversos fatores, entre eles:
- A operação privada potencia um custo estimado mais baixo;
  - A experiência europeia e recomendações da União Europeia apontam para regimes de concorrência regulada;
  - Recomenda-se realizar a atribuição da exploração do serviço público através de procedimento concorrencial, possibilitando a um operador público concorrer em igualdade de circunstâncias com os demais operadores;
  - O procedimento concursal será o melhor comparador público vs privado, assegurando-se que a exploração do serviço público será realizada pela entidade que oferecer as melhores condições e o melhor Value for Money à Edilidade da Covilhã.

24. Por outro lado, é feita uma comparação do atual modelo de exploração de diversas “concessões” e um modelo de “única concessão”, considerando-se que esta última, ainda que possa ser menos acessível a pequenos operadores, potencia:
- Centralização da relação com os clientes;
  - Simplificação processual no lançamento da contratação;
  - Menores custos de acompanhamento e controlo;
  - Sinergias na exploração conjunta dos vários modos;
  - Alinhamento de incentivos na exploração dos vários modos mobilidade intermodal;
  - Mitigação de riscos;
  - Viabiliza a introdução de novos serviços.
25. Por outro lado, o proponente optou por um modelo em que o operador propõe à Edilidade da Covilhã o plano de oferta de acordo com critérios específicos e detalhados constantes das peças procedimentais/contratuais, o que permite:
- À Edilidade ter um maior controlo sobre a oferta disponibilizada às populações e não necessitar de ter equipa afeta ao dimensionamento de oferta;
  - Ao operador implementar mais medidas de otimização dos custos de produção e de fomento da procura.
26. O Município da Covilhã ponderou ainda os diversos tipos de contrato:
- Contrato de gestão: o operador é contratado para administrar/gerir a atividade da empresa (pública) e o risco industrial e comercial ficam com a autoridade de transportes;
  - Contrato *gross cost*: o operador é contratado para realizar a operação do serviço, a autoridade de transportes mantém a totalidade ou a maioria do risco comercial, mas com incentivos ou *bonus/malus* associados ao cumprimento de objetivos relativos a qualidade, procura, receitas, etc;
  - Contrato *net cost*: o operador explora a concessão por sua conta e risco e está exposto ao risco industrial, mas também ao risco comercial, o que cria um forte incentivo para trabalhar no aumento da procura, condicionado por critérios mínimos de oferta, por forma a assegurar que o serviço público.

27. A ora proponente acabou por considerar que o contrato net cost, procurando repartir de forma equilibrada os riscos da concessão, entre o município e o futuro operador consubstanciava a melhor opção, porquanto:
- O Município fica protegido do risco de procura, o que coincide com os objetivos de assegurar o equilíbrio financeiro do serviço público;
  - Transfere para o operador grande parte do nível de atuação tático, o que será mais enquadrável nesta fase de aquisição de competências por parte do Município.
28. O estudo refere ainda que a concessão será a forma de contratação mais adequada considerando os objetivos críticos do Município na medida em que:
- O operador assume riscos na exploração do serviço público;
  - A remuneração do operador provém (total ou parcialmente) das receitas tarifárias;
  - Permite contratos com duração superior a 5 anos;
  - Possibilita mecanismos como o estabelecimento da concessão e respetiva transferência (pessoal, frota) e o resgate ou sequestro da concessão.
29. Sobre o tarifário, não se encontram previstos aumentos face aos atuais valores, sendo por isso o tarifário proposto semelhante ao atual. A Edilidade da Covilhã pretende ainda implementar reduções tarifárias para os anos 2020 e subsequentes, sendo que tais reduções estarão dependentes das verbas PART que lhe venham efetivamente a ser disponibilizadas.
30. Pretende-se ainda assegurar a operacionalização de um sistema de bilhética intermodal, o qual caberá ao operador implementar de acordo com os requisitos definidos no Caderno de Encargos e mediante a prévia aprovação do Município.
31. O caderno de Encargos irá estabelecer que o Município se obriga a assegurar que os termos do procedimento pré-contratual para a seleção da entidade que vier a suceder à atual Concessionária na exploração dos Transportes Rodoviários prevejam a reversão da frota e a transmissão dos trabalhadores afetos ao Estabelecimento da Concessão.
32. A solução escolhida passa assim pela atribuição da exploração do serviço público através de concurso público (Serviço Público + Atividades Acessórias), a qual apresenta um maior *Value for Money* para a Edilidade da Covilhã, em virtude de:

- O montante de compensações necessário ser inferior aos encargos resultantes para o Município, no cenário de operação pública;
  - A experiência europeia demonstra que os concursos públicos resultam num aumento da concorrência e na obtenção de preços mais baixos para o erário público;
  - A operação privada permite ao Município transferir para o privado o risco de variação das receitas tarifárias e o risco de variação das receitas de atividades acessórias;
  - A atribuição de serviços públicos de transporte de passageiros através de concurso público é a tendência seguida no resto da Europa – e prevista no Regulamento - promovendo melhores serviços públicos e um maior *Value for Money* dos contribuintes;
  - A concessão dos serviços públicos de transporte de passageiros evita a realização de um investimento avultado, por parte do Município, que seria necessário à estruturação de uma operação pública a partir do zero
33. O modelo de remuneração a adotar na concessão, preconiza o seguinte:
- Os proveitos das atividades concessionadas e os proveitos das atividades acessórias constituem remuneração da Concessionária;
  - Tal como as compensações por Obrigações de Serviço Público pagas pelo Concedente;
  - E tal como outras compensações atribuídas pelo Estado, pela Comunidade Intermunicipal das Beiras e Serra da Estrela ou por qualquer outra entidade pública, relativas às atividades concessionadas.
34. O critério de adjudicação proposto será o da proposta economicamente mais vantajosa, de acordo com os fatores plasmados no competente Programa de Concurso, o qual também se dá por inteiramente reproduzido para todos os devidos efeitos.
35. Os encargos de informação constituem uma das obrigações de serviço público impostas, sendo que as mesmas são absolutamente imprescindíveis para a capacitação geral e ainda para a monitorização, fiscalização e avaliação pela Edilidade da Covilhã da execução da concessão, bem como para assegurar o cabal cumprimento das suas obrigações de informação/reporte perante outras entidades públicas.
36. No que respeita à transição do termo da concessão, é prevista a obrigação de cooperação da concessionária com a concedente e/ou outras entidades no sentido de

assegurar a transição das atividades objeto da concessão, sem quebra de continuidade e com manutenção dos níveis de qualidade dessas atividades.

37. Importa ainda referir que quanto à viabilidade económico-financeira da concessão, foram realizados estudos, nomeadamente o estudo dedicado à verificação da necessidade de atribuir compensações por obrigações de serviço público ao concessionário e ao respetivo cálculo, nos termos e para os efeitos previsto no artigo 416.º do CCP, do RJSPTP e do Regulamento
38. Nos termos dos cálculos apresentados, estima-se que o valor anual de compensações necessários para a operação do Sistema de Mobilidade da Covilhã ascenda, num contexto de operação Privada, a [confidencial] €/ano, sendo que, num cenário de operação Pública, o valor ascenderia a [confidencial] €/ano. Tal equivale a dizer que, deste modo, tendo em conta a experiência europeia e os cálculos atrás apresentados, considera-se que existe maior “Value for Money ” para o erário público na exploração do Sistema de Mobilidade da Covilhã através da operação pública.
39. De acordo com as estimativas apresentadas, tendo em conta uma TIR de ~10%, o valor de compensação anual, como já se referiu, ascende a [confidencial] €.

### III – DA PROPOSTA DE CADERNO DE ENCARGOS

40. A cláusula 4.ª do Caderno de Encargos determina o objeto do contrato e estabelece, o qual será a concessão do serviço público do Sistema de Mobilidade da Covilhã que consiste:
  - Transporte Rodoviário: a componente de exploração do serviço público de transporte rodoviário de Utilizadores, de âmbito municipal, no perímetro urbano da Covilhã e nas freguesias de Teixoso, Vila do Carvalho, Cantar-Galo, Canhoso, Boidobra e Tortozendo e ainda a exploração do serviço público de transporte rodoviário de passageiros definido no n.º 2 da mesma cláusula, em regime de prestação de serviços;
  - Elevadores e Funiculares: a componente de exploração da rede de elevadores e funiculares públicos do Município da Covilhã, constituída por Funicular do Ramal de São João, Elevador Vertical do Ramal de São João, Elevador Inclinado das Escadinhas de Santo André, Elevador Inclinado do Parque da Goldra e Elevadores Verticais do Jardim Público;

- Mobilidade Suave Partilhada: a componente de exploração do serviço público de bicicletas elétricas, trotinetas elétricas partilhadas e outros modos suaves partilhados através de estacionamento na via pública;
- Abrigos e Publicidade: a componente de limpeza, manutenção e substituição dos abrigos de passageiros das paragens do Transporte Rodoviário e exploração de publicidade comercial nos abrigos e em mobiliário urbano.

41. As obrigações de serviço público genéricas encontram-se previstas de forma não taxativa no artigo 16º do CE, destacando-se as seguintes :

- A exploração do Sistema de Mobilidade da Covilhã, incluindo todos os meios e atividades necessárias para o efeito, em cumprimento do Plano de Rede e Oferta aprovado pelo Concedente e que em cada momento estiver em vigor, de forma regular e continuada, assegurando a qualidade, segurança, fiabilidade e pontualidade, sem qualquer interrupção ou quebra, todos os dias do ano, ao longo de todo o período de vigência do Período de Exploração e de acordo com os critérios nele especificados.
- O cumprimento de, pelo menos, o Plano de Rede e Oferta aprovado pelo Concedente, que em cada momento estiver em vigor.
- O cumprimento dos horários de funcionamento e horários de circulações previstas para as várias Componentes do Sistema de Mobilidade da Covilhã.
- A atualização anual do Plano de Rede e Oferta do Sistema de Mobilidade da Covilhã, adaptando a oferta à satisfação das necessidades de mobilidade e acessibilidade das populações de forma adequada e eficiente, promovendo o aumento da procura e a transferência modal do transporte individual para o transporte público, contribuindo para a coesão e equidade social e territorial.
- A prestação do Sistema de Mobilidade da Covilhã a todos os utilizadores, sem qualquer discriminação nas condições de acesso e de realização para além das que sejam impostas por lei e pelo presente Contrato.
- A aquisição, disponibilização, gestão e manutenção dos meios de exploração necessários e adequados para a exploração do Sistema de Mobilidade da Covilhã, em complemento aos meios disponibilizados pelo Concedente.
- A emissão, comercialização e divulgação de Títulos de Transporte e todas as atividades relacionadas, quer no que respeita a Títulos próprios do Sistema de Mobilidade da Covilhã, quer no que respeita a eventuais Títulos intermodais que

abranjam outros sistemas de transporte, bem como o controlo de acessos aos veículos, equipamentos e instalações utilizados na exploração do Sistema de Mobilidade da Covilhã, assegurando que apenas é utilizado com Título de Transporte válido.

