

PARECER N.º 20/AMT/2024

[versão não confidencial]

I — Introdução e objeto

1. O presente Parecer é elaborado em resposta a solicitação da Comunidade Intermunicipal da Lezíria do Tejo, doravante a CIM, que apresentou o pedido de emissão de parecer prévio vinculativo, previsto no Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, para a contratualização dos serviços de transporte de passageiros flexível, para o Município de Salvaterra de Magos.
2. Para o efeito a CIM remeteu as peças relativas ao procedimento, nomeadamente (i) Relatório de Fundamentação do Procedimento de Contratualização dos Serviços, (ii) Caderno de Encargos, (iii) Convite e (iv) Contrato.
3. Os documentos procedimentais sobre os quais este parecer se desenvolve incluem diversas alterações aos documentos iniciais que resultaram de diversas interações entre a AMT e a CIM.
4. O procedimento em causa pretende dar continuidade ao serviço de transporte flexível iniciado, em 2023, através de um projeto piloto, e procura incorporar os resultados obtidos com o mesmo, ajustando os circuitos então implementados em função das necessidades que foram identificadas.

II — Do Enquadramento

5. A emissão deste parecer 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, bem como, na avaliação das políticas referentes ao Ecossistema da Mobilidade e dos Transportes. Tem ainda em conta a Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, que aprovou o Regime Jurídico do Serviço Público de Transportes de Passageiros (RJSPTP), o Decreto-Lei n.º 60/2016, de 8 de setembro, e o Regulamento (CE) n.º 1370/2007, do Parlamento Europeu e do

Conselho, de 23 de outubro de 2007, alterado pelo Regulamento (UE) n.º 2016/2338, do Parlamento Europeu e do Conselho de 14 de dezembro de 2016 (Regulamento).

6. O projeto piloto mencionado, que serviu para preparar o lançamento deste serviço, verificando da aderência dos potenciais utilizadores e níveis de serviço, abrange 8 circuitos, com frequências e horários não concorrentes nem sobrepostos ao transporte regular¹, tendo sido realizados procedimentos de ajuste direto simplificado ao contingente dos taxistas do Município onde se desenvolve o serviço, abrigo do artigo 128.º do Código dos Contratos Públicos.
7. De acordo com a CIM, na execução dos serviços é observado o critério de otimização de custos através a adequação do tipo de veículo que efetua o pedido e percurso mais curto, sendo as rotas calculadas dinamicamente consoante as paragens com passageiros e o tipo de veículo consoante o número de passageiros.
8. Neste sentido expressa a CIM que *“a distribuição dos serviços pelos taxistas é feita através da plataforma informática de gestão da rede de transporte flexível em que para cada serviço é selecionado o operador que se encontra na praça mais próxima, de forma alternada e equitativa de maneira que o número de quilómetros a percorrer seja minimizado e a concorrência seja garantida. O cálculo dos quilómetros percorridos de cada serviço é efetuado pela plataforma e tem em conta a praça onde o taxista tem licença, desde o início do percurso até ao seu final”*.
9. O tarifário base aplicado corresponde a uma redução de 30% face ao tarifário em vigor para o transporte regular.
10. Embora o Relatório de Fundamentação, se baseie num período que não abrange ainda a totalidade do projeto piloto, o tempo decorrido já permite tirar conclusões suficientes, constatando-se que os diversos circuitos apresentam grande variação na respetiva procura, alguns, ainda com utilização diminuta e que os custos suportados pela CIM se encontram muito abaixo do valor cabimentado para a operação.
11. No entanto e sendo reconhecido que o transporte público coletivo regular não consegue dar resposta às necessidades das populações dos territórios de baixa

¹ No circuito Granho Novo - Foros de Salvaterra-Salaterra de Magos (Terminal Rodoviário) e devido a conflito com o transporte regular não é possível vender bilhetes entre Foros de Salvaterra e Salvaterra de Magos (Informação da CIM)

densidade entende a CIM que *“é essencial dar continuidade ao projeto piloto cujo objetivo principal é dar resposta às carências de mobilidade da população, que encontra nesta oferta de transporte flexível a solução mais adequada às suas necessidades”*.

12. Neste contexto, o serviço de transporte flexível que pretende contraturalizar tem algumas alterações face ao projeto piloto referindo que *“quanto aos circuitos que se pretendem contraturalizar foram realizadas algumas alterações na rede com alteração dos circuitos/ paragens e alargamento da cobertura dos serviços a alguns lugares não abrangidos pelo que são propostos 9 circuitos, mais um circuito do que no projeto piloto”*.

