

[versão não confidencial]

PARECER N.º 10/AMT/2023

I – DO ENQUADRAMENTO

1. O presente Parecer é elaborado em resposta a solicitação da Comunidade Intermunicipal do Médio Tejo, doravante “CIM”, que remeteu à AMT por correio eletrónico¹ o pedido de emissão de Parecer Prévio Vinculativo relativo às peças do procedimento tendente à aquisição de serviços de transporte a pedido para a zona sul do concelho de Abrantes.
2. O procedimento em causa é por convite, estando identificadas as entidades a convidar, que são operadores do serviço táxi licenciados no concelho de Abrantes (é apresentada uma lista com 20 entidades).
3. Recorde-se que a AMT, sobre a contratualização e serviços públicos de transporte de passageiros a pedido pela CIM, pronunciou-se anteriormente com a emissão de diversos pareceres, dos quais, se destacam os seguintes pareceres:
 - Parecer 55/2019, de 15.11.2019, relativo à “Aquisição de serviços de transporte a pedido entre cidades do Médio Tejo – experiência piloto (1ª fase);
 - Parecer Prévio Vinculativo n.º 40/AMT/2022, de 5 de maio, no sentido favorável com condições, quanto às peças do procedimento tendente à aquisição de serviços de transporte a pedido para a zona sul do concelho de Abrantes, para o período 2022/2024;
4. [confidencial]
5. O contrato em execução encontra-se em pleno funcionamento, estando à data da apresentação dos documentos instrutores agora em análise próximo do seu término que de acordo com informação interna da CIM justificativa do procedimento seria 31 de dezembro.
6. O presente parecer inscreve-se no cumprimento da missão da AMT enquanto regulador económico independente, nos termos do consignado no Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, que aprova os respetivos Estatutos e de acordo com as exigências que

¹ Mensagens de correio electrónico de 28 de dezembro de 2022.

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 e artigo 34.º dos Estatutos, designadamente de zelar pelo cumprimento do enquadramento legal, nacional, internacional e da União Europeia, aplicável à regulação, supervisão e 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, e 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.

II – DO PARECER

8. Pretende agora a CIM celebrar um novo contrato de modo a garantir a manutenção dos serviços de transporte a pedido na zona sul do concelho de Abrantes, que é um serviço realizado em veículos com capacidade mínima de 4 lugares.
9. Os documentos instrutores do processo são essencialmente os mesmos que suportaram o procedimento anterior, exceto quanto número de veículos requeridos e ao valor do contrato e ao modo de cálculo da compensação devida ao operador.
10. Efetivamente mantém-se o tipo de serviço, percursos e circulações previstas, nomeadamente três circuitos em dias úteis, na zona sul do concelho de Abrantes, estabelecendo ligação entre as sedes das freguesias, designadamente, Alvega, Bemposta e Tramagal e a sede do concelho, com horários diferenciados entre os períodos escolar e férias escolares.
11. Já quanto ao número de veículos, o atual procedimento, e de acordo com informação da CIM, decorrente da experiência verificada na realização do serviço nos últimos anos, exige apenas 2 veículos com capacidade mínima de 4 lugares, face aos três veículos exigidos no anterior procedimento.
12. O preço base por quilómetro e as condições aplicáveis à sua contabilização apresentam as mudanças significativas face ao procedimento anterior:
 - a. O preço base agora proposto é de cinquenta cêntimos de Euro ([confidencial] €) por quilómetro percorrido, incluindo percursos em vazio no início e fim dos circuitos

contratados face aos oitenta cêntimos de Euro ([confidencial] €) por quilómetro pagos apenas em percursos em cheio, acrescidos de um valor fixo de [confidencial] € mensais para disponibilização dos veículos.

- b. Mantém-se a titularidade da receita dos bilhetes para o operador, sendo aquela deduzida à compensação financeira devida pela realização do serviço.
13. Nesta matéria, como contraponto, o Caderno de Encargos passou a estabelecer no n.º 4 da cláusula 18ª que “*O local de estacionamento das viaturas deverá ser dentro da zona de operação objeto do presente contrato.*”, limitando deste modo os percursos em vazio que possam ser objeto de pagamento pela CIM, ao que acresce que o local de estacionamento é fixo e comunicado previamente pelo operador do serviço (N.º 5 da mesma Cláusula 18ª).
14. A compensação financeira associada à prestação dos serviços de transporte previstos será calculada com base na oferta real de transporte produzida, sendo os quilómetros determinados com base em matriz pré-configurada de distâncias entre paragens considerando o percurso mais direto entre paragens, matriz essa que será validada pelas previamente ao início da prestação de serviço de transporte.
15. A CIM apresenta para este procedimento, tendo em conta os horários definidos para a sua realização, uma produção estimada de 5739,69 km por mês, admitindo uma margem de 5% adicionais, o que totalizará um valor estimado máximo de 6026,68 km/mês.
16. No Quadro seguinte apresenta-se o custo operacional estimado associado à exploração dos serviços o qual ascende a cerca de [confidencial] € (mais IVA à taxa legal) para o prazo máximo de 2 anos, ressalvando-se que os encargos estimados apresentados englobam já o eventual acréscimo de 5% nos quilómetros realizados para a prestação do serviço.