- A limpeza dos veículos, equipamentos e instalações afetos à exploração do Sistema de Mobilidade da Covilhã e a garantia de condições de comodidade e conforto para os Utilizadores e utilizadores.
- A manutenção dos veículos, equipamentos e instalações afetos à exploração do Sistema de Mobilidade da Covilhã.
- A gestão dos recursos humanos ao serviço da Concessão e a implementação de adequados procedimentos de higiene, segurança e saúde no trabalho.
- A segurança de pessoas e bens afetos ao Estabelecimento da Concessão e a gestão de situações de emergência.
- A articulação das responsabilidades e prestações com terceiros que interajam no ou com o Sistema de Mobilidade da Covilhã.
- A gestão e monitorização da circulação e da prestação do serviço às populações e a implementação de uma Plataforma de Monitorização Integrada, nos termos da Cláusula 102.<sup>a</sup>.
- A informação e o apoio aos Utilizadores, incluindo aqueles com necessidades de assistência ou com mobilidade reduzida, estabelecendo procedimentos adequados para esse fim.
- A disponibilização de livros de reclamações e o tratamento das reclamações recebidas.
- O cumprimento das normas legais e regulamentares aplicáveis às atividades que exerça, bem como de instruções que lhe sejam transmitidas pelas entidades fiscalizadoras.
- O apoio ao Concedente, sempre que este o solicitar, designadamente nas suas relações com outras entidades.
- O reporte de toda a informação requerida no âmbito do Contrato ou que venha a ser considerada pertinente para a avaliação da prestação, às populações, do serviço público objeto do Contrato.

- A submissão às ações de fiscalização e auditoria, por parte do Concedente e de demais entidades públicos com competências legais para o efeito.
  - O acatamento de condicionamentos ou limitações impostas pelo Concedente ou demais autoridades com competências legais para o efeito, nos termos que resultem da lei ou do Contrato.
  - A informação imediata ao Concedente de qualquer circunstância que possa condicionar o normal desenvolvimento das atividades concessionadas.
  - O cumprimento dos indicadores de desempenho previstos no Contrato.
  - A colaboração com o Concedente e com os Operadores encarregues da exploração do Sistema de Mobilidade da Covilhã no momento anterior e posterior ao Período de Exploração, bem como a adoção de todas as medidas que se revelarem necessárias e adequadas durante os períodos de transição, por forma a mitigar os efeitos negativos sobre os Utilizadores e a exploração do Sistema de Mobilidade da Covilhã decorrentes da transição entre operadores, designadamente no que concerne à informação ao público, comercialização de suportes e Títulos de Transporte e demais matérias relativas à operacionalização da exploração do Sistema de Mobilidade da Covilhã.
  - Possuir o centro da sua operação, nomeadamente, escritórios, oficinas e armazéns de apoio à exploração do Sistema de Mobilidade da Covilhã na área geográfica do Município da Covilhã.
42. Por seu turno, o artigo 17.º do CE prevê um conjunto de Obrigações de Serviço Público Adicionais, sujeitas ao cumprimento dos limites previstos no artigo 420.º-A do Código dos Contratos Públicos, das quais se destacam:
- A determinação da exploração de um Volume Anual de Oferta de Transportes Rodoviários adicional, quer nas linhas existentes, quer em novas linhas;
  - A redução dos tarifários a praticar ou a disponibilização de tarifários bonificados;
  - O fornecimento, disponibilização e exploração de um número adicional de bicicletas ou trotinetes elétricas partilhadas;
  - O fornecimento, limpeza e manutenção de um número adicional de abrigos de passageiros;
  - A extensão do período de funcionamento diário dos Elevadores e Funiculares.

43. O capítulo IV enuncia ainda obrigações atinentes aos meios afetos à exploração (bilhética, frota, paragens e interfaces) e à operação (segurança e sistema de apoio à exploração e articulação entre transportes municipais e intermunicipais).
44. O capítulo V determina o regime económico e financeiro da exploração, e estabelece as obrigações ao nível do tarifário, bilhética e gestão de sistemas, bem como a condição financeira da exploração.
45. A partilha de benefícios está regulamentada na cláusula 86.<sup>a</sup>, cabendo ao Município o direito a uma partilha de 50% (cinquenta por cento) dos benefícios financeiros anormais e imprevisíveis ocorridos para a operadora que não resultem da sua eficiente gestão e das oportunidades por si criadas, bem como a uma partilha de 50% (cinquenta por cento) dos benefícios da exploração do serviço público nos casos previstos no artigo 30.º do RJSPTP.
46. No que belisca ao direito à reposição do equilíbrio económico-financeiro, a cláusula 87.<sup>a</sup>, determina que haverá lugar ao mesmo quando:
  - Haja uma modificação unilateral, imposta pelo Concedente, das condições de desenvolvimento das atividades e serviços integrados no objeto da Concessão.
  - Em caso de alterações legislativas, de âmbito municipal, de carácter específico, que tenham impacto direto sobre as receitas ou custos respeitantes às atividades e serviços integrados no objeto da Concessão.
  - Em caso de aprovação de tarifários inferiores aos previstos na Cláusula 81.<sup>a</sup> do CE.
47. Importa sublinhar que as alterações à lei geral, designadamente à lei fiscal e à lei ambiental, alterações de trânsito e vias rodoviárias e alterações de paragens e interfaces da responsabilidade de terceiras entidades ficam excluídas do vertido no ponto precedente, e que, do mesmo passo, também se encontram excluídas do âmbito da reposição de equilíbrio financeiro as atividades acessórias, não incluídas no objeto da Concessão.
48. Outrossim, a alteração, criação ou supressão de determinado serviço público de transporte de passageiros explorado por terceiros, não abrangido no âmbito do Contrato, não confere direito à reposição do equilíbrio financeiro da Concessão, apenas havendo lugar à reposição do equilíbrio financeiro da Concessão se, em resultado direto e acumulado de um ou vários eventos referidos supra, resultar, comprovadamente, uma diminuição das receitas ou aumento dos custos resultantes da execução do Contrato que provoque uma variação do VAL Acionista superior a 10.000€ (dez mil euros), desde

a data em que ocorreu o evento gerador da reposição do equilíbrio financeiro até ao termo da Concessão.

49. A possibilidade de executar a caução por incumprimento das obrigações contratuais encontra-se prevista na cláusula 96.<sup>a</sup>, e a contratação de seguro é determinada pela cláusula 95.<sup>a</sup>, o qual deve abranger uma efetiva e completa cobertura dos riscos inerentes ao desenvolvimento das atividades integradas na exploração do Sistema de Mobilidade da Covilhã, nomeadamente:
- Seguro de responsabilidade civil relativo à atividade da Concessionária.
  - Seguro de responsabilidade civil automóvel, com proteção de condutor e ocupantes, relativo a todos os veículos utilizadas na exploração do Sistema de Mobilidade da Covilhã.
  - Seguro de responsabilidade civil, incluindo proteção de condutor e ocupantes, relativo a todos os veículos de Mobilidade Suave utilizados na exploração do Sistema de Mobilidade da Covilhã.
  - Seguro de acidentes de trabalho.
  - Seguro multiriscos relativo aos equipamentos e instalações que integram o Estabelecimento da Concessão.
  - Todos os demais seguros que sejam obrigatórios nos termos da lei.
50. No Capítulo VIII encontram-se previstas as cláusulas relativas ao acompanhamento, fiscalização, direção e monitorização da operação.
51. O Capítulo IX regula o regime do incumprimento e força maior, encontrando-se previstas multas contratuais a aplicar (cláusula 105<sup>a</sup>), cujo montante variará entre um mínimo de 250€ (duzentos e cinquenta euros) e um máximo de 50.000€ (cinquenta mil euros), por cada situação de incumprimento.
52. O Capítulo X regulamenta as situações de modificação e extinção do contrato e estabelece, na cláusula 74<sup>a</sup>, as situações em que a Edilidade da Covilhã poderá resgatar a concessão, por razões de interesse público, decorrido um ano de vigência do contrato, sem prejuízo do direito a uma indemnização correspondente aos danos emergentes e aos lucros cessantes, devendo, quanto a estes, deduzir-se o benefício que resulte da antecipação dos ganhos previstos.
53. O sequestro, encontra-se previsto na cláusula 110<sup>a</sup> e poderá ocorrer quando por motivos imputáveis à concessionária, ocorra ou esteja iminente a cessação ou suspensão, total ou parcial, das atividades concedidas e ainda quando se verificarem perturbações ou

deficiências graves na organização ou regular desenvolvimento das atividades concedidas, ou no estado geral das instalações e equipamentos, que comprometam a segurança de pessoas ou bens, ou a continuidade ou regularidade da exploração ou a integridade e segurança de pessoas e bens.

54. É ainda prevista na cláusula 111.<sup>a</sup>, a resolução do contrato pelo Município da Covilhã quando ocorra qualquer dos seguintes factos:

- Incumprimento grave e reiterado por parte da Concessionária das obrigações legais, regulamentares ou decorrentes do Contrato a que está obrigada a cumprir;
- Aplicação do montante máximo de penalidades previsto;
- A Concessionária se apresente a processo de insolvência ou esta seja declarada por tribunal e não exista decisão de recuperação;
- Se for retirado à Concessionária, seja por que forma jurídica for, o alvará comprovativo da autorização para o exercício da atividade objeto do Contrato;
- Se a Concessionária ceder a respetiva posição contratual a terceiro ou celebrar qualquer subcontrato em violação grave do disposto no Contrato;
- Situação de força maior, nos termos previstos na Cláusula 107.<sup>a</sup>;
- Motivos de interesse público.

55. A cláusula 12.<sup>a</sup> determina que, com a extinção da concessão, os bens e direitos integrantes daquela reverterem gratuitamente e livres de quaisquer ónus ou encargos para a Edilidade da Covilhã, no termo do Período de Exploração, exceto quando o contrário resulte expressamente do Contrato, devendo os bens ser-lhe entregues em bom estado de funcionamento e com a operacionalidade que seria expectável tendo em conta o desgaste normal decorrente de um uso prudente dos mesmos e o cumprimento do respetivo plano de manutenção estabelecido pelo fabricante.

56. Ressalva-se ainda na mesma cláusula que, com o termo do período de exploração, ou no momento da extinção da exploração, os recursos humanos que, à data, se encontrem afetos ao estabelecimento da exploração, serão transmitidos para a entidade que suceder à operadora na exploração do Serviço Público, realizando-se tal transmissão nos termos da legislação laboral e convenções laborais aplicáveis.

#### IV - DA PROPOSTA DE PROGRAMA DE CONCURSO

57. De acordo com o artigo 11.º, as propostas devem ser constituídas, sob pena de exclusão, pelos seguintes documentos:

- Documento Europeu Único de Contratação Pública;
- Proposta de Exploração do Sistema de Mobilidade da Covilhã;
- Caso se trate de agrupamento Concorrente, declaração de constituição do agrupamento assinada pelo Concorrente ou por representante que tenha poderes para o obrigar;
- Declaração de inspeção dos locais assinada pelo Concorrente ou por representante que tenha poderes para o obrigar;
- Instrumento de mandato do representante do Concorrente ou instrumentos de mandato do representante do agrupamento Concorrente emitidos por cada um dos seus membros;

58. Segundo o artigo 16.º, o critério de adjudicação é o da proposta economicamente mais vantajosa, de acordo com o previsto no artigo 139.º do Código dos Contratos Públicos, determinado pela modalidade de melhor relação qualidade-preço, através da aplicação da fórmula matemática com os seguintes fatores e os subfatores que densificam o critério de adjudicação:

[confidencial]

59. De acordo com o artigo 19.º, no caso de a adjudicação implicar uma operação de concentração sujeita a notificação prévia nos termos previstos no direito nacional e europeu da concorrência aplicável, deve o Adjudicatário notificar a Autoridade da Concorrência portuguesa, no prazo de 5 (cinco) dias após a notificação da adjudicação, ou, caso a autoridade da concorrência competente seja a Comissão Europeia, no prazo de 7 (sete) dias e simultaneamente o Município da Covilhã.