13. É assim que pretende que:

- *“Após o término do projeto piloto está a ser realizado um procedimento de ajuste direto com cada taxista do contingente deste município, que manifesta interesse em continuar no projeto, preferencialmente do município de Salvaterra de Magos, para minimizar os quilómetros percorridos e pagos nos serviços. É um procedimento com a duração de 24 meses, em cumprimento das regras previstas no Código dos Contratos Públicos.*
- *O preço base para a elaboração do serviço a contratar é (confidencial), acrescido de IVA à taxa legal em vigor, a que corresponde o pagamento a um preço unitário, por quilómetro a percorrer nos serviços, a atribuir de (confidencial), em serviços em que sejam transportados até 4 passageiros, acrescidos de IVA à taxa legal em vigor, e (confidencial), acrescido de IVA à taxa legal em vigor, em serviços em que sejam transportados mais de 4 passageiros”².*

14. A CIM, enquanto Autoridade de Transportes, é a entidade responsável pela operação do serviço de Transporte Público Flexível – “USO-Transportes a Pedido Lezíria do Tejo”.

III — Da Análise

As Autoridades de Transportes

² Valor para cada operador.

15. O artigo 7.º do RJSPTP estabelece que as Comunidades Intermunicipais são as autoridades de transportes competentes quanto ao serviço público de transporte de passageiros intermunicipais que se desenvolvam na sua área geográfica (quer integral, quer maioritariamente).
16. Por sua vez, resulta do artigo 6.º do referido diploma, que os Municípios são as autoridades de transportes competentes quanto aos serviços públicos de transporte de passageiros municipais, podendo associar-se com vista à prossecução conjunta de parte ou da totalidade das competências em matéria de serviços públicos de transporte de passageiros municipais.
17. Também resulta do citado artigo 6.º, que os Municípios podem delegar nas comunidades intermunicipais as referidas competências, nos termos do artigo 10.º do RJSPTP.
18. Por sua vez, o artigo 10.º refere que as autoridades de transportes podem delegar, designadamente através de contratos interadministrativos, total ou parcialmente, as respetivas competências noutras autoridades de transportes ou noutras entidades públicas, podendo acordar entre si o exercício partilhado de parte ou da totalidade das competências que lhes estão cometidas, designadamente através de contratos interadministrativos, nos termos previstos na Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, na sua versão atual.
19. Por outro lado, o n.º 6 do artigo 10.º também estabelece que os contratos de delegação e partilha de competências devem, no mínimo, estabelecer a delegação e partilha de competências e responsabilidades associadas à gestão do sistema de transportes e a forma de associação e de desvinculação de uma autoridade de transportes face ao contrato em causa e responsabilidade inerentes, sem afetar exequibilidade dos contratos de serviço público previamente celebrados ou que estejam em vigor.
20. Considerando o antedito, a CIM e os Municípios são, nos termos do disposto no RJSPTP, as autoridades de transportes competentes quanto aos serviços aí previstos, sendo admissível que deleguem/contratualizem parte ou a totalidade das suas competências, especificando as formas de partilha das mesmas e da responsabilidade a elas associada, bem como formas de associação, no que se refere aos serviços de transporte de passageiros.

21. Assim, aqui chegados, do ponto de vista formal e de enquadramento institucional, nada haverá a apontar quanto à possibilidade de a CIM, enquanto autoridade de transportes, poder implementar a operação em apreço.

O procedimento pré-contratual

22. Conforme decorre do preâmbulo do Decreto-Lei n.º 60/2016, de 8 de setembro, e do respetivo artigo 2.º, o serviço público de transporte de passageiros flexível (TPF) aplica-se a situações em que exista uma baixa procura na utilização do transporte público regular ou quando o transporte público regular ou em táxi não dê uma resposta ajustada às necessidades dos cidadãos, designadamente em regiões de baixa densidade populacional, com incidência de casos de exclusão social por via económica, ou em períodos noturnos e aos fins de semana.

23. O mesmo diploma prevê a possibilidade de realização de transporte coletivo em táxi para efeitos de prestação de serviço de TPF, sendo nestes casos efetuado mediante contrato celebrado entre o operador e a autoridade de transportes competente, aplicando-se nestes casos as disposições fixadas no contrato, quanto a tarifário e outras condições de exploração.

24. Em resultado da análise das peças procedimentais, relativas à realização de serviço de transporte de passageiros flexível, verifica-se que a prestação de serviços constantes do objeto do Caderno de Encargos (CE) está em conformidade com Decreto-Lei n.º 60/2016, de 8 de setembro.