[confidencial]

A todos os valores acresce IVA à taxa legal

17. Relativamente ao valor por km agora proposto - [confidencial] € - constata-se que o mesmo é bastante inferior aos valores que têm vindo a ser praticados em procedimentos similares o que poderia colocar em causa a atratividade deste procedimento, contudo uma análise dos racionais subjacentes poderá indiciar uma maior adaptação ao real preço destes serviços que são em geral realizados por veículos ligeiros, táxis ou similares.

18. Efetivamente o valor máximo de [confidencial] €/km, ao qual acresce IVA à taxa legal, corresponde a um preço final máximo de [confidencial] €, que é superior ao valor da tarifa de serviço de táxi para serviços ao quilómetro com retorno ocupado (Tarifa 5, diurna) que é de [confidencial] €².
19. Acresce aqui que, como referido, os quilómetros em vazio, embora parametrizados, são pagos, o que constitui um adicional remuneratório pelo serviço que contrasta com outros procedimentos conhecidos em que o valor quilométrico é superior e em que acresce um valor fixo mensal, que tende a cobrir os trajetos em vazio que tenha de ser realizados.
20. Trata-se de uma solução inovadora que poderá melhor adaptar-se ao tipo de serviço em causa, minimizando riscos para o prestador do serviço, ao cobrir diretamente trajetos que têm de ser realizados em vazio melhorando a atratividade do concurso e com maior aderência aos efetivos custos do serviço, impondo contudo um maior rigor na definição dos percursos e da fixação dos pontos de estacionamento habitual dos veículos, bem como no da atividade controlo pela CIM.

III – Determinações e recomendações

21. De sublinhar que 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 *compliance* com o enquadramento jurídico e jurisprudencial em vigor, bem como as suas consequências no mercado, tendo em conta as racionalidades *supra* referidas e eventuais impactos jus concorrenciais, diretos e indiretos
22. Os contratos de serviço público celebrados no âmbito do RJSPTP, estão condicionados pelo circunstancialismos locais relativos aos múltiplos sistemas de transportes públicos de passageiros, são muito diversos ou com uma grande amplitude/ cambiantes, sendo 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.
23. 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, com alguma razoabilidade, por uma adequada aderência à realidade, tendo não apenas em conta indicadores financeiros, mas também

² A tarifa em caso de retorno em vazio está fixada em [confidencial] €/km

económicos e todos os referentes às diversas externalidades associadas ao Ecosistema.

24. De qualquer forma, uma vez que a fundamentação e a execução contratual deve propugnar por alcançar pressupostos de transparência e objetividade³, de forma a que se possa garantir, a todo o tempo, o cumprimento de um serviço de qualidade e a maximização da recursos públicos ⁴ (por via de uma não sobrecompensação do operador), determina-se que:

- Seja garantido pela CIM que a tendência de aumento dos combustíveis se encontre refletida no mapa da evolução dos consumos ao longo de todo o período de execução do contrato:
- Seja garantido que, nos termos do n.º 5 do artigo 36.º do CCP, as peças do procedimento identifiquem, expressamente, todos os pareceres prévios que possam condicionar o procedimento e a execução do contrato, o que inclui o presente parecer;
- Deverá ter-se em conta que a obrigação estabelecida no ponto 4 da mesma cláusula 18ª que se transcreve “*O local de estacionamento das viaturas deverá ser dentro da zona de operação objeto do presente contrato.*”, deve ser revista e ponderada quanto aos seus efeitos uma vez que pode constituir uma limitação à concorrência impedindo a participação de operadores com estabelecimento em zonas limítrofes, isto sem colocar em causa a fixação de um local de estacionamento, para efeito de contabilização dos quilómetros suscetíveis de serem pagos pela CIM, que deve obedecer a critérios de razoabilidade e de minimização dos encargos para o parceiro público.