#### V – DO PARECER

##### **Autoridade de Transportes**

60. O artigo 3.º do RJSPTP, em consonância com o plasmado no artigo 2.º do Regulamento estabelece que «Autoridade de transportes» é uma qualquer autoridade pública com atribuições e competências em matéria de organização, exploração, atribuição, investimento, financiamento e fiscalização do serviço público de transporte de

passageiros, bem como de determinação de obrigações de serviço público e de tarifários numa determinada zona geográfica de nível local, regional ou nacional, ou qualquer entidade pública por aquela investida dessas atribuições e competências, sendo que esta expressão pode também referir-se a um agrupamento de autoridades.

61. Nos termos do artigo 6.º do RJSPTP, os municípios são as autoridades de transportes competentes quanto aos serviços públicos de transporte de passageiros municipais<sup>7</sup> e, nos termos do artigo 7.º, as comunidades intermunicipais são as autoridades de transportes competentes quanto aos serviços públicos de transporte de passageiros intermunicipais<sup>8</sup>.
62. Neste âmbito, nos termos do artigo 10.º do RJSPTP todas as autoridades de transportes podem delegar, total ou parcialmente, as respetivas competências noutras autoridades de transportes, podendo acordar entre si o exercício partilhado de parte ou da totalidade das competências que lhes estão cometidas, designadamente através de contratos Interadministrativos, respeitando, igualmente, o preceituado na Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro e na Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro<sup>9</sup>, com as devidas adaptações<sup>10</sup>.
63. Encontra-se inscrita na disponibilidade dos Estados-membros da União Europeia optar pelos modelos de organização do Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes, seja ao nível institucional, seja quanto à forma de atribuição de prestação de serviços de transporte de passageiros, desde que cumpridos os requisitos legais nacionais e europeus<sup>11</sup>.

---

<sup>7</sup> De acordo com o RJSPTP «*Serviço público de transporte de passageiros municipal*» é o serviço público de transporte de passageiros que visa satisfazer as necessidades de deslocação dentro de um município e que se desenvolve integral ou maioritariamente dentro da respetiva área geográfica, mesmo que existam linhas secundárias e complementares ou outros elementos acessórios dessa atividade que entrem no território de municípios imediatamente contíguos.

<sup>8</sup> De acordo com o RJSPTP, «*Serviço público de transporte de passageiros intermunicipal*», o serviço público de transporte de passageiros que visa satisfazer as necessidades de deslocação entre diferentes municípios e que se desenvolve integral ou maioritariamente dentro da área geográfica de uma comunidade intermunicipal ou de uma área metropolitana, sem prejuízo da possibilidade de existirem linhas secundárias de interligação que entrem no território de comunidades intermunicipais ou áreas metropolitanas contíguas».

<sup>9</sup> Com a última alteração pela Lei n.º 51/2018, de 16 de agosto e Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto.

<sup>10</sup> De acordo com o artigo 121.º e 115.º da Lei n.º 75/2013, a negociação, celebração, execução e cessação de contratos interadministrativos obedece aos princípios de (i) igualdade; (ii) não discriminação; (iii) estabilidade; (iv) prossecução do interesse público; (v) Continuidade da prestação do serviço público; (vi) Necessidade e suficiência dos recursos, prevendo expressamente os recursos humanos, patrimoniais e financeiros necessários e suficientes ao exercício das competências em causa, fontes de financiamento e com base em estudos que demonstrem (i) não aumento da despesa pública global; (ii) o aumento da eficiência da gestão dos recursos; (iii) os ganhos de eficácia do exercício das competências (iv) a articulação entre os diversos níveis da administração pública.

<sup>11</sup> De acordo com as Orientações da Comissão Europeia: "O artigo 14.º do TFUE e o Protocolo n.º 26 relativo aos serviços de interesse geral, apenso a este Tratado, estabelecem os princípios gerais que devem presidir à definição dos serviços de interesse económico geral e à sua prestação pelos Estados-Membros. Conforme dispõe o artigo 14.º do TFUE, «a União e os seus Estados-Membros, dentro do limite das respetivas competências e no âmbito de aplicação dos Tratados, zelarão por que esses serviços [de interesse económico geral] funcionem com base em condições, nomeadamente económicas e financeiras, que lhes permitam cumprir as suas missões». De acordo com o Protocolo n.º 26, as autoridades nacionais, regionais e locais têm um papel essencial e gozam de um amplo poder de apreciação na prestação, execução e organização de serviços de interesse económico geral de uma forma que atenda tanto quanto possível às necessidades dos utilizadores."

64. Neste âmbito, o artigo 13.º do RJSPTP estabelece que o planeamento<sup>12</sup> e a coordenação do serviço público de transporte de passageiros, por cada autoridade de transportes, devem: (i) *“Ser articulados com o serviço público de transporte de passageiros existente ou planeado na respetiva área geográfica; (ii) Pressupor a articulação e otimização da exploração, visando a eficiência e eficácia do serviço público de transporte de passageiros no seu conjunto, independentemente da sua finalidade, natureza ou tipo de exploração, considerando, designadamente: o serviço público de transporte de passageiros regular; ii) o serviço público de transporte de passageiros flexível; iii) o transporte em táxi; iv) os serviços de transporte escolar; v) outras soluções de mobilidade.”*
65. Neste contexto, tem-se vindo a considerar que uma adequada articulação entre autoridades de transportes<sup>13</sup> pode potenciar o aumento da eficiência e da eficácia na gestão de recursos públicos, bem como a otimização administrativa, aproximação de decisões aos cidadãos, promoção da coesão territorial, reforço da solidariedade intermunicipal e melhoria dos serviços prestados às populações.<sup>14</sup>
66. No caso concreto, constata-se que o procedimento foi objeto da prévia e necessária articulação entre a CIMBSE e a Edilidade da Covilhã, conforme resulta das evidências apresentadas, nomeadamente do estudo de fundamentação do procedimento pré-contratual.
67. Considera-se que estão assim asseguradas as premissas necessárias para uma efetiva e vantajosa.<sup>15</sup> potenciação dos objetivos da política de transportes, da coordenação e da integração física, tarifária e lógica de todos os modos de transporte, mas também:

---

<sup>12</sup> Imperativo de planeamento reforçado no recente Regulamento (UE) 2016/2338, do Parlamento Europeu e do Conselho de 14 de dezembro de 2016 que altera o Regulamento (CE) n.º 1370/2007, no que respeita à abertura do mercado nacional de serviços de transporte ferroviário de passageiros.

<sup>13</sup> Tal como refere o Guião do IMT disponível em [http://www.imt-ip.pt/sites/IMTT/Portugues/RJSPTP/Documents/GuiaoRJSPTP\\_01-04-2016.pdf](http://www.imt-ip.pt/sites/IMTT/Portugues/RJSPTP/Documents/GuiaoRJSPTP_01-04-2016.pdf), "Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros - A Definição da Competência Territorial e a Importância da Gestão em Rede" (que segue "As Orientações para a interpretação do Regulamento (CE) n.º 1370/2007), *“no estudo de impacto do implementação do Regulamento n.º 1370/2007, o planeamento do território e da mobilidade é essencial em várias perspetivas, designadamente, apurar e definir o serviço que se pretende e a que custo, ou aquele que é possível suportar, bem como os prazos adequados, capacitação das autoridades de transportes, evitar sobrecompensação ou compensação insuficiente, promover intermodalidade, permitir uma efetiva monitorização e evitar a captura por operadores. Serve também para avaliar que tipo de contrato escolher e o balanceamento do risco, uma vez que a total transferência de riscos para a parte privada pode não ser, necessariamente, o mais vantajoso. Segundo a Comissão, esta é a forma de ultrapassar a falta de recursos públicos e as dificuldades de financiamento.”*

<sup>14</sup> Princípios estes também decorrentes da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, e Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro.

<sup>15</sup> Estabelece o artigo 2.º A, introduzido pelo Regulamento (UE) 2016/2338 do Parlamento Europeu e do Conselho de 14 de dezembro de 2016 que altera o Regulamento (CE) n.º 1370/2007 que *“2.As especificações das obrigações de serviço público e a correspondente compensação do efeito financeiro líquido dessas obrigações devem: a) Realizar os objetivos da política de transportes públicos com uma boa relação custo-eficácia; e b) Sustentar financeiramente a prestação do transporte público de passageiros em conformidade com os requisitos previstos na política de transportes públicos a longo prazo.”*

- Da boa relação custo-eficácia e a qualidade elevada dos serviços de transporte de passageiros, bem como da sustentabilidade económica e financeira da prestação desses serviços;
- Da prestação economicamente eficiente dos serviços de transporte, ao ter-se em conta serviços comerciais e serviço público, de toda a região, potenciando uma melhor avaliação dos custos reais da prestação do serviço público<sup>16</sup>;
- Da maximização de economias de escala, profissionalizando a gestão dos contratos públicos e otimizando os custos administrativos necessários à gestão do sistema, diminuindo o risco de intervenção descoordenada, incoerente e impreparado no mercado.

### **Do contrato de serviço público e compensações**

68. Do artigo 5.º do Regulamento e do artigo 16.º do RJSPTP resulta evidente que o serviço público de transporte de passageiros, que pode abranger uma linha, um conjunto de linhas ou uma rede que abranja a área geográfica de uma ou mais autoridades de transportes competentes contíguas, pode ser explorado mediante atribuição, através da celebração de contrato de serviço público a operadores de serviço público, precedida dos procedimentos pré-contratuais estabelecidos no CCP e no RJSPTP, decorrendo deste enquadramento legal uma regra geral de submissão à concorrência para serviços prestados por operadores que venham ser selecionados.

69. Quanto a esta matéria, o artigo 3.º do RJSPTP estabelece que:

- «Contrato de serviço público» é um ou vários atos juridicamente vinculativos que estabelecem o acordo entre uma autoridade de transportes competente e um operador de serviço público, para atribuir a este último a gestão e a exploração de determinado serviço público de transporte de passageiros sujeito a obrigações de serviço público;
- «Obrigação de serviço público» é a imposição definida ou determinada por uma autoridade de transportes, com vista a assegurar determinado serviço público de

---

<sup>16</sup> De acordo com as Orientações da Comissão Europeia: “O âmbito geográfico dos contratos de serviço público deverá permitir às autoridades competentes otimizar os aspetos económicos dos serviços de transporte público explorados sob a sua responsabilidade, incluindo, se for o caso, os efeitos de rede aos níveis local, regional e infranacional. Estes efeitos propiciam a prestação economicamente eficiente dos serviços de transporte público, graças ao financiamento cruzado entre os serviços rentáveis e os não-rentáveis. As autoridades competentes ficam assim em melhor situação para realizar os objetivos da política de transportes e garantir ao mesmo tempo, quando necessário, condições que possibilitem uma concorrência efetiva e leal na rede, designadamente para alguns serviços de alta velocidade.” Acrescenta que “A prestação de serviços de transporte público de passageiros, no âmbito de um contrato de serviço público, por uma empresa que também exerce atividades de transporte comercial pode induzir efeitos de rede positivos. Por exemplo, ao servir, no âmbito de um contrato de serviço público, uma determinada rede que assegura ligações a itinerários explorados em condições comerciais, o operador poderá alargar a sua clientela. A Comissão vê com bons olhos os efeitos de rede induzidos, como os resultantes da bilhética e horários integrados, desde que beneficiem os passageiros.”

transporte de passageiros de interesse geral que um operador, caso considerasse o seu próprio interesse comercial, não assumiria, ou não assumiria na mesma medida ou nas mesmas condições, sem contrapartidas;

- «Compensação por obrigação de serviço público» é uma qualquer vantagem, nomeadamente financeira, concedida, direta ou indiretamente, por uma autoridade de transportes a um operador de serviço público, através de recursos públicos, durante o período de execução de uma obrigação de serviço público ou por referência a esse período.

