

PARECER N.º 13/AMT/2025

[confidencial]

I — Introdução

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 (STPF), para o Município de Benavente.
2. Para o efeito a CIM remeteu as peças relativas ao procedimento, nomeadamente (i) Relatório de Fundamentação do Procedimento de Contratualização dos Serviços, de Transporte Flexível em Benavente (ii) Caderno de Encargos, (iii) Convite e (iv) Minuta de Contrato.
3. O procedimento em causa pretende dar continuidade ao projeto piloto de serviço de transporte flexível iniciado em 2024, referindo a CIM que *“Para dar continuidade aos serviços de transporte flexível, em táxi, é necessário realizar um procedimento de ajuste direto com cada taxista do contingente deste município, que manifesta interesse em continuar no projeto, uma vez que se aproxima o limite do prazo de validade das requisições realizadas para cada um. É um procedimento com a duração de 24 meses, em cumprimento das regras previstas no Código dos Contratos Públicos”*.
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 Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes.

II — Análise

6. A AMT já se pronunciou anteriormente relativamente à aquisição de STPF em Municípios da CIM¹, nomeadamente à sua contratação para o Município de Salvaterra de Magos, e as peças do presente procedimento são semelhantes às que foram objeto daquele Parecer que 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 e o Decreto-Lei n.º 60/2016, de 8 de setembro, referente ao serviço público de transporte de passageiros flexível (TPF).
7. O Município de Benavente delegou na CIM os seus poderes de autoridade de transportes pelo que 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” e como tal também competente para o desenvolvimento do procedimento.
8. O relatório de fundamentação do procedimento de contratualização dos serviços de transporte flexível apresenta os resultados da experiência piloto implementada em 2024.
9. Aquele projeto piloto permitiu verificar da aderência dos potenciais utilizadores e níveis de serviço e abrangeu 5 circuitos, com frequências e horários não concorrentes nem sobrepostos ao transporte regular.
10. A avaliação do projeto piloto indica que houve sempre procura pelo serviço, embora se tenha mantido baixa.
11. Havendo interesse e necessidade de dar continuidade ao STPF torna-se necessário dar início a nova contratualização, tendo sido escolhido um procedimento de ajuste direto com fundamento na alínea d) do n.º 1 do artigo 20.º do Códigos dos Contratos Públicos (CCP), bem assim pelo facto de a Entidade Adjudicante não dispor de recursos próprios para garantir a necessidade pública em questão.
12. De acordo com as peças do procedimento serão convidados a celebrar contrato todos os operadores identificados do concelho de Benavente, contudo, não resulta claro qual o

¹ Parecer 20/AMT/2024, de 09.05.2024

número máximo de operadores com os quais serão contratualizados os serviços, se a totalidade, caso todos demonstrem interesse se apenas um número menor.

- 12.1. Posteriormente a CIM esclareceu que *“Serão convidados todos os taxistas com alvará de serviço no município de Benavente e que manifestaram interesse em participar no projeto. Estes operadores faziam parte do projeto piloto iniciado em 2024”*
- 12.2. Efetivamente as peças do procedimento identificam expressamente 5 operadores, que são apontados como os que terão anteriormente mostrado disponibilidade para contratualizar o serviço, participar, contudo não é inequívoco que estes são os únicos a serem convidados e que poderão ser contratados.
- 12.3. Esta matéria deve ser previamente esclarecida, indicando de modo objetivo o número máximo de operadores a contratar, quais são e qual a respetiva justificação, de modo a garantir a não discriminação entre os operadores mas também o cumprimento dos limites definidos no CCP para a contratação por ajuste direto.
13. O preço base para a elaboração do serviço a contratar é [confidencial] para cada contrato a celebrar² (um contrato por operador) e corresponde ao pagamento a um preços unitários, por quilómetro a percorrer nos serviços, de [confidencial] em serviços em que sejam transportados até 4 passageiros e [confidencial] em serviços em que sejam transportados mais de 4 passageiros³, o que corresponde 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 (Convenção).
14. Sendo um serviço a realizar em táxis, a ligação do preço por quilómetro ao valor da Convenção, assim como a determinação da sua atualização com uma eventual atualização da mesma, afigura-se aceitável.
15. Quanto à definição do serviço a CIM refere que *“É intenção manter-se os circuitos existentes e a sua frequência fazendo uma alteração tarifária ao passageiro através da redução média de [confidencial] % do valor da tarifa face ao valor do transporte regular”*.
16. Na execução dos serviços é observado o critério de otimização de custos através a adequação do tipo de veículo, que efetua o serviço, ao pedido e percurso mais curto,

² Esclarecimento prestado por correio electrónico de 04.02.2025, com registo Ent_AMT/5404

³ Acresce IVA à taxa em vigor.

sendo as rotas calculadas dinamicamente consoante as paragens com passageiros e o tipo de veículo consoante o número de passageiros.