³ 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. O relatório deve estabelecer a distinção entre transporte por autocarro e por comboio, permitir o controlo e a avaliação dos desempenhos, da qualidade e do financiamento da rede de transportes públicos e, se for caso disso, prestar informações sobre a natureza e a extensão dos direitos exclusivos eventualmente concedidos. No entender da Comissão, um «relatório circunstanciado» será um relatório global relativo a todos os contratos de serviço público que a autoridade competente adjudicou, os quais devem ser todos identificados individualmente. Além dos valores totais, as informações fornecidas deverão, pois, referir-se a cada contrato, acautelando a proteção dos interesses comerciais legítimos dos operadores. Os operadores de transportes públicos estão obrigados a prestar às autoridades competentes todos os dados e informações que lhes permitam cumprir as obrigações de publicação. Para se conseguir o objetivo desta disposição, que é a monitorização e avaliação úteis da rede de transportes públicos com vista a possibilitar a comparação com outras redes de transportes públicos num quadro transparente e estruturado, a Comissão incentiva os Estados-Membros e as suas autoridades a assegurarem, voluntariamente, o acesso fácil a esta informação e possibilitarem comparações úteis. (...)”.

⁴ Referem ainda as Orientações da Comissão que “(...) se a empresa de transportes celebrou vários contratos de serviço público, as contas publicadas da empresa devem especificar a compensação pública correspondente a cada contrato. De acordo com o artigo 6.º, n.º 2, do regulamento, a pedido por escrito da Comissão, essas contas devem ser-lhe fornecidas.”

- Sejam enviados os relatórios previstos no Regulamento n.º 430/2019, 16 de maio de 2019⁵, alterado pelo Regulamento n.º 273/2021, de 23 de março
- Seja enviada a versão final do contrato, assim que assinada.

25. Mais se recomenda:

- Garantir a obrigação de transmitir os dados operacionais, a título de execução contratual, previstos no Regulamento n.º 430/2019, 16 de maio de 2019⁶, alterado pelo Regulamento n.º 273/2021, de 23 de março, em ordem a garantir uma adequada monitorização de todos os pressupostos e variáveis necessários ao cálculo de indicadores de performance tendo em conta os indicadores de monitorização e supervisão que constam da Informação às Autoridades de Transportes de 27 de setembro de 2018
- Que se cumpriram os 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;
- Que seja garantido que todas as obrigações, além das obrigações meramente operacionais, são objeto de sanção, nos termos e para os efeitos do previsto no artigo 45.º do RJSPTP⁷;
- Seja garantida a transmissão de informação dos dados previstos no artigo 22.º do RJSPTP;
- Que se deu 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, alterado pelo Decreto-Lei n.º 74/2017, de 21 de junho.

IV – DAS CONCLUSÕES

26. Assim, e em conclusão, no que concerne ao objetivo específico do presente parecer, afigura-se que a mais relevante alteração introduzida nos documentos analisados face

⁵ Alterado pelo Regulamento n.º 273/2021, de 23 de março e para os efeitos previstos no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento (CE) 1370/2007.

⁶ Alterado pelo Regulamento n.º 273/2021, de 23 de março e para os efeitos previstos no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento (CE) 1370/2007.

⁷ Tal como decorre de jurisprudência recente: Acórdão do Tribunal Central Administrativo Norte de 03-12-2021 – processo 1973/20.2BEPRT: <http://www.dgsi.pt/jtcn.nsf/89d1c0288c2dd49c802575c8003279c7/bddd898f950f89de802587ad003a22e6?OpenDocument>

aos que suportaram o anterior procedimento analisado pela AMT consiste no método de cálculo da compensação devida ao operador e a redução do custo/km associada é a redução do preço base por quilómetro.

27. Decorrente da análise realizada nada obsta à aceitação das modificações propostas, uma vez que, face ao procedimento anterior, não se alteram os pressupostos essenciais do modelo contratual e do serviço a contratar.
28. O tipo de serviço e o valor das compensações devidas pela CIM associadas à contratualização do mesmo, que se afiguram corresponder a valores reais, encontram-se balizados 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 Regulamento (CE) n.º 1370/2007, do Parlamento e do Conselho, de 23 de outubro, e demais legislação e jurisprudência, nacional e europeia, aplicável.
29. Em suma, o parecer prévio vinculativo da AMT quanto ao lançamento do procedimento é favorável condicionado à consideração das determinações formuladas, cuja ponderação deve ser apresentada à AMT previamente ao lançamento do procedimento.

Lisboa, 02 de fevereiro de 2023.

A Presidente do Conselho de Administração

Ana Paula Vitorino