70. Por sua vez, o artigo 23.º do RJSPTP determina, por seu turno, que *“as autoridades de transportes competentes podem impor obrigações de serviço público<sup>17</sup> ao operador de serviço público, as quais devem ser formuladas de forma expressa e detalhada, por referência a elementos específicos, objetivos e quantificáveis”*.<sup>18</sup>

71. Noutro prisma, o artigo 24.º do RJSPTP estabelece que *“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 (...) 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.”*

72. Acresce, segundo o previsto no artigo 20.º do RJSPTP, que o contrato de serviço público pode assumir a natureza de contrato de concessão de serviço público de transporte de passageiros e de contrato de prestação de serviço público de transporte de passageiros, sendo que:

- *“Considera-se contrato de concessão de serviço público de transporte de passageiros aquele em que o operador de serviço público se obriga a explorar o serviço público de transporte de passageiros, em condições e por um período determinados pela autoridade de transportes competente, em nome próprio e*

---

<sup>17</sup> Tal como referem as Orientações da Comissão *“Conforme dispõe o artigo 14.º do TFUE, «a União e os seus Estados-Membros, dentro do limite das respetivas competências e no âmbito de aplicação dos Tratados, zelarão por que esses serviços [de interesse económico geral] funcionem com base em condições, nomeadamente económicas e financeiras, que lhes permitam cumprir as suas missões»*”. De acordo com o Protocolo n.º 26, as autoridades nacionais, regionais e locais têm um papel essencial e gozam de um amplo poder de apreciação na prestação, execução e organização de serviços de interesse económico geral de uma forma que atenda tanto quanto possível às necessidades dos utilizadores (...). Assim, no quadro definido pelo Regulamento, os Estados-Membros beneficiam de uma ampla margem de discricionariedade na definição das obrigações de serviço público em sintonia com as necessidades dos utentes.

<sup>18</sup> O artigo 21.º do RJSPTP estabelece que o contrato de serviço público é obrigatoriamente reduzido a escrito, dele devendo constar de forma clara os direitos e obrigações de cada uma das partes e as características do serviço público de transporte a prestar, designadamente, e quando aplicável, o modelo de remuneração do operador de serviço público, incluindo a eventual compensação por obrigações de serviço público previstas no contrato e os critérios para a sua determinação, quando sejam impostas.

*sob sua responsabilidade, sendo remunerado, total ou parcialmente, pelas tarifas cobradas aos passageiros;*

- *Considera-se contrato de prestação de serviço público de transporte de passageiros aquele em que o operador de serviço público se obriga a prestar o serviço público de transporte de passageiros em condições e por um período determinados pela autoridade de transportes competente, mediante o pagamento de uma determinada remuneração por parte da mesma”.*

73. A distinção entre o tipo de contratos suprarreferidos assenta na dicotomia genérica entre contratos “*gross cost*” e “*net cost*”, em que nos primeiros:

- A retribuição do operador é baseada (principalmente) no nível de produção realizado, designadamente o número de veículos.km anuais;
- A autoridade de transportes mantém a totalidade ou a maioria do risco comercial, ficando com a receita tarifária;
- A autoridade de transporte realiza o planeamento, a definição e a atualização da rede, da oferta e dos tarifários e a sua integração com outros operadores;
- Os operadores, não tendo que suportar o risco comercial (que não controlam), tendem a requerer um nível de remuneração mais reduzido do que no “*net cost*”;
- O maior incentivo do operador é a otimização da eficiência e dos custos de produção, em que a remuneração do operador é indiferente da rentabilidade de cada linha;
- Pode minimizar efeitos negativos resultantes de assimetrias de informação entre o operador e a autoridade de transportes, no que concerne às contas da prestação de serviços.

74. Quanto a este propósito, refere a Comunicação da Comissão Europeia<sup>19</sup>, quanto à implementação do Regulamento:

- *“Segundo o artigo 5.º, ponto 1, alínea b), da Diretiva 2014/23/UE, «concessão de serviços» é um contrato a título oneroso celebrado por escrito, mediante o qual uma ou mais autoridades ou entidades adjudicantes confiam a um ou mais operadores económicos a prestação e a gestão de serviços distintos da*

---

<sup>19</sup> 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.

*execução de obras a que se refere a alínea a) do mesmo artigo e cuja contrapartida consiste, quer unicamente no direito de exploração dos serviços que constituem o objeto do contrato, quer nesse direito acompanhado de um pagamento. A mesma disposição precisa ainda 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, à oferta, ou a ambas, que se considera que o concessionário assume o risco de exploração quando, em condições normais de exploração, não há garantia de que recupere os investimentos efetuados ou as despesas suportadas com a exploração das obras ou serviços que são objeto da concessão e que a parte do risco transferido para o concessionário deve envolver a exposição real à imprevisibilidade do mercado, o que implica que quaisquer perdas potenciais incorridas pelo concessionário não sejam meramente nominais ou insignificantes.*

- *A organização de um concurso aberto a todos os operadores, transparente e sem discriminações, na aceção do artigo 5.º, n.º 3, permitirá normalmente minimizar a compensação que as autoridades competentes terão de pagar ao prestador de serviços para obterem o nível de serviço público imposto pelo caderno de encargos, obviando assim à sobrecompensação.”.*

75. Nesse sentido, em sentido genérico, a distinção entre uma concessão de serviço público e uma prestação de serviços<sup>20 21</sup> assenta, sobretudo, na distribuição do risco e na detenção da receita tarifária, sendo que no cenário da concessão o operador é o maior responsável por ambos, salvaguardando a autoridade a sua posição através da obtenção do melhor preço resultante de um procedimento concursal, aberto, transparente e não discriminatório.
76. No caso concreto, como já sublinhado, o Município da Covilhã optou por um modelo *net cost* (concessão) com um operador de serviço público selecionado através de um procedimento concursal por considerar que o mesmo oferece um menor risco de procura, o que coincide com os objetivos de assegurar o equilíbrio financeiro do serviço público, e, do mesmo passo, transfere para o operador grande parte do nível de atuação

---

<sup>20</sup> Comunicação interpretativa da Comissão sobre a aplicação do direito comunitário em matéria de contratos públicos e de concessões às parcerias público-privadas institucionalizadas (PPPI). (Texto relevante para efeitos do EEE) (2008/C 91/02).

<sup>21</sup> A ambos os tipos de contrato aplicam-se as regras do Regulamento, sendo que para as especificidades procedimentais de contratação pública aplica-se o CCP, uma vez que a Comissão Europeia o considera como uma medida nacional de implementação do Regulamento.

tático, o que será mais enquadrável nesta fase de aquisição de competências por parte da Edilidade da Covilhã.

77. Outrossim, independentemente da aplicação específica dos requisitos constantes do anexo ao Regulamento<sup>22</sup> no que se refere ao cálculo de compensações financeiras pela prática de obrigações de serviço público, as obrigações de transparência e objetividade na definição de obrigações contratuais que dali decorrem, são essenciais para o próprio exercício de diagnóstico sobre a necessidade, ou não, de pagamento de compensações e de definição do nível de serviço que se pretende, sendo essa transparência necessária não só para aferir da conformidade legal, mas também jurisprudencial<sup>23</sup>.
78. No que diz respeito ao pagamento de compensações financeiras, a Comissão Europeia refere que<sup>24</sup>, *“contrariamente ao que acontece noutras setores, à compensação por obrigações de serviço público no setor dos transportes terrestres aplica-se o artigo 93.º e não o artigo 106.º, n.º 2, do TFUE. Consequentemente, as regras da União relativas à compensação por serviços de interesse económico geral<sup>25</sup> que têm por base o artigo 106.º, n.º 2, do Tratado, não se aplicam aos transportes terrestres”*.<sup>26</sup> (...) *Tratando-se de serviços de transporte público ferroviário ou rodoviário de passageiros, e acordo com o artigo 9.º, n.º 1, do regulamento (CE) n.º 1370/2007, desde que sejam pagas nas condições estabelecidas no regulamento, as compensações por esses serviços são consideradas compatíveis com o mercado interno e não carecem da notificação prévia exigida pelo artigo 108.º, n.º 3, do TFUE.”*
79. No caso do Regulamento, o Anexo ao mesmo estabelece, na generalidade, que:
- As compensações ligadas a contratos de serviço público não podem 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;

---

<sup>22</sup> De acordo com o artigo 5.º do Regulamento, *“Os contratos de serviço público devem ser adjudicados de acordo com as regras estabelecidas no presente regulamento. No entanto, os contratos de serviços ou os contratos públicos de serviços, tal como definidos nas Diretivas 2004/17/CE ou 2004/18/CE, para o transporte público de passageiros por autocarro ou elétrico, devem ser adjudicados nos termos dessas diretivas na medida em que tais contratos não assumam a forma de contratos de concessão de serviços, tal como definidos nessas diretivas. Sempre que os contratos devam ser adjudicados nos termos das Diretivas 2004/17/CE ou 2004/18/CE, não se aplica o disposto nos n.ºs 2 a 6 do presente artigo.”*

<sup>23</sup> A título de exemplo, do Tribunal de Justiça da União Europeia, o Processo C-280/00, Altmark Trans GmbH e Regierungspräsident Magdeburg contra Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH (Coletânea 2003, p. I-7747).

<sup>24</sup> Comunicação da Comissão “Orientações para a interpretação do Regulamento”.

<sup>25</sup> Nomeadamente a Decisão da Comissão relativa à aplicação do artigo 106.º, n.º 2, do TFUE aos auxílios estatais sob a forma de compensação de serviço público concedidos a certas empresas encarregadas da gestão de serviços de interesse económico geral (JO L 7 de 11.1.2012, p. 3) e o Enquadramento da União Europeia aplicável aos auxílios estatais sob a forma de compensação de serviço público (JO C 8 de 11.1.2012, p. 15).

<sup>26</sup> Aplica-se-lhes, contudo, o Regulamento (UE) n.º 360/2012 da Comissão, de 25 de abril de 2012, relativo à aplicação dos artigos 107.º e 108.º do TFUE aos auxílios *de minimis* concedidos a empresas que prestam serviços de interesse económico geral (JO L 114 de 26.4.2012, p. 8).

- As incidências devem ser avaliadas comparando a situação em que é executada a obrigação de serviço público com a situação que teria existido se a obrigação não tivesse sido executada. Para calcular as incidências financeiras líquidas, devem ser tidos em conta os custos incorridos em relação a obrigações de serviço público impostas pela autoridade competente, incluídas num contrato de serviço público e/ou numa regra geral, menos as incidências financeiras positivas geradas na rede explorada ao abrigo das obrigações de serviço público em causa, menos as receitas decorrentes da aplicação do tarifário ou quaisquer outras receitas decorrentes do cumprimento da obrigação ou obrigações de serviço público em causa, acrescido de um lucro razoável<sup>27</sup>, igual ao efeito financeiro líquido.
- Acrescenta ainda a Comissão que *“a presunção de compatibilidade e a exoneração a que faz referência o parágrafo anterior, não excluem a possibilidade de as compensações pela prestação de serviços de transporte público constituírem auxílio estatal. Para não o serem, as compensações terão de satisfazer as quatro condições estabelecidas pelo Tribunal de Justiça no acórdão Altmark<sup>28 29</sup>”,* cujos princípios estão acolhidos nos requisitos legais constantes do Regulamento e que, entre outras, estabelece que (i) Os parâmetros com base nos quais o montante exato de compensação é calculado devem ser previamente estabelecidos, de forma objetiva e transparente, a fim de evitar uma vantagem económica suscetível de favorecer a empresa beneficiária em relação a concorrentes; (ii) A compensação não pode ultrapassar o que é necessário para cobrir total ou parcialmente os custos ocasionados pelo cumprimento das obrigações de serviço público, tendo em conta as receitas

---

27 Por «lucro razoável» entende-se uma taxa de remuneração do capital que seja habitual no setor de um determinado Estado-Membro, e que deve ter em conta o risco, ou a inexistência de risco, incorrido pelo operador de serviço público devido à intervenção da autoridade pública.