25. Simultaneamente atendendo à tipologia e dimensão do serviço a contratar a CIM, enquanto autoridade de transportes, optou por um Procedimento por Ajuste Direto por convite, nos termos da alínea d) do n.º 1 do Artigo 20.º do Código dos Contratos Públicos (CCP), no qual serão convidados a celebrar contrato todos os operadores do concelho de Salvaterra de Magos

26. É importante salientar que não é responsabilidade da AMT, enquanto regulador económico independente, impor a escolha de cenários ou modelos específicos. Em vez disso, cabe à AMT analisar e considerar os modelos propostos pelas autoridades de transportes, levando em conta a conformidade com o enquadramento jurídico e jurisprudencial vigente, bem como as consequências no mercado, incluindo as racionalidades previamente mencionadas neste parecer, considerando ainda impactos concorrenciais, tanto diretos como indiretos.

27. O número de circuitos, paragens e horários que se pretende contraturalizar foram definidos pela CIM e ajustados tendo em consideração o projeto piloto e a identificação das necessidades de mobilidade das populações dos territórios de baixa densidade.
28. O Caderno de Encargos (CE) define as condições do serviço, nomeadamente e entre outras matérias, o seu objeto, as obrigações contratuais e as penalidades contratuais, remetendo ainda para o Anexo diversa matéria técnica definidora do serviço.
29. O preço que a CIM se predispõe a pagar e que forma o preço base do procedimento está claramente definido nos diversos documentos do procedimento e é indexado ao valor do serviço em táxi estabelecido na Convenção celebrada em 27.11.2023, entre a Direção-Geral das Atividades Económicas, a Associação Nacional dos Transportadores Rodoviários em Automóveis Ligeiros (ANTRAL) e a Federação Portuguesa do Táxi (FPT), abrigo do disposto no Decreto-Lei n.º 297/92, de 31 de dezembro.
30. Assim, o preço em 2024 é fixado em (*confidencial*), em serviços em que sejam transportados até 4 passageiros, acrescidos de IVA à taxa legal em vigor, e de (*confidencial*), acrescido de IVA à taxa legal em vigor, em serviços em que sejam transportados mais de 4 passageiros e aquele valor será alterado em função da atualização da Convenção.
31. Sendo um serviço a realizar em táxis a ligação do preço ao valor da Convenção e suas eventuais atualizações afigura-se correto, além do mais corresponde ao valor fixados para a tarifa urbana diurna.
32. Como a contratação não será por lotes, mas globalmente para a prestação do serviço nos diversos circuitos identificados, sendo que o serviço será pago pela totalidade dos quilómetros percorridos, incluindo os realizados em vazio, impõe-se que a CIM assegure uma gestão eficaz do procedimento da atribuição dos circuitos, de modo a minimizar trajetos em vazio.
33. Em conformidade com o referido, deve ser fixado na contratação qual a base do veículo contratado de modo a garantir a otimização dos percursos e uma gestão equitativa dos recursos contratados.
34. As receitas de bilhética revertem para a CIM, embora como é expetável em procedimentos desta natureza estejam muito longe de cobrir os custos, sendo que

no presente caso o tarifário que será aplicado aos passageiros, será o mesmo que foi aplicado no projeto piloto, e correspondente a uma redução de 30% face ao tarifário em vigor para o transporte regular.

35. Entende-se deste modo que este procedimento constitui uma aposta no transporte flexível neste concelho, o que deverá contribuir para o reforço da inclusão e da coesão social e territorial num um território de baixa densidade, bem como, à sua escala contribuir para a descarbonização do setor dos transportes.
36. Uma nota para a questão da definição dos circuitos a contratar, cuja identificação é sempre remetida para o sítio da internet referente ao serviço - “*para mais detalhe consultar www.cimlt.eu/actividades/autoridade-de-transportes/uso-transportes-a-pedido-da-leziria-do-tejo”*”.
37. Ora, não colocando em causa a correta definição dos circuitos no sítio da internet, entende-se que os mesmos devem ser claramente fixados no momento da contratação, pelo que devem estar definidos nos documentos do procedimento e nomeadamente no Anexo II (Circuitos Contratados) ao CE.

