PARECER N.º 12/AMT/2025

[versão não confidencial]

I — Introdução

1. O presente Parecer é elaborado em resposta a solicitação do Município de Castelo Branco, (Município**)** que remeteu à Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT), o pedido de emissão de parecer prévio vinculativo relativo às peças do procedimento para a "Aquisição de serviços, por Lotes, de Transporte Flexível do Município de Castelo Branco".

2. Para instrução do pedido de parecer o Município apresentou[1] os respetivos elementos instrutórios, nomeadamente: (1) Relatório de Fundamentação do Procedimento, setembro de 2024, (2) Caderno de Encargos, (3) Convite, e (4) Estimativa de Custos.

3. No entanto, para o presente parecer foram consideradas apenas as versões do Caderno de Encargos e do Convite, retificadas, que foram recebidas[2] na AMT em 13.01.2025.

4. O presente parecer inscreve-se no cumprimento da missão da AMT enquanto regulador económico independente, nos termos dos seus Estatutos, publicados em anexo ao Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio 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.

5. A sua emissão fundamenta-se, assim, nas atribuições da AMT, previstas no n.º 1 do artigo 5.º dos seus Estatutos, designadamente, 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 a defesa do interesse dos operadores económicos; monitorizar e acompanhar as atividades do mercado da mobilidade e dos transportes terrestres e fluviais, e; avaliar as políticas referentes ao Ecossistema da Mobilidade e dos Transportes.

[1] Mensagem de correio electrónico de 10.09.2024
[2] Mensagem de correio eletrónico de 13.01.2025, com registo de Entrada AMT/2025/2532

II - Análise

6. A AMT já se pronunciou em momento anterior relativamente à Aquisição de serviços de Transporte Flexível do Município de Castelo Branco, através do Parecer n.º 39/AMT/2023, de 06.07.2023, o qual concluiu favoravelmente, sem prejuízo da formulação de um conjunto de recomendações e determinações tendentes a garantir, a todo o tempo, a conformidade com o enquadramento legal e jurisprudencial vigente, nomeadamente o Regulamento (CE) n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007 (doravante Regulamento) e o Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros (RJSPTP), aprovado com a Lei 52/2015, de 9 de junho.

7. O Município integra a Comunidade Intermunicipal da Beira Baixa, mas não delegou as suas competências de autoridade de transportes, sendo a entidade competente para a contratualização dos serviços de transporte público de passageiros na sua área de abrangência territorial de acordo com o definido no n.º 1 do artigo 11º do 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.

~~8.~~ Na presente análise e como referido no ponto 3, relevam as versões mais recentes do Caderno de Encargos e do Convite que foram retificados como corolários da interação[3] havida entre o Município e a AMT, mantendo-se os restantes documentos de suporte que foram apresentados em setembro e em outubro de 2024, que não foram alterados e por se afigurarem manterem-se válidos para os efeitos relevantes.

9. O preço base global do contrato é de [confidencial][4] distribuídos por seis lotes, e para um prazo de execução de 365 dias.

10. O procedimento escolhido é o de Consulta Prévia nos termos da alínea b) do nº 1 do art.º 16º e Capítulo III, do Título I da Parte II do CCP - Código dos Contratos Públicos, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, na sua atual redação

11. A fundamentação da opção tomada encontra-se suportada no documento denominado Serviços de Transporte Flexível no Município de Castelo Branco, Relatório de

[3] O município apresentou esclarecimentos e peças alteradas através de mensagens de correio electrónico de 07.10.2024 e 28.11.2024, com registos n.ºs 24888 e 28454, respetivamente.
[4] Cada um dos 5 lotes tem um preço base próprio determinado pelas suas carecterísticas.

Fundamentação do Procedimento, Setembro de 2024, no qual são apresentados, entre outras matérias, a caracterização sociodemográfica do concelho e dos padrões de mobilidade existentes, as experiências piloto realizadas bem como a atual rede de transportes públicos existente, o modelo contratual, a rede a contratualizar, e indicadores de monitorização dos serviços.

12. Assinala-se que, o Município, lançou e contratualizou anteriormente a rede municipal de Transporte Coletivo Rodoviário de Passageiros do Município de Castelo Branco, através de um contrato de serviço público de transporte de passageiros, na modalidade de concessão, que se encontra a funcionar desde julho de 2022.