17. Neste sentido expressa a CIM que *“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 a 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”*.
18. A documentação relativa ao projeto piloto, evidencia a reduzida procura, já mencionada, mas também e em resultado da mesma, custos suportados pela CIM muito abaixo do valor cabimentado para a operação.
19. No entanto, poder-se-á perspetivar um crescimento natural da procura seja devido ao maior conhecimento do serviço por parte da população a que se destina seja ainda pela redução tarifária agora prevista, podendo assim verificar-se um crescimento mais rápido dos custos a suportar pela CIM e consequentemente esgotar o valor máximo do contrato ([confidencial] €) muito antes de se atingir o prazo contratual (24 meses). A gestão do contrato deverá acompanhar esta evolução de modo modelar futuros procedimentos.
20. No que se refere aos encargos a suportar com o serviço a CIM refere que *“Considerando que se trata de uma região de baixa densidade populacional, a manutenção dos serviços só é possível com investimento público, para o financiamento dos serviços mantém-se a alocação da verba do Incentiva +TP cuja repartição pelos municípios é realizada em função da população residente e da área fora da sede de concelho”*, o que se afigura correto.
21. A análise às peças procedimentais relativas à realização de serviço de transporte de passageiros flexível, permite constatar que a prestação de serviços a contratar está em conformidade com Decreto-Lei n.º 60/2016, de 8 de setembro.
22. 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.

23. 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.
24. No entanto uma nota para o estipulado na Cláusula 15^a Penalidades Contratuais, concretamente para o período de referência considerado para a determinação dos incumprimentos que está definido como “...**em cada período anual.**” (negrito nosso) e que deve ser mais curto sob pena de invalidar o seu racional e ser totalmente ineficaz.
25. 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.
26. 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.
27. 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.
28. Uma breve palavra para matéria relacionada com os direitos dos utilizadores e com a definição dos indicadores de qualidade do serviço que, embora previstos, se recomenda deverem ser reavaliados no decorrer do contrato de modo a permitir a sua aferição para aplicação em futura contratação, adequando-os melhor à realidade do serviço e necessidades de gestão contratual e sua repercussão nas penalidades por incumprimento.
29. Identifica-se, ainda, o incumprimento do disposto no n.º 5 do artigo 36.º do Código dos Contratos Públicos, uma vez que não é feita qualquer referência aos pareceres prévios, licenciamentos e autorizações necessárias que possam condicionar o procedimento e a execução do contrato.

29.1. A ratio daquele normativo tem por fim, exclusivamente, assegurar que, antes do lançamento de um procedimento pré-contratual, as entidades adjudicantes já

tenham obtido todos os atos prévios que possam condicionar a validade do procedimento, e que esse dever fica satisfeito com a demonstração de que a entidade adjudicante não carece de qualquer ato prévio que esteja ainda em falta, deixando todos os atos prévios já identificados nas peças do procedimento.

29.2. Neste contexto esta deficiência deve ser retificada previamente à prossecução do procedimento.

30. Concluindo, 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.

IV – Recomendações e determinações

31. 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.

32. Aliás no caso presente está-se perante a implementação inicial de um serviço após projeto piloto, o que revela um mercado com fraca maturidade e em situação de muito baixa procura recomendando uma ponderação especial da formulação do serviço, naturalmente sempre em respeito pela legislação em vigor, nomeadamente o Decreto-Lei n.º 60/2016, de 8 de setembro, relativo ao serviço público de transporte de passageiros flexível (TPF).

33. Assim e citando *“A continuação do projeto piloto de STPF do município de Benavente permite à população do município a continuidade do acesso ao transporte a preços acessíveis, fortalece a criação de emprego e promove o reforço da coesão social e territorial, designadamente das populações locais”*.

34. Seja como for, de forma a assegurar a total conformidade do procedimento e para além das questões referidas ao longo do parecer, nomeadamente nos pontos 12 e 24, determina-se que:

34.1. As peças do procedimento devem identificar todos os pareceres prévios, licenciamentos e autorizações necessárias que possam condicionar o procedimento e a execução do contrato, conforme estabelece o n.º 5 do artigo 36.º do CCP, entre os quais o Parecer da AMT;

- 34.2. Seja garantido 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;
- 34.3. 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;
- 34.4. Seja garantido o envio das peças do procedimento devidamente retificadas a esta Autoridade, previamente ao lançamento do mesmo;
- 34.5. Uma vez assinados e concluído o procedimento, os contratos de serviço público e respetivos anexos, devidamente assinados, devem ser remetidos à AMT;
- 34.6. A CIM deve garantir o cumprimento das obrigações de transmissão de informações operacionais e financeiras responsabilizando-se pela produção dos relatórios previstos na legislação.
35. Por outro lado, a título de recomendações e sem prejuízo do exposto ao longo deste parecer, refere-se:
- 35.1. Nos termos do artigo 48.º RJSTP, 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;
- 35.2. A integração da obrigação do operador transmitir à CIM, enquanto autoridade de transportes, a informação operacional e financeira necessária ao cumprimento por esta das obrigações de produção dos relatórios previstos na legislação, cuja responsabilidade, face à tipologia do operador, deve ser por ela assegurada.

V — Conclusões

36. Em suma, está em causa um procedimento tendente a assegurar a continuação do STPF com as seguintes características:

- Transporte público flexível no concelho de Benavente;
- 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 operadores de serviço em táxi do concelho de Benavente;
- Contrato de prestação de serviços, em que os operadores são remunerados pela produção;
- Estipula-se um prazo máximo 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:

[confidencial]

- Até perfazer o valor máximo de [confidencial]), por operador contratado;
- É previsto regime de penalidades de acordo com o RJSPTP, graduadas conforme a gravidade e com limites mínimos e máximos.

37. 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.

38. 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.

39. 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.

40. 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.
41. 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 Benavente, 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 20 de fevereiro de 2025.

A Presidente do Conselho de Administração

Ana Paula Vitorino