Direitos dos Passageiros

38. No que respeita à defesa dos direitos dos utilizadores há que referir a ausência de qualquer referência ao livro de reclamações, em incumprimento do Decreto-Lei 156/2005, de 15 de setembro, na sua versão atualizada, questão que terá de ser suprida tendo em especial atenção o que se relaciona com a localização do(s) livro(s) físico(s) e publicitação dos mesmos e do livro de reclamações eletrónico, que deve sempre existir e de forma a não ser confundido com os meios de reclamação próprios.³
39. É também importante ter presente que a existência do livro de reclamações eletrónico não se substitui ao livro de reclamações físico, devendo o operador zelar pela sua coexistência, nos termos dos n.ºs 1 e 2, do artigo 2.º, do Decreto-Lei

³ Disponibilização do Livro de Reclamações Eletrónico - Informação aos Operadores Económicos - <http://www.amt-autoridade.pt/media/2162/disponibilizacaolre.pdf>

156/2005 de 15 de setembro, na sua redação atual e em articulação com o Artigo 23.º do Decreto-Lei n.º 101/2023, de 31 de outubro⁴.

40. É essencial, igualmente, que o operador proceda à elaboração e divulgação de todas as regras gerais de utilização, preferencialmente num único suporte documental, sem prejuízo das ações de divulgação, suportes ou mensagens simples (na forma e conteúdo) que sejam divulgadas. Entende-se que, desta forma, se clarificam as regras que são efetivamente aplicáveis a cada momento e em cada modo para o passageiro (e efetivamente vinculativas), de forma detalhada e sindicável, o que não acontece com informação dispersa e sumária em sítios da *internet* ou em ações de divulgação e *marketing*.⁵
41. Sublinha-se, ainda, a necessidade de publicitar os preços e horários, bem como de informar, com a antecedência adequada, a supressão de serviços e apresentação de eventuais alternativas, sempre que as mesmas sejam disponibilizadas.
42. Esta matéria, dos direitos dos utilizadores, afigura-se aliás merecer algum desenvolvimento, que poderá eventualmente passar pela realização de inquéritos de satisfação para aferição da qualidade dos serviços prestados, inquirindo por exemplo, sobre o apoio ao cliente, a limpeza e a conservação dos veículos.
43. Tanto a obrigatoriedade de disponibilização do livro de reclamações, como a matéria relativa aos direitos dos passageiros, devem ser repercutidas no clausulado referente às obrigações dos operadores, através de indicadores de qualidade, (nomeadamente ponderando o número de reclamações válidas e os resultados dos inquéritos) e, conseqüentemente, repercutidos nas penalidades por incumprimento.
44. É, assim, essencial proceder à monitorização dos serviços de transporte prestados de acordo com critérios objetivos, constituindo esta monitorização um incentivo à qualidade, mas também um instrumento de gestão e melhoria do próprio serviço.

⁴ Artigo 23.º do Decreto-Lei n.º 101/2023, de 31 de outubro, que estabelece o novo regime jurídico do serviço público do transporte de passageiros em veículos ligeiros (táxis)

⁵ Pretende também evitar-se que qualquer informação acessível ao público não corresponda ou não seja baseada em regra vinculativa e estável e que não possa ser invocada por um passageiro, quando necessário e no exercício dos seus direitos. Deve ainda evitar-se que as regras entre operador e passageiros não estejam adequadamente previstas em documento único, pois não existe garantia de que a informação em sítio da internet não possa ser modificada ou que seja considerada vinculativa, em caso de conflito. Naturalmente que será sempre possível a divulgação de informação parcelar ou de forma simplificada, em ações de divulgação ou de marketing do operador. A título de exemplo, um operador pode ter um separador FAQ - Frequently Asked Questions/Perguntas frequentes no seu sítio da internet sobre as condições de utilização.

IV – Recomendações e determinações

45. Os contratos de serviço público no âmbito do RISPTP são condicionados pelas diversas e específicas circunstâncias locais do transporte de passageiros. É necessário considerar a maturidade do mercado e os diferentes modelos contratuais adotados por cada autoridade de transportes em casos específicos.

46. Seja como for, de forma a assegurar a total conformidade do procedimento determina-se que:

- Seja explicitamente incluída nas peças do procedimento a caracterização dos circuitos.
- Seja garantido o cumprimento das obrigações relativas ao livro de reclamações, no formato físico e eletrónico, nos termos do Decreto-Lei n.º 156/2005, de 15 de setembro, na sua versão atualizada;
- Seja garantido o envio das peças do procedimento devidamente retificadas a esta Autoridade, previamente ao lançamento do mesmo;
- Uma vez assinados e concluído o procedimento, os contratos de serviço público e respetivos anexos, devidamente assinados, devem ser remetidos à AMT;
- Nos termos do n.º 5 do Artigo 36.º do Código dos Contratos Públicos, devem ser identificados nas peças do procedimento todos os pareceres prévios, licenciamentos e autorizações necessárias que possam condicionar o procedimento e a execução do contrato.