28 Processo C-280/00, Altmark Trans GmbH e Regierungspräsidium Magdeburg contra Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH (Coletânea 2003, p. I-7747). Ver também a secção 3 da comunicação da Comissão relativa à aplicação das regras em matéria de auxílios estatais da União Europeia à compensação concedida pela prestação de serviços de interesse económico geral (JO C 8 de 11.1.2012, p. 4).

29 O Tribunal entendeu que: (i) Existe a necessidade de definir e atribuir, de modo claro e transparente, as obrigações de serviço público desde o início para que se possa deduzir com exatidão quais as obrigações de serviço público impostas às empresas; (ii) Os parâmetros com base nos quais o montante exato de compensação é calculado devem ser previamente estabelecidos, de forma objetiva e transparente, a fim de evitar que inclua uma vantagem económica suscetível de favorecer a empresa beneficiária em relação às empresas concorrentes; (iii) É necessário efetuar um juízo de proporcionalidade entre o montante da compensação atribuída e o custo suplementar suportado com o cumprimento das obrigações de serviço público com o intuito de evitar casos de compensação excessiva; (iv) Assim, a compensação não pode ultrapassar o que é necessário para cobrir total ou parcialmente os custos ocasionados pelo cumprimento das obrigações de serviço público, tendo em conta as receitas obtidas, assim como um lucro razoável pela execução destas obrigações; (v) Como critério de eficiência deve existir num procedimento de contratação pública que possibilite selecionar o candidato que apresente as melhores condições para proceder ao fornecimento de um serviço de interesse económico geral ao menor custo possível para a coletividade e, alternativamente, quando não seja empregue o procedimento de concurso público, o nível da compensação deve basear-se na análise dos custos que uma empresa média, bem gerida e adequadamente equipada em meios de transporte para poder satisfazer as exigências de serviço público requeridas teria suportado para cumprir estas obrigações, tendo em conta as respetivas receitas, assim como um lucro razoável relativo à execução destas obrigações.

obtidas, assim como um lucro razoável<sup>30</sup> pela execução destas obrigações; (iii) Deve existir num procedimento de contratação pública que possibilite selecionar o candidato que apresente as melhores condições ao menor custo possível para a coletividade.

80. E tendo em conta o antedito, a Edilidade da Covilhã, cumprindo os ditames legais e jurisprudenciais, teve em conta os gastos e rendimentos associados atualmente à exploração do sistema de transportes da região (comercial e de serviço público), bem como as externalidades positivas e negativas associadas ao serviço público, o que permitiu definir o nível de serviço público que se pretende disponibilizar e as obrigações associadas.
81. Com vista a assegurar a viabilidade económico-financeira, foi realizada a respetiva análise técnica, no âmbito da qual foi materializado um estudo circunstanciado nomeadamente quanto à necessidade de atribuir compensações por obrigações de serviço público à concessionária e ao seu respetivo cálculo, nos termos e para o efeito do artigo 416.º do CCP, do RJSPTP e do Regulamento.
82. No estudo apresentado, o Município da Covilhã procura resumir o trabalho de análise das várias questões e dimensões que se colocaram na estruturação do modelo de contratualização da exploração dos serviços públicos de transporte de passageiros no seu território, bem como fundamentar as opções tomadas.
83. Face à documentação apresentada e às propostas de peças processuais exibidas, é possível concluir que estamos perante um procedimento concorrencial de escolha de um concorrente para prestar um serviço público, com obrigações de serviço público prévia e objetivamente definidas, tendo em conta o interesse comercial do operador, a sua justa remuneração, bem como a sustentação de um serviço público de qualidade, na perspetiva pública.
84. Afigura-se que o procedimento está elaborado em termos equitativos para qualquer empresa que decida concorrer ao procedimento, afigurando-se dele não decorrer qualquer vantagem económica suscetível de favorecer uma determinada empresa em relação a empresas concorrentes em igualdade de circunstâncias, sendo que o modelo adotado e as perspetivas de rentabilidade exibem condições de incentivo ao operador para que este procure a eficiência na prestação de serviços.

---

<sup>30</sup> De acordo com as Orientações da Comissão: “Em qualquer caso, dependendo das circunstâncias específicas de cada contrato de serviço público, impõe-se uma avaliação casuística pela autoridade competente, para determinar o nível adequado de lucro razoável. Entre outros fatores, há que ter em conta as características específicas da empresa, a remuneração normal de mercado para serviços semelhantes e o nível de risco associado a cada contrato de serviço público.”

85. Acresce que com o lançamento de um procedimento concursal estará, à partida, afastado um cenário de sobrecompensação, já que o preço, bem como outros fatores associados à performance, é submetido à concorrência.
86. Segundo as Orientações da Comissão Europeia para a interpretação do Regulamento<sup>31</sup> relativo aos serviços públicos de transporte ferroviário e rodoviário de passageiro, *“é de encorajar, em geral, a utilização de incentivos à eficiência no mecanismo de compensação. Sublinhe-se que os regimes de compensação que se limitam a cobrir os custos realmente incorridos não dão grande incentivo à empresa de transportes para que siga uma política de contenção de custos ou se esforce por ganhar eficiência”* pelo que o interesse comercial do serviço deverá ser aferido na apresentação de propostas ao procedimento concursal.
87. Quanto a este aspeto, saúda-se vivamente a imposição de implementação de contabilidade analítica<sup>32</sup> por centros de resultados, devidamente auditada ou certificados nos termos exigidos pela legislação comercial, de forma a evidenciar, separadamente, as contas de exploração relativas ao serviço público face a outras atividades desenvolvidas, devendo fundamentar os critérios utilizados para imputação dos custos comuns.
88. Nesta decorrência, considera-se que a partilha dos benefícios económicos da concessionária não constitui um desincentivo a uma exploração eficiente, pois não incidem sobre toda a rentabilidade do projeto, mas sim sobre os benefícios financeiros anormais e imprevisíveis que não resultem da eficiente gestão e das oportunidades criadas pela operadora e nos casos previstos no artigo 30.º do RJSPTP.<sup>33</sup>
89. Do mesmo passo, o pagamento de contrapartida financeira pelo direito de exploração, destinada a financiar os custos de estrutura incorridos pelo concedente no exercício das

---

<sup>31</sup> Publicado no Jornal Oficial da União Europeia - (2014/C 92/01) 29.3.2014

<sup>32</sup> Como refere a Comunicação da Comissão *“Quando o prestador do serviço público exerce também atividades comerciais, é necessário assegurar que a compensação pública que ele recebe não é utilizada para reforçar a sua posição concorrencial nas atividades comerciais. O anexo do regulamento estabelece regras destinadas a prevenir a subsídio das atividades comerciais com as receitas das atividades de serviço público. Tais regras consistem essencialmente na separação das contas dos dois tipos de atividade (serviço público e serviço comercial) e num método sólido de repartição de custos que reflita os custos reais da prestação do serviço público”*. Acrescenta que os *“n.ºs 1 e 2 do artigo 4.º do regulamento, em combinação com as regras estabelecidas no anexo, preveem a correta repartição, pelos dois tipos de atividade, dos custos e receitas associados respetivamente à prestação dos serviços no âmbito do contrato de serviço público e à atividade comercial, no intuito de possibilitar a monitorização eficaz da utilização dada à compensação pública e da eventual subsídio cruzada. (...) Por exemplo, quando o serviço público e a atividade comercial compartilham os meios de transporte (material circulante ou autocarros) ou outros ativos ou serviços necessários à prestação do serviço público (escritórios, pessoal ou estações), os custos conexos devem ser imputados aos dois tipos de atividade na proporção do seu peso relativo no total das prestações de transporte fornecidas pela empresa (...)”*.

<sup>33</sup> *De acordo com as Orientações da Comissão: “Os incentivos à eficiência deverão, todavia, ser proporcionados e não exceder um nível razoável à luz da dificuldade em realizar os objetivos de eficiência. Uma forma de o assegurar seria, por exemplo, repartir equilibradamente os proveitos decorrentes dos ganhos de eficiência pelo operador, os poderes públicos e/ou os utentes. Em qualquer caso, deve haver um mecanismo que assegure que a empresa não poderá conservar proveitos de eficiência desproporcionados. Os parâmetros destes regimes de incentivo devem, aliás, estar inteira e precisamente definidos nos contratos de serviço público.”*

suas competências de autoridade de transportes e de gestão do Contrato, encontram respaldo legal, designadamente, no n.º 2 do artigo 4.º e no n.º 1 do artigo 11.º do RJSPTP.

90. No caso concreto, afigura-se que as questões referidas estão devidamente acauteladas, pois não só foram apurados os custos da operação que devem vir a ser cobertos por via de compensação, como ainda é tido em conta o adequado retorno ao operador. Aliás, face aos dados apresentados pode-se estimar que existe rentabilidade acionista do projeto, permitindo ao operador sustentar o sistema com garantias efetivas de qualidade.
91. Quanto a este aspeto, afigura-se não ser despidendo relevar que os contratos de serviço público celebrados no âmbito do RJSPTP estão assaz condicionados pelo circunstancialismos locais relativos aos múltiplos sistemas de transportes públicos de passageiros, que assumem matrizes muito diversos ou com uma grande amplitude de cambiantes, sendo, por isso, necessário ter 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.
92. Por outro lado, os dados utilizados para a definição de obrigações de serviço público baseiam-se no levantamento dos indicadores relevantes do sistema de transportes e do território em causa, o que permite concluir por uma adequada aderência à realidade, tendo não apenas em conta indicadores financeiros, mas também económicos e todos os referentes às diversas externalidades associadas ao Ecosistema. De referir ainda quanto a este aspeto que o lançamento do procedimento concursal também será outra sede idónea para aferir da adequação à realidade do que ora é proposto.
93. Recorde-se que, sem prejuízo das atribuições próprias das instâncias nacionais e europeias competentes, os critérios enunciados para aferição da legalidade de fluxos financeiros apenas se consideram cumpridos, na perspetiva da temática dos auxílios de Estado, se ao longo da execução contratual forem efetiva e corretamente aplicados os critérios de cálculo e pagamento das compensações, face às circunstâncias concretas da prestação do serviço que as fundamentam, e são esses os factos que devem ser de verificação permanente e sistemática pela autoridade de transportes, mas também da AMT, designadamente na sequência de remissão, por parte daquela do Relatório previsto no artigo 7.º do Regulamento.

94. Nesta linha, a aferição da *compliance* dos instrumentos pré-contratuais e contratuais não se perfila como meramente formal, estendendo-se à execução desses mesmos instrumentos, o que, neste caso concreto, se afigura estar asseverado.

