

PARECER N.º 42/AMT/2025

[versão não 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 (PPV), 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 da Chamusca¹.
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 (STPF), no concelho da Chamusca (ii) Caderno de Encargos, (iii) Convite e (iv) Minuta de Contrato.
3. Assinala-se que a CIM apresentou oportunamente um novo modelo de contratação do TPF na sua área de abrangência, consubstanciado num regulamento de adesão, o qual mereceu parecer favorável da AMT, expresso no Parecer 28/AMT/2025, de 28.03.2025, pelo que se solicitou à CIM a confirmação do pedido de parecer referente ao presente procedimento ou se porventura, atento o mencionado, o entendiam ultrapassado e como tal prescindiam do mesmo.²
4. Através de correio eletrónico³ de 02.05.2025 a CIM expressou que *“Em resposta ao solicitado na vossa comunicação informamos que mantemos o interesse na emissão do vosso parecer uma vez que o regulamento ainda não está concluído e há necessidade de contratar os operadores para evitar a disrupção dos serviços e do projeto.”*
5. O procedimento em causa pretende dar continuidade ao projeto piloto de serviço de transporte flexível iniciado em finais de 2023, referindo a CIM que *“Sendo reconhecido que o transporte público coletivo regular não consegue dar resposta às necessidades das populações dos territórios de baixa densidade, tornou-se essencial encontrar soluções específicas e flexíveis de transporte que constituam uma alternativa que se adapte às necessidades de mobilidade das pessoas. Assim, é essencial dar continuidade ao projeto piloto cujo objetivo principal é dar resposta às carências de mobilidade da população, que*

¹ Correio eletrónico de 24.03.2025, com registo AMT/2025/8407

² Correio eletrónico com registo de saída n.º AMT/2025/1612, de 07.04.2025.

³ Correio eletrónico de 02.05.2025, com registo de entrada n.º AMT/2025/12489.

encontra nesta oferta de transporte flexível a solução mais adequada às suas necessidades”.

6. 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.
7. 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.

II — Análise

8. A AMT pronunciou-se muito recentemente sobre peças referentes a procedimentos de aquisição de serviços de TPF em Municípios da CIM, emitindo, nomeadamente, parecer relativo à sua contratação para o Município de Benavente⁴, sendo as peças do presente procedimento idênticas às que foram objeto daquele Parecer, que concluiu favoravelmente, e refletem já determinações então formuladas.
9. O Município da Chamusca 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.
10. O relatório de fundamentação do procedimento de contratualização dos serviços de transporte flexível apresenta os resultados dos dois circuitos da referida experiência piloto, sendo ainda expresso que *“A fraca procura dos serviços levou à necessidade de realizar mais do que um projeto piloto pelo que os circuitos e o tarifário implementados serão ajustados agora em função das necessidades locais identificadas no decorrer do período de projeto piloto com o objetivo de incentivar a procura”*.

⁴ Parecer 13/AMT/2025, de 20.02.2025.

11. Neste quadro e havendo interesse e necessidade de dar continuidade ao STPF torna-se necessário dar início a nova contratualização, sendo *“intenção proceder a uma reorganização dos circuitos existentes e a sua frequência fazendo também uma alteração tarifária ao passageiro através da redução média de 57% do valor da tarifa face ao valor do transporte regular (figura 8). Trata-se de uma tabela tarifária mais simples, com menos escalões e com um tarifário base ainda mais baixo de forma a estimular a procura”*.
12. Foi 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.
13. De acordo com as peças do procedimento serão contactados todos os taxistas com alvará no município da Chamusca e contratualizados os serviços a todos os operadores que manifestarem interesse em dar continuidade ao projeto.
14. O preço base para a elaboração do serviço a contratar é [confidencial] para cada contrato a celebrar e corresponde ao pagamento a 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 passageiros, 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).
15. É de salientar que a CIM perspetiva que com as alterações propostas para os serviços de TPF haja um crescimento mais rápido dos custos que conduza ao esgotamento do valor máximo do contrato antes de se atingir o prazo contratual de 24 meses.
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, sendo as rotas calculadas dinamicamente consoante as paragens com passageiros e o tipo de veículo consoante o número de passageiros.
 - 16.1. Neste sentido e como estabelecido 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.

- 16.2. 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.
17. 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.
18. 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.
19. 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.
20. 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.
21. 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.
22. Adicionalmente as peças referentes a este procedimento incorporam alterações tendentes a suprir deficiências que foram apontadas em anteriores pareceres da AMT referentes à contratualização deste tipo de serviço pela CIM, entre eles a referência ao parecer prévio da AMT nas peças processuais.

23. 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.
24. De qualquer modo se mantém apropriado fazer uma breve referência palavra para matéria relacionada com os direitos dos utilizadores, reiterando a recomendação de no futuro e decorrente do desenvolvimento do contrato, deverem ser reavaliados os indicadores de qualidade do serviço 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.
25. 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

26. 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.
27. 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).
28. Seja como for, de forma a assegurar a total conformidade do procedimento e para além das questões referidas ao longo do parecer, determina-se que:
- 28.1. 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, devendo deste modo e caso existam outros para além do Parecer da AMT, os mesmos sejam também mencionados;

- 28.2. 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;
- 28.3. 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;
- 28.4. Uma vez assinados e concluído o procedimento, os contratos de serviço público e respetivos anexos, devidamente assinados, devem ser remetidos à AMT;
- 28.5. A CIM deve garantir o cumprimento das obrigações de transmissão de informações operacionais e financeiras responsabilizando-se pela produção dos relatórios previstos na legislação.
29. Por outro lado, a título de recomendações e sem prejuízo do exposto ao longo deste parecer, refere-se:
- 29.1. 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;
- 29.2. 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

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

- Transporte público flexível no concelho da Chamusca;

- 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 da Chamusca;
- 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.

31. 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.

32. 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.

33. 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.

34. 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.
35. Em suma, o parecer da AMT quanto às peças do procedimento tendente à contratualização dos serviços de transporte de passageiros flexível, para o Município da Chamusca, 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 29 de maio de 2025.

A Presidente do Conselho de Administração

Ana Paula Vitorino