13. No entanto foi então assumido que aquele serviço não cumpriria com os níveis mínimos de serviço do RJISPTP, e que tal seria alcançável com um procedimento complementar para TPF, que ocorreu inicialmente através de projeto piloto e posteriormente por procedimento de contratação para serviço pleno a que o presente procedimento pretende dar continuidade.

14. Tendo em consideração os resultados atingidos o Município optou por manter a rede de transporte flexível existente e contratualizar os serviços na sua atual configuração configurando 5 lotes definidos por zonamento territorial ao que acresce 1 lote definido em “calendário” correspondendo ao Sábado.

15. Importa salientar que o TPF a contratualizar terá também funções de adução à rede de transporte regular complementando-o e promovendo a sua utilização por utilizadores de zonas não diretamente servidas por aquela rede, seja por razões de reduzida procura devido a localizarem-se em lugares de reduzida dimensão, seja por razões de racionalidade económica no desenho da rede regular.

16. É definido o Modelo de Oferta – Rede a contratualizar, nomeadamente quanto ao zonamento correspondente a cada lote, frequência e horário, início e fim dos percursos, sendo a extensão de cada circulação determinada após conhecimento das reservas.

17. O tarifário das viagens está definido e é função da distância, estando definidos os preços por escalão quilométrico, e havendo tarifas específicas para o serviço com adução à rede regular, estando ainda estabelecida a gratuitidade para crianças e jovens com idade até 23 anos (inclusive), os utentes com idade igual ou superior a 65 anos (inclusive) e os utentes com grau de incapacidade superior a 60%.

18. Para a prestação dos serviços de transporte não é exigido um número fixo de veículos, cabendo ao operador afetar ao serviço o número que entender necessário de modo a, a cada momento garantir a operação respeitando os requisitos impostos no caderno de encargos, assim como não são estabelecidos critérios de idade ou motorização dos veículos, estando estas variáveis condicionadas apenas ao legalmente definido para o serviço em táxi. Em qualquer caso a tipologia quanto ao número de lugares, veículos de 5 ou de 9 lugares, está fixada por lote.

19. O Modelo de Remuneração dos operadores que mantém o adotado no decurso das experiências-piloto e na anterior contratualização, compreende uma prestação fixa e uma prestação variável, mais concretamente:

    19.1. prestação fixa, denominada "Taxa de disponibilidade" no valor de [confidencial]€/horário;

    19.2. prestação variável função do percurso realizado determinada pelo produto do preço por quilómetro contratualizado pelo número de quilómetros realizados em cheio.

20. O preço por quilómetro máximo, que constitui preço base do procedimento, foi determinado na sequência de consulta aos operadores e mantêm os valores adoptados nos pilotos e no anterior procedimento, isto é para:

    20.1. veículos de 5 lugares - [confidencial]€/km (valor máximo);

    20.2. veículos de 9 lugares – [confidencial] €/km (valor máximo)

    20.3. Verifica-se que os valores por quilómetro considerados são superiores à tarifa urbana do serviço em táxi, mais inferiores à tarifa quilométrica com retorno em vazio, o que associado ao valor da denominada Taxa de disponibilidade procura promover a atratividade para este serviço, face a outros serviços prestados, uma vez que a prestação de serviços de TPF impõem a disponibilidade permanente do operador para a sua realização, de modo a garantir a sua fiabilidade.

    20.4. Aliás, tendo a AMT questionado os valores considerados, o Município apresentou a necessária justificação através da mensagem de correio electrónico de 07.10.2024, já anteriormente referida.

20.5. Neste contexto e até porque o valor está dentro duma faixa de valores praticados em serviços similares e remunera apenas percursos em cheio, afigura-se aceitável, sendo, contudo, uma matéria que o Município deverá melhor ponderar e justificar em futuros procedimentos de modo a garantir o rigor da utilização dos dinheiros públicos e simultâneo com a correta remuneração dos serviços de transporte.

21. Ainda sobre esta matéria, e tendo em consideração a informação prestada de que o preço base foi determinado após "*consulta aos Operadores de táxis e da atualização do preço em vigor nos serviços de transporte flexível no município de Castelo Branco*" afigura-se que a referida consulta, em reunião presencial, corresponderá, em tese, a uma consulta preliminar – ainda que atípica – ao mercado.