### Obrigações Contratuais/Indicadores

95. A AMT tem rotulado de fundamental a existência de informação de reporte, nomeadamente dados económicos, financeiros e de exploração que permitam às entidades de supervisão e de fiscalização aferir da conformidade do cumprimento das regras europeias quanto ao pagamento de compensações, designadamente à AMT, nos termos da alínea c) do n.º 3 do artigo 34.º do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio. Sublinhe-se também que a AMT pretende fazer a supervisão da implementação destes indicadores de forma periódica, anualmente, e pelo menos semestral no decurso dos dois primeiros anos de vigência do contrato e levando em linha de conta o relatório a elaborar pela autoridade de transportes, nos termos do previsto no artigo 7.º do Regulamento.
96. No processo em apreço, constata-se que o Município da Covilhã teve em conta as orientações da AMT quando ao elenco de indicadores relevantes para efeitos de monitorização de contratos de serviço público<sup>34</sup>, mas também definiu procedimentos e indicadores adicionais precisos, exaustivos e de transmissão periódica e sistemática da informação relevante, o que lhe permite, não só efetuar uma monitorização<sup>35</sup> eficaz da execução contratual<sup>36</sup> como obter informação adicional para um futuro contrato de serviço público<sup>37</sup>.

---

<sup>34</sup> [https://www.amt-autoridade.pt/media/1777/csite\\_indicadores\\_monitorizacao\\_supervisao\\_at.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/1777/csite_indicadores_monitorizacao_supervisao_at.pdf)

<sup>35</sup> Tal como referido nas Orientações da Comissão: “O contrato de serviço público deve também, por princípio, estipular verificações regulares durante a sua vigência, para se detetarem precocemente situações evidentes de sobrecompensação e lhes pôr termo, em particular se o contrato for de longa duração. As autoridades competentes são obrigadas a verificar a observância das condições contratuais durante a vigência dos contratos de serviço público. Para ajudar a efetuar estas verificações de forma normalizada, poderão criar-se ferramentas informáticas. A existência de sobrecompensação deve ser avaliada separadamente para cada contrato de serviço público, a fim de evitar que lucros excessivos de um serviço público se diluam na média de vários contratos. No caso da investigação *ex post*, a eventualidade de as compensações recebidas excederem o efeito financeiro líquido do serviço público, conforme definido no anexo do regulamento, pode ser avaliada com base nos dados financeiros relativos às receitas e custos reais, uma vez que os regimes de compensação já estarão criados. O método, contudo, não muda: a compensação não deve exceder o montante a que a empresa teria direito de acordo com os parâmetros estabelecidos no contrato, ainda que esse montante não seja suficiente para cobrir os custos líquidos reais.”

<sup>36</sup> Desta forma também se proporciona uma eficaz supervisão e fiscalização do serviço de transportes, designadamente pela AMT, no âmbito, entre outros, da alínea c) do n.º 3 do artigo 34.º do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, no que se refere, a título exemplificativo, ao controlo anual das compensações concedidas às entidades que asseguram os serviços de interesse económico geral nos setores regulados, como já anteriormente referido. Se os dados relativos à gestão contratual forem sempre sujeitos a imperativos de maior especificidade, atualidade e certeza, também os dados que possam a ser vir transmitidos para a AMT, ou outras entidades fiscalizadoras, estarão sujeitos a tais imperativos.

<sup>37</sup> Também desta forma se dá cumprimento ao n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento e ao ponto 2.5.1. das Orientações da Comissão: “o artigo 7.º, n.º 1, do regulamento prevê que cada autoridade competente publique um relatório anual circunstanciado sobre as obrigações de serviço público que são da sua competência, os operadores de serviços públicos selecionados e as compensações e os direitos exclusivos concedidos a estes como contrapartida.”

97. Ademais, são estabelecidas diversas obrigações de certificação dos dados relevantes – não apenas financeiros - por um Revisor Oficial de Contas, o que fornece garantias de uma gestão exigente do serviço público.
98. No que se refere a indicadores de performance, bem como as penalidades contratuais, designadamente a nível operacional, a AMT considera que as mesmas devem permitir isolar/identificar como matriz cirúrgica os desvios e permitir encontrar as causas de disrupções, e, eventualmente, ajustar os horários e frequências afixadas, tornando mais transparente a oferta de transporte público que a empresa consegue efetivamente disponibilizar e não aquela que estimava disponibilizar. Noutra via, estes indicadores podem servir de base à definição de incentivos à procura, à otimização da produção ou ao combate à fraude, sobretudo se existirem deduções associadas a indicadores de desempenho do operador, pelo eventual incumprimento dos mesmos.
99. No quadro em avaliação, esta aferição afigura-se ser possível tendo em conta os sistemas de apoio à exploração previstos contratualmente, podendo também o operador promover uma comunicação com os passageiros de forma mais adequada e transparente, permitindo ainda desagregar, de forma objetiva, os dados tendentes a apurar o cumprimento de horários e frequências.
100. Salvo melhor opinião, cremos ainda ser de notar que o projeto de caderno de encargos remetido prevê uma graduação de incumprimentos, como tem sido recomendação da AMT em outros procedimentos, admitindo-se que os critérios de definição do valor objetivo da sanção estejam sujeitos à ponderação do superior interesse público, à gestão dinâmica e flexível do serviço público, à análise casuística ao exercício de proporcionalidade e adequação deste com o eventual benefício económico que derive da conduta infratora.

### **Do contrato de serviço público e distintos aspetos contratuais**

101. Importa neste contexto aludir ao PART, que estabelece mecanismos de financiamento das autoridades de transportes, dispendo, contudo que a fixação dos tarifários, incorporando o financiamento referido nos números anteriores, é da competência das autoridades de transportes de cada área metropolitana e comunidade intermunicipal, nos termos do RJSPTP.
102. Por seu turno, no que se refere ao prazo contratual, é de sublinhar que além de se encontrar em conformidade com disposto no Regulamento, foi ainda tido em conta um *benchmark* dos contratos de serviço público de transporte de passageiros a nível europeu, e, em paralelo, foram tidos em conta os elementos que condicionam as opções

públicas nesta matéria como sejam os bens móveis e imóveis afetos à exploração e os direitos e obrigações destinados à realização do interesse público.

103. Ainda nesta sede, note-se que não é obrigatório que o prazo contratual deva ser equivalente ao prazo necessário a uma recuperação total de investimento, pois acrescentando à remuneração obtida com a prestação do serviço, tal poderia implicar uma sobrecompensação, o que não é permitido pelo artigo 413.º do CCP (sobre a partilha de riscos), no Regulamento n.º 1370/2007 e nas próprias recomendações da Comissão Europeia a este propósito, revestindo um carácter manifestamente prejudicial para a prossecução do superior interesse público.
104. Outrossim, o caderno de encargos prevê também as situações de reversão de bens afetos à exploração para o operador que lhe vier a suceder, existindo previsão no Caderno de Encargos quanto ao apuramento no final do valor residual de cada veículo (Anexo 4 ao CE).
105. No que se alude a interfaces rodoviários, parte-se do pressuposto que as instalações existentes serão suficientes para permitir a execução contratual, devendo a sua utilização obedecer aos princípios vertidos no Decreto-lei n.º 140/2019, de 18 de setembro, que regula as condições de acesso e de exploração de serviço público de transporte de passageiros expresso.
106. Relativamente à relação com o passageiro, considera-se que o caderno de encargos dá adequada execução ao Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro, que estabelece as condições que devem ser observadas no contrato de transporte rodoviário de passageiros e bagagens, em serviços regulares, bem como ao Regulamento (UE) n.º 181/2011, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro de 2011, tendo o cuidado de promover um nível elevado de exigência, patente em aspetos como:
  - Previsão exaustiva das obrigações de cumprimento aos serviços mínimo previstos no RJSPTP;
  - Previsão de obrigações de prestação de assistência permanente aos passageiros, atendendo, designadamente, às diferentes necessidades dos mesmos;
  - Introdução de Sistema de Gestão de Reclamações, acessível aos reclamantes;
  - Implementação de uma abrangente rede de vendas adequada, constituída por postos de venda próprios, agentes de venda, e ainda de máquinas de venda/carregamento automático de Títulos;

- Previsão exaustiva de conteúdos de website, App, sinalética e outra informação ao público.
107. Nesta esteira ainda, e sem prejuízo dos critérios de qualidade já previstos, julga-se que assumiria relevo que, com recurso a instrumento regulamentar, administrativo ou contratual, se pondere, na medida do possível e no respeito da economia do contrato, o progressivo reforço dos critérios de qualidade do serviço público de transporte, designadamente através da ponderação da implementação das normas produzidas pelo IPQ – Instituto Português da Qualidade, na medida em que reconhecidamente constituem boas práticas e referências transversais para o setor, quanto a fiabilidade e critérios de qualidade, bem como quanto à sua medição. Por dever de clareza, destacam-se, a título meramente exemplificativo as seguintes:
- NP EN 13816:2003 – Transportes – Logística e serviços. Transporte público de passageiros. Definição da qualidade do serviço, objetivos e medição;
  - NP 4493:2010 – Transporte público de passageiros. Linha de autocarros urbanos. Características e fornecimento do serviço;
  - NP 4514:2014 – Transporte público de passageiros. Linha de autocarros interurbanos. Características e fornecimento do serviço;
  - NP 4538:2015 – Transporte público de passageiros. Serviço de aluguer ocasional e regular especializado. Características e fornecimento do serviço.
108. Recorda-se também que a Edilidade da Covilhã deverá dar cumprimento ao consignado no artigo 7.º do Regulamento que estatui com meridiana clareza que *“Cada autoridade competente torna público, anualmente, um relatório circunstanciado sobre as obrigações de serviço público da sua competência. Esse relatório inclui a data de início e a duração dos contratos de serviço público, os operadores de serviço público selecionados e as compensações e os direitos exclusivos que lhes são concedidos como contrapartida. O relatório estabelece a distinção entre transporte por autocarro e por caminho-de-ferro, possibilita o controlo e a avaliação do desempenho, da qualidade e do financiamento da rede de transportes públicos, e, se adequado, presta informações sobre a natureza e a extensão dos direitos exclusivos concedidos. O relatório toma em consideração os objetivos estratégicos enunciados em documentos sobre a política de transportes públicos nos Estados-Membros em causa.”*
109. Deverá ainda o Município da Covilhã dar cumprimento aos competentes requisitos de autorização de despesa e garantia da sua comportabilidade, bem como a competente

fundamentação, designadamente nos termos da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro e Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro<sup>38</sup>, do CCP e do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho.

### **Documentação a disponibilizar aos concorrentes no âmbito do procedimento concursal**

110. A Comissão Europeia, nas suas orientações já amplamente citadas, refere que expressamente que *“Para tornar o processo de concurso mais transparente, as autoridades competentes deverão fornecer aos concorrentes potenciais todos os dados técnicos e financeiros pertinentes, incluindo as informações sobre a repartição de custos e receitas, para os ajudar a prepararem as suas propostas. Relativamente a essa informação, importa, contudo, acautelar a legítima proteção dos interesses comerciais de terceiros”*.
111. Ora, resulta evidente que os elementos que assumem uma matiz estruturante da proposta são da responsabilidade dos próprios concorrentes, que têm por dever conhecer as informações próprias do setor, o mesmo se aplicando às estruturas de custos adequadas para uma determinada oferta, mas tal ponderação surge da necessidade de garantir o estrito respeito pelos princípios da concorrência e da igualdade no contexto do concurso público, nomeadamente em virtude de os potenciais concorrentes serem os atuais operadores de parte dos serviços abrangidos pelo novo contrato, pelo que terá de existir algum equilíbrio entre concorrentes, devendo garantir-se que a informação essencial não seja detida apenas por um único.
112. Independentemente, é absolutamente incontornável a existência de vantagens concorrenciais de operadores incumbentes que não podem ser totalmente anuladas, tal como decorre da posição Tribunal de Justiça da União Europeia<sup>39</sup> que legitima a possibilidade de um incumbente deter *“uma vantagem inerente de facto, que permite uma preparação mais informada da proposta, decorrente de ele ser o operador histórico em contratos passados”*.
113. Sublinhe-se que o documento que exhibe a fundamentação do processo encerra uma galeria de informação detalhada, a qual deverá ser disponibilizada a todos os concorrentes em sede do procedimento concursal.
114. Ainda relacionado com este particular, haverá que referir que não obstante as competências e atribuições próprias da Autoridade da Concorrência e da própria AMT, cabe também às autoridades de transportes criar e implementar as condições legais e

---

<sup>38</sup> Com a última alteração pela Lei n.º 51/2018, de 16 de agosto.