47. Por outro lado, a título de recomendações e sem prejuízo do exposto ao longo deste parecer, refere-se:

- Nos termos do artigo 48.º RJSPPT, transmita à AMT eventuais factos subsumíveis aos tipos contraordenacionais previstos legalmente, caso se verifiquem, designadamente o incumprimento de obrigações de serviço público previstas nos contratos e de reporte de informação legalmente prevista, imediatamente após a tomada de conhecimento da sua verificação, colaborando na instrução do processo contraordenacional;

- A integração de indicadores objetivos ligados à aferição da qualidade do serviço e a sua repercussão nas penalidades por incumprimento, conforme decorre do exposto nos pontos 37 e seguintes, nomeadamente impondo o cumprimento de índice(s) de satisfação, em que os resultados quais devem ser superiores a um valor determinado⁶.
- Assegure uma fiscalização rigorosa à execução contratual, designadamente quanto contabilização da extensão realizada em vazio de modo a obviar a situações de sobrecompensação.;
- Garanta, mesmo que por via de intervenção direta da própria CIM, a transmissão dos dados previstos nos termos do artigo 22.º do RJSPT e dos dados operacionais previstos no Regulamento 430/2019;

V — Conclusões

48. Em suma, está em causa um procedimento com as seguintes características:

- Transporte público flexível no concelho de Salvaterra de Magos
- Procedimento por Ajuste Direto [Artigo 20.º, n.º 1, al d) do CCP] por convite a lançar pela CIM, enquanto autoridade de transportes;
- Serão convidados a celebrar contrato todos os operadores do concelho de Salvaterra de Magos
- Contrato de prestação de serviços, em que os operadores são remunerados pela produção;
- A receita tarifária é da titularidade da CIM;
- Estipula-se um prazo de 24 meses;
- O preço unitário por quilómetro, que constitui o preço base unitário do procedimento, é definido com base no valor do serviço em táxi – tarifa urbana diurna – fixado na Convenção:

⁶ Índice relativamente ao qual o resultado “Bom” deverá ser superior a x%, ou ainda o cumprimento de um índice de reclamações, nos termos do qual as reclamações apresentadas nas linhas contratadas aos operadores não podem ser superiores a uma percentagem do número de passageiros ou viagens realizadas;

- (*confidencial*), em serviços em que sejam transportados até 4 passageiros e
 - (*confidencial*), em serviços em que sejam transportados mais de 4 passageiros,
 - Até perfazer o valor máximo de (*confidencial*), por operador contratado;
 - A atualização dos valores unitários está indexada à atualização da Convenção;
 - É previsto regime de penalidades de acordo com o RJSTP, graduadas conforme a gravidade e com limites mínimos e máximos;
 - São estabelecidas obrigações de transmissão de informações operacionais e financeiras à Autoridade de Transportes, sendo responsabilidade desta a produção dos relatórios previsto na legislação.
49. Tendo em conta o vertido nos pontos precedentes, considera-se que a operação em causa apresenta diversas vantagens e dá resposta favorável a cada uma das racionalidades basilares e estruturantes da metodologia de regulação económica independente da 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 feitas pela AMT e da verificação da manutenção destes benefícios através do necessário acompanhamento da execução contratual.
50. As disposições constantes nos documentos procedimentais encontram-se balizadas nas normas legais aplicáveis, nomeadamente estão em conformidade com a Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, que aprova o RJSTP, bem como com 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, e com a demais legislação e jurisprudência, nacional e europeia, aplicável.
51. Sem prejuízo das atribuições e competências próprias da AMT, enquanto regulador económico independente, cabe às autoridades de transportes criar e implementar as condições legais e contratuais de base que permitam a disponibilização de serviços de transportes enquadrados em termos equitativos, concorrenciais, organizativos e institucionais.

52. Neste sentido formularam-se algumas recomendações tal como expressas ao longo deste parecer, que aconselham a sua ponderação, bem com determinações cujo cumprimento a CIM deverá dar conhecimento à AMT previamente ao prosseguir do procedimento, remetendo à AMT as peças alteradas.
53. Em suma, o parecer da AMT quanto às peças do procedimento tendente à contratualização dos serviços de transporte de passageiros flexível, para o Município de Salvaterra de Magos, é favorável, tendo em conta as recomendações e determinações formuladas, e que naturalmente a execução contratual será objeto das ações de monitorização e acompanhamento por parte desta Autoridade.

Lisboa, 09 de maio de 2024.

A Presidente do Conselho de Administração

Ana Paula Vitorino