21.1. Em termos genéricos, a consulta preliminar, enquanto instrumento jurídico do CCP, tem como principal função o conhecimento contínuo do mercado, tendo em vista um planeamento eficaz do procedimento aquisitivo que se pretende desenvolver, aumentando as probabilidades de se adquirir a um preço mais competitivo, mas, acima de tudo, alcançar os resultados qualitativos pretendidos, em comunhão com a necessidade oportunamente identificada.

21.2. Trata-se, portanto, e antes de tudo o mais, de uma ferramenta essencial de auxílio à determinação do preço base, na decorrência de preços atualizados obtidos junto do mercado"

21.3. Por outro lado, questões jus concorrenciais determinam a "Comunicação aos restantes concorrentes do recurso à figura "Consulta Preliminar ao mercado". Efetivamente, nos termos do n.º 2 do artigo 35.ºA do CCP, a consulta preliminar ao mercado não pode ter por efeito distorcer a concorrência, nem resultar em qualquer violação dos princípios da não discriminação, da transparência, bem como dos demais elencados no artigo 1.ºA do CCP. Nessa medida, é necessário tomar medidas preventivas aquando da realização da consulta preliminar ao mercado, tais como, as que estão mencionadas nos n.ºs 3 e 4 do artigo 35.°-A do CCP, nomeadamente com a inclusão de uma cláusula no próprio caderno de encargos do procedimento."

21.4. Em suma, a consulta preliminar ao mercado é um instrumento previsto na lei, para ajudar a formar o preço base, mas não pode servir para viciar ou distorcer a concorrência, pelo que o CCP exige e recomenda um conjunto de diligencias e aplicação de medidas para proteger os princípios em referência, quando é aplicado tal procedimento.

21.5. Neste contexto recomenda-se ao Município a formalização destas consultas de forma a evitar distorções jus concorrenciais, devendo ser respeitado o regime do artigo 35.º-A do CCP sempre que existir uma "consulta preliminar" para ajudar a formar o preço base.

22. Conforme mencionado o preço base do procedimento é distribuído pelos 6 lotes, correspondendo a cada um os seguintes valores máximos:

22.1. Lote 1 – Zona A – [confidencial];

22.2. Lote 2 – Zona B – [confidencial]

22.3. Lote 3 – Zona C – [confidencial]

22.4. Lote 4 – Zona D – [confidencial]

22.5. Lote 5 – Zona E – [confidencial]

22.6. Lote 6 – Sábado – [confidencial]

23. O Caderno de Encargos e o Convite encontram-se globalmente bem estruturados, até porque incorporam os efeitos resultantes das recomendações e interação realizada entre o Município e a AMT, subsistindo apenas algumas questões que se entende deverem ser reavaliadas ou complementadas, conforme se refere seguidamente:

24. Assim, nesta matéria uma nota para as questões relacionadas com os direitos dos passageiros e a qualidade do serviço cujo tratamento se afigura recomendável melhor desenvolver, nomeadamente pela eventual 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, sugerindo-se que a obrigatoriedade de disponibilização do livro de reclamações, já expressa no clausulado do Caderno de Encargos, bem como a restante matéria relativa aos direitos dos passageiros, sejam

melhor repercutidas no clausulado referente às obrigações dos operadores, nomeadamente através de indicadores de qualidade (p. ex. ponderando o número de reclamações válidas e os resultados dos inquéritos) e, consequentemente, repercutidos nas penalidades por incumprimento.

25. Com efeito em qualquer serviço público de transporte de passageiros é 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.

26. Assinala-se ainda que decorrente de o serviço de TPF funcionar como adutor ao serviço regular, prevendo a existência de título de transporte coordenado, deverá haver particular atenção à informação de bilhética tendo em consideração não apenas a gestão contratual mas também o reporte às entidades públicas, ou para efeitos de pagamento de outras compensações que influenciam a sustentabilidade da exploração, como sejam a prática de descontos tarifários (4.18, sub23, ao abrigo do Programa Incentiva +TP) ou passes escolares.

27. Finalmente assinala-se também que, neste contexto, este procedimento constituindo uma aposta no transporte flexível no concelho, deverá contribuir para o reforço da inclusão e da coesão social e territorial num um território de baixa densidade.