<sup>39</sup> Cfr. Processo T-345/03 *Evropaiiki Dynamiki*, disponível em <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A62003TJ0345>

- contratuais de base40 que possibilitem a disponibilização de serviços de transporte enquadrados em termos concorrencialmente equitativos, tanto na preparação como na execução daqueles.
115. Regista-se ainda positivamente a referência feita ao cumprimento do procedimento de controlo prévio de concentração de empresa previsto no artigo 36.º da Lei n.º 19/2012, de 8 de maio<sup>41</sup>, caso se venha a justificar, o qual é da responsabilidade do operador, prevendo-se que a autoridade de transportes tenha conhecimento, em tempo, do andamento do processo.
  116. Note-se que, por dever de rigor, foram solicitados diversos esclarecimentos sobre alguns aspetos do estudo da concessão e das peças processuais, os quais foram cabal e atempadamente respondidos.
  117. Foi precisamente em sede de esclarecimentos que foi possível aclarar que o mecanismo de atualização da compensação por obrigações de serviço público, plasmado na cláusula 84.<sup>a</sup> do Programa de Concurso, tem por finalidade garantir o equilíbrio económico-financeiro da Concessão.
  118. Do mesmo passo, ficou igualmente claro que, segundo a ratio económica desenvolvida essa autoridade de transporte, as atualizações tarifárias ordinária e/ou extraordinária não serão suficientes para compensar o agravamento real dos custos, nos cenários em que a inflação anual é de 2%, os salários crescem a 5% ao ano e o combustível a 3% ao ano, tornando-se, por essa razão, necessário o mecanismo de atualização da compensação por obrigações de serviço público.
  119. Como corolário do antedito, caso não se verifiquem os pressupostos de agravamento dos custos com os salários e o combustível acima da variação nominal dos preços, o mecanismo de atualização da compensação financeira terá apenas em conta a componente regular de atualização tarifária, não se perspetivando a sobre recuperação de custos.
  120. Nesta linha, poder-se-á admitir que o mecanismo de atualização da compensação por obrigações de serviço público visa asseverar o equilíbrio económico-financeiro da Concessão face a uma variação anómala e não previsível da estrutura previsional de custos que serviu de referência para a determinação do valor da compensação anual

---

<sup>40</sup> Na verdade, uma das ações possíveis e de âmbito preventivo, seria que, no âmbito do procedimento concursal, todos os concorrentes declarassem, junto do júri do concurso, não estarem em situação de cumprir quaisquer das situações que possam constituir práticas concorrenciais ilegais, designadamente as previstas na Lei n.º 19/2012 de 8 de maio.

<sup>41</sup> Ver Linhas de Orientação relativas à Avaliação Prévia de Controlo de Concentrações da Autoridade da Concorrência [http://www.concorrencia.pt/vPT/A\\_AdC/legislacao/Documents/Nacional/Linhas%20de%20Orientacao%20Relativas%20a%20Av%20aliacao%20Previa.pdf](http://www.concorrencia.pt/vPT/A_AdC/legislacao/Documents/Nacional/Linhas%20de%20Orientacao%20Relativas%20a%20Av%20aliacao%20Previa.pdf).

por obrigações de serviço público indicado no ponto D.1) da Proposta de Exploração do Sistema de Mobilidade da Covilhã, a que alude a alínea b), do n.º 1 do artigo 11.º do Programa de Concurso.

## Disposições laborais

121. De acordo com o previsto ponto 2.2.8. das Orientações da Comissão já sobejamente referidas, *“o artigo 4.º, n.º 5, do regulamento estabelece o seguinte: «Sem prejuízo do direito nacional e comunitário, incluindo os acordos coletivos celebrados entre os parceiros sociais, as autoridades competentes podem exigir aos operadores selecionados que proporcionem ao pessoal previamente contratado para a prestação dos serviços os direitos que teriam sido concedidos a esse pessoal caso tivesse sido efetuada uma transferência na aceção da Diretiva 2001/23/CE (do Conselho, de 12 de Março de 2001, relativa à (...) transferência de empresas ou de estabelecimentos, ou de partes de empresas ou de estabelecimentos). Sempre que as autoridades competentes exijam dos operadores de serviço público o cumprimento de determinados padrões sociais, os documentos relativos aos concursos e os contratos de serviço público devem incluir uma lista dos membros do pessoal em causa e fornecer informações transparentes relativas aos seus direitos contratuais e às condições nas quais os trabalhadores são considerados vinculados aos serviços”.*
122. Acrescentam ainda estas Orientações<sup>42</sup> da Comissão Europeia que as autoridades competentes dispõem de diversos mecanismos tendentes a promover a proteção do pessoal em caso de mudança de operador, tais como sejam (i) nada fazer, relegando para as regras gerais aplicáveis à transmissão de estabelecimento, (ii) Exigir a transferência do pessoal anteriormente contratado para prestar os serviços, com os direitos que aquele teria caso se tivesse efetuado uma transferência (iii) Exigir ao

---

<sup>42</sup> *“Para garantir a transparência das condições de emprego, as autoridades competentes que exijam a transferência do pessoal ou imponham o respeito de determinadas normas sociais estão obrigadas a especificar essas exigências no caderno de encargos do concurso e no contrato de serviço público e que considerando o princípio da subsidiariedade, (...) autoridades competentes dispõem das seguintes opções para proteção do pessoal em caso de mudança do operador: (i) Não tomar nenhuma medida específica. Nesse caso, os direitos dos trabalhadores, nomeadamente à transferência, só têm de ser salvaguardados se estiverem preenchidas as condições de aplicabilidade da Diretiva 2011/23/CE, por exemplo quando são transferidos ativos corpóreos importantes, como material circulante; (ii) Exigir a transferência do pessoal anteriormente contratado para prestar os serviços, com os direitos que este teria caso se tivesse efetuado uma transferência na aceção da Diretiva 2011/23/CE, fosse esta aplicável ou não. O considerando 16 do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 precisa que «essa diretiva não obsta a que os Estados-Membros mantenham as condições de transferência dos direitos dos trabalhadores que não sejam abrangidos pela diretiva [...] e que tomem assim em consideração, se for caso disso, as normas sociais estabelecidas pelas disposições legislativas, regulamentares ou administrativas nacionais ou por acordos coletivos ou acordos celebrados entre os parceiros sociais». (iii) Exigir ao operador que respeite determinadas normas sociais relativamente a todo o pessoal envolvido na prestação dos serviços de transporte público, «para garantir a existência de condições de concorrência transparentes e comparáveis entre os operadores e para evitar o risco de dumping social», como indica o considerando 17 do regulamento (CE) n.º 1370/2007. Tais normas poderão, designadamente, fazer parte de um acordo de empresa ou de um acordo coletivo para o segmento de mercado em causa. (iv) Combinar as opções ii e iii.”*

operador que respeite normas sociais relativamente a todo o pessoal envolvido na prestação dos serviços de transporte público.

123. Aliás, dispõem ainda que *“de acordo com a jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia, a Diretiva 2001/23/CE aplica-se a transferências de empresas subsequentes a concursos para adjudicação de contratos de serviços público. Nos setores de atividade assentes em ativos corpóreos, como o transporte rodoviário ou ferroviário, a diretiva é aplicável se forem transferidos ativos corpóreos importantes.”*
124. É entendimento da AMT que a fundamentação das opções propostas, consideradas relevantes, designadamente a garantia de cumprimento de legislação e regulamentação laboral (onde se inclui a transmissão da empresa, estabelecimento e pessoal) se traduz num fator da maior relevância, em ordem a assegurar o cumprimento de diversos princípios estruturais de sustentabilidade social no seio do *Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes*.
125. Em boa verdade, a integração dos trabalhadores da anterior “concessão” não é obrigatória, a não ser que se verifique a transmissão de estabelecimento, ou seja, nos termos do artigo 318.º do Código do Trabalho, a transmissão, por qualquer título, da titularidade da empresa, do estabelecimento ou de parte da empresa ou estabelecimento que constitua uma unidade económica, entendida como um conjunto de meios organizados com o objetivo de exercer uma atividade económica, principal ou acessória, sem prejuízo do direito de oposição do trabalhador previsto no CT.
126. Ao abrigo do n.º 5 do artigo 4.º do Regulamento n.º 1370/2007, a autoridade de transportes pode optar por fazê-lo, sendo que, no caso concreto, esta se encontra prevista.
127. Saúda-se assim a existência de mecanismos contratuais previstos ao nível dos recursos humanos, devendo a Edilidade da Covilhã, a par do operador, propugnar pelo cabal cumprimento da legislação laboral<sup>43</sup>, prestando toda a informação que seja necessária, e, se solicitada, à Autoridade para as Condições do Trabalho, tendo em conta as suas atribuições que a Lei lhe comete, designadamente de colaborar com outros organismos da administração pública com vista ao respeito integral das normas laborais nos termos previstos na legislação europeia e nas convenções da Organização

---

<sup>43</sup> Conforme referem as Orientações da Comissão: *“O considerando 17 do regulamento precisa que «as autoridades competentes têm a liberdade de estabelecer critérios sociais e de qualidade, a fim de manter e elevar os padrões de qualidade para as obrigações de serviço público, nomeadamente no que se refere às condições mínimas de trabalho, aos direitos dos passageiros, às necessidades das pessoas com mobilidade reduzida, à proteção do ambiente, à segurança dos passageiros e dos trabalhadores e às obrigações decorrentes de acordos coletivos e de outras normas e acordos relativos aos locais de trabalho e à proteção social no local em que o serviço é prestado» e que «para garantir a existência de condições de concorrência transparentes e comparáveis entre os operadores e para evitar o risco de dumping social, as autoridades competentes deverão poder impor padrões de qualidade específicos no plano social e em matéria de serviços”.*

Internacional do Trabalho, ratificadas por Portugal<sup>44</sup>, bem como em instrumentos de contratação coletiva de trabalho celebrados, designadamente, pela Associação Nacional de Transportadores Rodoviários de Pesados de Passageiros – ANTROP, publicadas no Boletim de Trabalho e Emprego.

