

PARECER N.º 29/AMT/2025

[versão não confidencial]

I — Introdução e objeto

1. O presente Parecer é elaborado em resposta a solicitação da Comunidade Intermunicipal do Médio 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 concelho de Ourém, a realizar através de procedimento por Consulta Prévia nos termos da al. c) do n.º 1 do Artigo 20.º do Código dos Contratos Públicos (CCP).
2. Para o efeito a CIM remeteu as peças documentais relativas ao procedimento¹, nomeadamente, (i) Informação Interna de fundamentação do Procedimento de Contratualização dos Serviços (IT_757/2025), (ii) Caderno de Encargos, (iii) Convite².
3. O procedimento em causa pretende dar continuidade ao serviço de transporte a pedido já existente no concelho de Ourém, embora com alguma reconfiguração dos serviços, nomeadamente circuitos e horários.
4. Os documentos procedimentais sobre os quais este parecer se desenvolve são idênticos aos utilizados pela CIM em todos os restantes procedimentos para contratação de serviços de transporte a pedido que tem realizado para os outros concelhos que a integram e sobre os quais a AMT se pronunciou favoravelmente, sendo de assinalar que esta CIM tem em curso um abrangente serviço de transporte flexível³.

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

¹ Correio eletrónico de 05.03.2025, com registo de entrada ENT_AMT/2025/7380.

² Correio eletrónico de 13.03.2025, com registo de entrada ENT_AMT/2025/7949.

³ [confidencial]

atividades dos mercados da mobilidade e dos transportes terrestres e fluviais, bem como, na avaliação das políticas referentes ao Ecosistema 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. De acordo com a CIM *“a presente prestação de serviços insere-se no âmbito do projeto Melhoria da Mobilidade - Transporte a Pedido no Médio Tejo, que tem como objetivo fundamental o estudo, avaliação e definição de soluções de transporte flexíveis, no sentido de encontrar novas formas de organização dos serviços de transportes, que respondam de forma mais adequada às necessidades das populações residentes nos locais de mais baixa densidade, com enquadramento legal na Lei n.º 52/2015 de 9 de junho, que aprova o novo Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros, e de acordo com o Decreto-Lei n.º 60/2016 de 8 de setembro, que regulamenta os serviços de transporte de passageiros flexível”*.
7. A CIM, enquanto Autoridade de Transportes, é a entidade responsável pela operação do serviço de Transporte Público Flexível no concelho de Ourém.

III — Da Análise

As Autoridades de Transportes

8. O artigo 7.º do RJSPTP estabelece que as CIM 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).
9. 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.
10. 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.

11. 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.
12. 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.
13. 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.
14. 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

15. 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.
16. 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.

17. 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.
18. 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.
19. O Caderno de Encargos (CE) define diretamente ou por remissão para os seus Anexos, as condições do serviço, o seu objeto, as obrigações contratuais e as penalidades contratuais, bem como outras matérias definidoras do serviço.
20. Entre eles o Anexo V «Estatísticas de Procura» apresenta os dados de procura registados no ano transacto permitindo ter algum conhecimento e conclusões quanto à procura, constatando-se que os diversos circuitos existentes, então 5 circuitos, apresentam grande variação na respetiva procura embora haja alguma consistência nos números relativos a cada um deles.
21. O presente procedimento perspetiva o aumento do número de circuitos, que passam a ser 8 e distribuídos por 3 lotes, sendo os lotes 1 e 2 constituídos por 3 circuitos cada e o lote 3 constituído por 2 circuitos, promovendo uma melhor adaptação às necessidades de transporte das populações.
22. Efetivamente, o número de circuitos, paragens e horários que se pretende contratualizar foram definidos pela CIM e ajustados tendo em consideração a identificação das necessidades de mobilidade das populações dos territórios de baixa densidade.
23. Aliás expressa a CIM que *“A configuração dos serviços de transporte a pedido tem subjacente uma função social e observa os princípios de complementaridade à oferta de transportes públicos regulares. Com o objetivo de promover o aumento da adesão da*

população ao serviço de transporte a pedido, a proposta de revisão dos circuitos tem em conta diversas alterações aos circuitos, o aumento da frequência e a criação de dois novos circuitos em áreas do município que não eram ainda cobertas pelo serviço”.