IV – Recomendações e determinações

28. Não cumpre à AMT, enquanto regulador económico independente, impor a opção por quaisquer cenários e/ou modelos, competindo-lhe, antes, refletir sobre os Modelos propostos e escolhidos pelas Autoridades de Transportes, tendo em conta a sua conformidade com o enquadramento jurídico e jurisprudencial em vigor, bem como as suas consequências no mercado e com observância das racionalidades supra referidas e eventuais impactos jus concorrenciais, diretos e indiretos

29. Os contratos de serviço público celebrados no âmbito do RJSPTP estão condicionados pelo circunstancialismos locais relativos aos múltiplos sistemas de transportes públicos de passageiros, que são muito diversos ou com uma grande amplitude/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.

30. Os dados utilizados para a definição de obrigações de serviço público devem basear-se no levantamento dos indicadores relevantes do sistema de transportes e do território em causa e permitir concluir, com algum grau de razoabilidade, 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 Ecossistema.

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

    31.1. Sejam reavaliadas as matérias das peças procedimentais que são objeto das questões formuladas ao longo do presente parecer;

    31.2. Previamente ao lançamento do procedimento devem ser remetidos à AMT os documentos que sejam objeto de alteração;

    31.3. Uma vez assinados e concluído o procedimento, os contratos de serviço público e respetivos anexos, devidamente assinados, devem ser remetidos à AMT;

    31.4. Garantir o cumprimento dos competentes requisitos de autorização de despesa e a 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. Deve ser assegurada a cabimentação da despesa pública inerente, para evitar que a gestão do mesmo fique sujeita às vicissitudes decorrentes da disponibilidade orçamental anual.

32. Por outro lado, a título de recomendações e sem prejuízo do expresso ao longo deste parecer:

    32.1. Nos termos do artigo 48.º RJSPTP, 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;

32.2. A integração de indicadores objetivos quantificáveis ligados à aferição da qualidade do serviço e a sua repercussão nas penalidades por incumprimento, nomeadamente impondo o cumprimento de índice(s) de satisfação, em que os resultados quais devem ser superiores a um valor determinado[5];

32.3. Existindo "consulta preliminar" para ajudar a formar o preço base, deve ser respeitado o regime do artigo 35.º-A do CCP, de modo a evitar qualquer distorção da concorrência;

32.4. Em sede de execução do contrato, deve existir uma adequada monitorização de todos os pressupostos e variáveis necessários ao cálculo de indicadores de performance e suas penalizações, para melhor se avaliar a existência dos necessários incentivos a uma gestão eficaz por parte do operador e garantir um nível de qualidade suficientemente elevada, de modo a potenciar a maximização da utilização de recursos públicos;

32.5. Se dê cumprimento ao Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro, na sua redação atual.

V — Conclusões

33. Em suma, está em causa um contrato com as seguintes características:

- Transporte público flexível no concelho de Castelo Branco;
- Procedimento por Consulta Prévia [alínea b) do nº 1 do art.º 16º do CCP] por convite a lançar pelo Município de Castelo Branco enquanto autoridade de transportes;
- Serão convidados a celebrar contrato os operadores de serviço em táxi do concelho de Castelo Branco;

[5] 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

- Contrato de prestação de serviços, em que os operadores são remunerados pela produção, acrescida de uma taxa de disponibilidade;
- A receita tarifária é da titularidade da CIM;
- Estipula-se um prazo de 365 dias;
- O preço base do procedimento é de [confidencial], divididos pelos 6 lotes de acordo com as especificidades de cada um;
- O preço unitário máximo por quilómetro, que conforma o preço base do procedimento, é de:
    - [confidencial] €/km, em serviços em que sejam transportados até 4 passageiros e
    - [confidencial] €/km em serviços em que sejam transportados mais de 4 passageiros,
- Está definido o regime de penalidades de acordo com o RJSPTP, 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 previstos na legislação;
- O tarifário das viagens está definido por escalão quilométrico, havendo tarifas específicas para o serviço com adução à rede regular.

34. 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.

35. 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 RJSPTP, 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.

36. 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.

37. Neste sentido formularam-se algumas recomendações tal como expressas ao longo deste parecer, que aconselham a sua ponderação, bem com determinações cujo cumprimento o Município deverá dar conhecimento à AMT previamente ao prosseguir do procedimento.

38. 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 Castelo Branco 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, em 13 de fevereiro de 2025.

A Presidente do Conselho de Administração

Ana Paula Vitorino