### Racionalidades basilares

128. Atento o enquadramento recenseado nos pontos precedentes, cremos, salvo melhor opinião, que a operação em apreço exhibe diversas vantagens e apresenta resposta favorável a cada uma das racionalidades basilares e estruturantes da metodologia de regulação económica independente prosseguida pela AMT (a dos investidores; a dos profissionais/ utilizadores/ utentes/ consumidores e/ou cidadãos; e a dos contribuintes), sem prejuízo do reforço deste quadro através do cumprimento das recomendações formuladas pela AMT e da verificação da manutenção destes benefícios através de um aturado acompanhamento da execução contratual.
129. Quanto aos investidores, atento o teor dos elementos disponibilizados, afigura-se que esta operação é potencialmente geradora de adequadas condições para o desenvolvimento sustentável da prestação de serviço de transporte rodoviário de passageiros de âmbito municipal e do perímetro urbano da Covilhã, com condições de estabilidade necessárias ao investimento na rede de transportes e promoção do transporte público de passageiros. Atentos os pressupostos considerados para efeitos de elaboração do cenário económico-financeiro que serviu de referência, perspetiva-se que é possível asseverar o cumprimento das obrigações de serviço público com cobertura dos custos operacionais, bem como a remuneração adequada do capital investido.
130. Salvo melhor e mais avalizada opinião, o facto de se especificarem condições de exploração de um operador de transportes, bem como as suas relações com a respetiva autoridade de transportes confere um quadro de transparência e previsibilidade, sendo de reforçar a necessidade do efetivo cumprimento regras contratuais e legais, nacionais

---

<sup>44</sup> Referem os considerandos 13 e 14 do Regulamento (UE) 2016/2338 do Parlamento Europeu e do Conselho de 14 de dezembro de 2016 que altera o Regulamento (CE) n.º 1370/2007 no que respeita à abertura do mercado nacional de serviços de transporte ferroviário de passageiros, que "(13) Tendo em vista a integração adequada dos requisitos sociais e laborais nos procedimentos de adjudicação de contratos de serviço público para a prestação de serviços públicos de transporte de passageiros, os operadores de serviço público deverão cumprir, no âmbito da execução de contratos de serviço público, as obrigações no domínio da legislação social e laboral que se apliquem no Estado-Membro em que o contrato de serviço público é adjudicado e que decorram de disposições legislativas e regulamentares e de decisões, tanto a nível nacional como a nível da União, bem como de acordos coletivos aplicáveis, desde que essas regras nacionais e a sua aplicação respeitem o direito da União. (14) Caso os Estados-Membros exijam que o pessoal contratado pelo operador anterior seja transferido para o novo operador de serviço público, deverão ser conferidos ao referido pessoal os direitos de que beneficiariam se tivesse sido realizada uma transferência na aceção da Diretiva 2001/23/CE do Conselho (1). Os Estados-Membros deverão ter a liberdade de adotar essas disposições."

e europeias, viabilizando um exercício de regulação, supervisão e organização de sistema atento a eventuais distorções concorrenciais.

131. Saliente-se que se perfila resultar da operação a garantia de uma partilha objetiva e justificada de benefícios e responsabilidades entre a Edilidade da Covilhã e o operador, oferecendo, em acréscimo, incentivos para o investidor/operador ser eficiente, sendo que face ao atual quadro de recuperação económica e à implementação de um modelo contratual mais completo, bem como a introdução de reduções tarifárias a nível nacional, afigura-se legítimo esperar uma evolução favorável da procura.
132. No que belisca aos contribuintes, e particularmente à resiliência da sociedade e da economia face à carga fiscal, perfila-se estarem reunidas condições para a existência de um melhor serviço, o que potencia o crescimento do transporte de passageiros e estimula o desenvolvimento da produção de valor acrescentado, do qual poderá resultar um aumento da consequente receita fiscal.
133. O reforço e aplicação rigorosos de mecanismos efetivos de monitorização e fiscalização devem contribuir ativamente para dissuadir o incumprimento de obrigações contratuais, e evitar que se traduzam numa eventual deterioração da qualidade do serviço prestado aos consumidores, pelo que, em conclusão, a aplicação da racionalidade ancorada nos contribuintes conduz à perceção de que os balanços finais, em termos dos benefícios líquidos globais para os contribuintes, se anteveem positivos.
134. No que tange a utilizadores/ utentes/ consumidores e/ou cidadãos, o facto de o sistema passar a ser gerido por uma entidade com maior proximidade e com melhor conhecimento das reais necessidades dos utilizadores, poderá potenciar a oferta de um melhor serviço, adequando de forma mais profícua a oferta à procura, atento ao facto de os municípios deterem competências na gestão do espaço público e no planeamento e ordenamento do território sob sua alçada.
135. Cumprirá ainda salientar que o exercício dos poderes regulatórios da AMT em articulação com os poderes organizacionais da Edilidade da Covilhã, poderá ser indutor de uma melhor promoção dos direitos e interesses dos consumidores, utilizadores do transporte público, mas também, indiretamente, daqueles que possam beneficiar da existência de uma rede de transportes públicos integrada e eficiente na sua região.
136. E também no interesse daqueles, como dos contribuintes, a prestação do serviço público de transporte de passageiros, com base numa definição transparente e objetiva de obrigações contratuais, poderá robustecer uma melhor gestão dos dinheiros públicos e, conseqüentemente, assegurar a sustentabilidade atual e futura da oferta de transportes à população.

137. Atentos os contornos deste caso específico, poder-se-á inferir que um dos segmentos mais interessados, em primeira linha, e num contexto global desta racionalidade, são os consumidores, sendo que a imposição de obrigações contratuais e indicadores de performance e qualidade permite garantir níveis de continuidade, regularidade, pontualidade e acesso ao transporte a preços acessíveis que não seriam alcançáveis, caso os investidores privados atendessem em exclusivo ao seu interesse comercial.
138. Havendo mais e melhores alternativas de transportes, tal poderá representar uma poupança de custos para os consumidores face a outros modos de transporte alternativos, mas também para a sociedade em geral, através da diminuição dos custos inerentes a um sistema baseado na utilização da viatura privada.
139. Na perspetiva dos profissionais a operação em apreço também deixa antever resultados positivos, na medida em que se promove a manutenção e a criação de emprego de forma sustentada, e, no que concerne ao cidadão em geral, cumpre invariavelmente assinalar os reflexos positivos no reforço dos seus direitos de Cidadania e da coesão social e territorial, designadamente ao nível das populações locais.

## VI – RECOMENDAÇÕES E DETERMINAÇÕES

140. Não obstante a extensão e rigor demonstrados na documentação ora presente, designadamente no que belisca se a indicadores de monitorização, considera-se ser de determinar:
- Dar cumprimento ao artigo 7.º do Regulamento quanto à elaboração de relatório anual circunstanciado sobre as obrigações de serviço público da competência da Edilidade da Covilhã, que permita, designadamente, obter dados e indicadores relevantes constantes de informação da AMT às autoridades de transportes;
  - Transmitir os dados operacionais previstos no Regulamento n.º 430/2019, publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 94, de 16 de maio de 2019 em ordem a garantir uma adequada monitorização de todos os pressupostos e variáveis necessários ao cálculo de indicadores de performance.<sup>45</sup>
141. Prosseguindo nesta linha, com base nos mecanismos previstos, considera-se que deve ser elaborado um relatório anual de execução contratual<sup>46</sup>, o qual deverá também

---

<sup>45</sup>Ver Orientações da AMT: [https://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes\\_amt\\_obrigacoes\\_reporte\\_relatorios\\_publicos.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes_amt_obrigacoes_reporte_relatorios_publicos.pdf)

<sup>46</sup> Tendo em conta os indicadores de monitorização e supervisão que constam da Informação às Autoridades de Transportes de 27 de setembro de 2018 na gestão contratual e remeter tal informação à AMT.

proceder à confirmação de que os pressupostos tidos para o cálculo de compensações correspondem à realidade e que cumprem os princípios para o efeito previstos no RJSPPT e no Regulamento, e que o défice operacional resulta das imposições públicas e não faz parte do risco do operador ou que este aceita como comportável no âmbito do seu interesse comercial.

142. Finalmente, deverá o Município da Covilhã:

- Propugnar, a todo o tempo, pelo integral cumprimento da legislação laboral, prestando toda a informação que seja necessária, incluindo, se solicitada, à Autoridade para as Condições do Trabalho;
- Garantir o cumprimento aos competentes requisitos de autorização de despesa e garantia da sua comportabilidade, bem como a competente fundamentação, designadamente nos termos da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro e Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, do CCP e do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho;
- Promover um acompanhamento aturado no sentido de aferir, a todo o tempo, incluindo no desenvolvimento do procedimento concursal, a compliance com as normas legais nacionais e europeias, bem como das disposições contratuais, sem prejuízo da avaliação prévia à celebração contratual, nos termos da Lei n.º 19/2012, de 8 de maio.

## VII – DAS CONCLUSÕES

143. Atenta a matéria vertida supra, e em ritmo de conclusão:

- No que concerne ao objeto específico deste parecer, afigura-se que as peças procedimentais relativas ao procedimento concursal a lançar pelo Município da Covilhã estão em *compliance* com os enquadramentos legais citados, sendo por isso favorável;
- De referir, igualmente, que a referida *compliance* se afere não apenas na definição inicial dos termos daqueles instrumentos legais e contratuais, mas também na sua preparação no âmbito do desenvolvimento do procedimento concursal, na sua efetiva execução, implementação e eventual revisão (mesmo que programada e periódica), designadamente na monitorização do cumprimento de obrigações contratuais, na fiscalização e sancionamento das mesmas, na salvaguarda de condições concorrenciais equitativas para todos

os operadores que prestem serviços de transportes no seu território e no cumprimento estrito de todas as obrigações legais vigentes<sup>47</sup>;

- Acresce que a AMT, no âmbito das competências e atribuições que lhe estão legalmente cometidas pelos seus Estatutos, prosseguirá uma articulação expedita e eficiente com o Município da Covilhã em ordem a estabelecer uma transmissão de informação relevante a esta Autoridade no âmbito da execução deste contrato, com especial incidência, e para os devidos efeitos, na verificação regular da conformidade legal, nacional e europeia, atribuição de compensações financeiras, regras e princípios de âmbito tarifário, de regras regulamentares e contratuais relativas aos direitos e interesses dos consumidores e que assumem impacto concorrencial.

144. No que concerne à análise das diferentes racionalidades plurais: a dos investidores; a dos profissionais/ utilizadores/ utentes/ consumidores e/ou cidadãos; e a dos contribuintes, de acordo com a informação prestada e sujeita a confirmação e manutenção na execução contratual, é de parecer favorável porquanto, e entre outros argumentos:

- São criadas as condições necessárias à sustentabilidade económica e de funcionamento do Ecosistema da Mobilidade e Transportes local e regional, assegurando uma mobilidade eficiente e sustentável, que confira maior tessitura à coesão social e territorial;
- Permite a manutenção e exponenciar o desenvolvimento da cobertura do território e assegura soluções de mobilidade combinada e sustentável a toda a população, de acordo com as suas especificidades, limitações e condicionamentos, aproximando as decisões dos mesmos, ainda que as condições para a integração dos serviços de transporte numa rede, assim potenciando a valorização e o desenvolvimento integrado do território, estejam ainda em desenvolvimento.

145. Nota ainda para sublinhar que se nos afigura ser igualmente importante para os *Stakeholders* a existência de uma salutar e profícua cooperação institucional entre a AMT e a Câmara Municipal da Covilhã, cada uma, naturalmente, no exercício da missão específica e diferenciada que a Lei lhes consagra, o que pode reforçar a confiança na prossecução das estratégias empresariais visando a Competitividade e a Coesão, de onde poderá decorrer o Investimento e, conseqüentemente, o Emprego.

---

<sup>47</sup> Sem prejuízo da avaliação nos termos da Lei n.º 19/2012, de 8 de maio.



146. A articulação entre uma Autoridade de transportes representativa dos legítimos e relevantes interesses das populações e uma Autoridade de Regulação Económica Independente, com atribuições também em matéria de concorrência, respeitando a centralidade da Pessoa, consubstancia uma garantia assinalável de que o bem público da mobilidade eficiente e sustentável está devidamente protegido, o que, em si mesmo, corporiza um ativo para a economia e para a sociedade Portuguesa.

Lisboa, 03 de fevereiro de 2020

O Presidente do Conselho de Administração

João Carvalho