24. Neste quadro a CIM estima que que o encargo mensal com os serviços de transporte a pedido no concelho de Ourém ronde os [confidencial]€+IVA, e que em 2025 a despesa a realizar seja de [confidencial] €+IVA.
25. O preço base do procedimento é definido pelo valor ao quilómetro e é limitado a valores máximos por lote, determinados em acordo com aquela estimativa, resultando que:
- 25.1. 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, sendo fixado em [confidencial]€/km, acrescidos de IVA à taxa legal em vigor, em veículos de até 4 passageiros,
- 25.2. O valor limite máximo para cada lote a contratualizar, que é de:
- Lote 1: até ao limite de [confidencial] €, acrescido de IVA à taxa legal em vigor;
 - Lote 2: até ao limite de [confidencial] €, acrescido de IVA à taxa legal em vigor;
 - Lote 3: até ao limite de [confidencial] €, acrescido de IVA à taxa legal em vigor.
26. O preço base por quilómetro ([confidencial] €+IVA) é ligeiramente superior ao preço por quilómetro para o serviço em táxi fixado atualmente para a tarifa 1 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).
27. No entanto importa referir que se está perante um processo concursal onde para além de não estar previsto o pagamento qualquer valor fixo por disponibilidade, também inexistente a “Bandeirada” prevista na Convenção.
28. Neste quadro nada se afigura a objetar ao valor definido pela CIM, que aliás terá certamente um conhecimento adequado do mercado local, de modo a garantir a atratividade do serviço para os operadores, sem onerar inadequadamente a CIM.

29. Contudo e estando em causa uma contratação pelo período de 24 meses, que poderá abarcar 3 anos civis, afigura-se conveniente que o Caderno de Encargos preveja expressamente a possibilidade e modo de realizar uma atualização de preços.
30. Acresce ainda neste âmbito que decorrente da entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 101/2023, de 31 de outubro, e perspetivando-se a substituição da Convenção por um regulamento, o modo de atualização do preço deve prever esta condição.
31. É de salientar o critério previsto para avaliação das propostas que, sendo como habitualmente o da proposta economicamente mais vantajosa, é neste caso multifator, integrando não apenas o preço mas também um fator “Fator Distância em Vazio” que está relacionado com a distância percorrida em vazio pois é função do local de estacionamento do veículo, que tem de ser indicado na proposta e é fixado na contratação.
32. Este critério permite conter os encargos para a CIM uma vez que os quilómetros em vazio, desde o local de estacionamento fixado (proposto pelo concorrente), são remunerados.
33. Contudo, impõe-se uma nota adicional para a definição dos critérios de adjudicação que não expressam se é possível, ou não, adjudicar mais do que um lote a um mesmo concorrente, sendo esta uma matéria que deve ser claramente expressa nas peças procedimentais, incluindo ainda, caso seja admitida essa adjudicação múltipla, se podem ser todos os lotes e se existe preferência a concorrentes diferentes.
34. As receitas de bilhética, onde as tarifas a praticar no serviço de transporte a pedido no concelho de Ourém estão definidas e variam entre 1,00€ e 2,00€, de acordo com a distância origem/destino da viagem, revertem para a CIM, mas como habitual em procedimentos desta natureza, devem ficar muito longe de cobrir os custos.
35. A gestão do serviço é realizada pela CIM, que assegura todo o controlo das operações de acordo com os procedimentos habituais nos serviços de transporte a pedido que gere.
36. Considerando o exposto entende-se 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.

IV – Recomendações e determinações

37. 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.

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

- Seja clarificada a matéria referente à atualização do preço, conforme expresso nos pontos 29 e 30;
- Seja clarificada a matéria referente à possibilidade de adjudicação de mais do que um lote ao mesmo concorrente, conforme expresso no ponto 33;
- 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 feita referência expressa à emissão do presente parecer;
- 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.

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

- 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;
- A futura revisão com o reforço de indicadores objetivos 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 determinado⁴;

⁴ 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.

- Assegure uma fiscalização rigorosa à execução contratual, designadamente quanto contabilização da extensão realizada;
- Garanta, mesmo que por via de intervenção direta da própria CIM, a transmissão dos dados previstos nos termos do artigo 22.º do RJSPTP e dos dados operacionais previstos no Regulamento 430/2019.

V — Conclusões

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

- Transporte público flexível no concelho de Ourém
- Procedimento por Consulta Prévia [Artigo 20.º, n.º 1, al c) do CCP] a lançar pela CIM, enquanto autoridade de transportes;
- Serão convidados a celebrar contrato os operadores do concelho de Ourém;
- 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 fixado em [confidencial] €/km, acrescido de IVA à taxa legal em vigor em veículos de até 4 passageiros, até perfazer o valor máximo por lote de:
 - Lote 1: até ao limite de [confidencial] €, acrescido de IVA à taxa legal em vigor.
 - Lote 2: até ao limite de [confidencial] €, acrescido de IVA à taxa legal em vigor.
 - Lote 3: até ao limite de [confidencial] €, acrescido de IVA à taxa legal em vigor;
- É previsto 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 previsto na legislação.

41. 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.

42. 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.
43. 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.
44. 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.
45. Em suma, o parecer da AMT quanto às peças do procedimento tendente à contratualização **dos serviços de transporte de passageiros flexível, para o concelho de Ourém, 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 28 de março de 2025.

A Presidente do Conselho de Administração

Ana Paula Vitorino