



SERVIÇO PÚBLICO DE TRANSPORTE DE PASSAGEIROS FLEXÍVEL EM PORTUGAL

DIAGNÓSTICO SOBRE A IMPLEMENTAÇÃO E RELATÓRIO
DA AÇÃO DE SUPERVISÃO REALIZADA PELA AMT

EQUIPA TÉCNICA DA AMT

Ana Paula Vitorino
Susana Baptista
Hugo Oliveira
Inês Valério
Sofia Pessoa e Costa
Catarina Venâncio
Paulo Parracho





ÍNDICE

PREÂMBULO	9
SUMÁRIO EXECUTIVO	10
1. INTRODUÇÃO	13
2. DIAGNÓSTICO SOBRE AS SOLUÇÕES DE TPF	19
2.1. Contexto territorial e população alvo do TPF em Portugal	20
2.2. Descrição da oferta de TPF	27
2.2.1. Contexto Internacional	27
2.2.2. Contexto Nacional	34
2.3. Nível de consolidação da oferta e dinâmicas de crescimento	41
3. ENQUADRAMENTO LEGAL	45
3.1. Opções de planeamento da oferta	53
3.1.1. Articulação com a oferta de transporte regular e flexibilidade dos percursos e paragens	56
3.1.2. Tipologias dos veículos utilizados	57
3.1.3. Critérios de acesso, planeamento do serviço e protocolos de reservas de viagens	58
3.2. Modelos de contratação do serviço e encargos associados	61
3.3. Informação e divulgação	63
4. AÇÃO DE SUPERVISÃO À PRESTAÇÃO DE TPF EM PORTUGAL	67
4.1. Âmbito e metodologia da ação de supervisão	68
4.2. Ação de supervisão ao TPF efetuado na CIM Região de Leiria (CIMRL)	69
4.2.1. Constatações da ação de supervisão	70
4.3. Ação de supervisão ao TPF efetuado na CIM Região de Coimbra (CIM-RC)	75
4.3.1. Parecer prévio vinculativo	75
4.3.2. Constatações da ação de supervisão	77



4.4. Ação de supervisão ao TFP efetuado na CIM Viseu Dão Lafões (CIMVDL)	89
4.4.1. Parecer prévio vinculativo	89
4.4.2. Constatações da ação de supervisão	92
4.5. Ação de supervisão ao TFP efetuado na CIM Médio Tejo (CIMT)	100
4.5.1. Pareceres prévios vinculativos	100
4.5.2. Constatações da ação de supervisão	106
4.6. Apreciação global e conclusões da ação de supervisão	117
5. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	129
5.1. Análise SWOT	130
5.2. Considerações e recomendações	133



ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1 - Número de municípios, quanto à classificação como territórios de baixa densidade	21
Figura 2 - Municípios classificados como de baixa densidade	21
Figura 3 - Distribuição da população residente em Portugal Continental pelos municípios	22
Figura 4 - Distribuição área (km ²) de Portugal Continental pelos municípios	22
Figura 5 - Pirâmide etária nos municípios de baixa densidade	23
Figura 6 - Pirâmide etária nos restantes municípios	23
Figura 7 - Índice de envelhecimento por município	24
Figura 8 - Índice de envelhecimento, em 2011 e 2021, por tipo de município	24
Figura 9 - Taxa de crescimento efetivo da população residente, por município, 2023	25
Figura 10 - Taxas de crescimento efetivo, natural e migratório da população residente, Portugal e NUTS III	25
Figura 11 - População que entra e sai nos concelhos para trabalhar ou estudar (movimentos pendulares) em percentagem da população residente nesses concelhos	26
Figura 12 - Duração (minutos) dos movimentos pendulares	26
Figura 13 - Proporção das movimentações pendulares, por modo de transporte	26
Figura 14 - Cobertura geográfica da rede dos serviços existentes nos vários municípios, em termos de km de extensão da rede por km ² de área	27
Figura 15 - Cobertura territorial dos serviços existentes nos vários municípios, medida em veículos-km produzidos por km ² de área	27
Figura 16 - Municípios com e sem transporte flexível	35
Figura 17 - Distribuição do n.º de municípios por disponibilidade de transporte flexível e tipo de região	36
Figura 18 - Rede LINK do Médio Tejo, extrato dos folhetos explicativos	39
Figura 19 - Serviço “Ir e Vi”, extrato do folheto explicativo	39
Figura 20 - Serviço táxi Saúde +65 da CMP, outdoor de divulgação do serviço	40
Figura 21 - Serviço + perto, extrato da página web	40
Figura 22 - Rede VitrusBus em Guimarães, esquema dos circuitos	41
Figura 23 - X-Bus: Zona piloto onde se desenrolava a operação destes circuitos	41
Figura 24 - Serviço “Vamos à Vila” em Alcoutim	44
Figura 25 - Postalete	57
Figura 26 - Postalete	58
Figura 27 - Exemplo de veículo TPF	58
Figura 28 - Serviço de TPF na Região do Alentejo	59
Figura 29 - Serviço de TPF de Vallirana	61
Figura 30 - Serviços TPF STCP	64



Figura 31 - Serviço SIT FLEXI	64
Figura 32 - Exemplo de conteúdos multimédia	65
Figura 33 - Exemplo de conteúdos multimédia	65
Figura 34 - Exemplo de conteúdo multimédia	65
Figura 35 - TPF na região de Leicester	66
Figura 36 - Brochura de TPF em Monsaraz	66
Figura 37 - Condições de utilização do serviço na CIM LT	66

ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1 – Soluções de TPF atualmente implementadas no território nacional	37
Tabela 2 - Modalidades de planeamento da oferta Alguns exemplos não exaustivos	55
Tabela 3 - Exemplos internacionais de serviços de transporte flexível	60
Tabela 4 - Entidades abrangidas na ação de supervisão e datas de realização	68
Tabela 5 - Pedidos de adesão analisados	68
Tabela 6 - Quadro-resumo	118



SERVIÇO PÚBLICO DE TRANSPORTE DE PASSAGEIROS FLEXÍVEL EM PORTUGAL

**DIAGNÓSTICO SOBRE A IMPLEMENTAÇÃO E RELATÓRIO DA
AÇÃO DE SUPERVISÃO REALIZADA PELA AMT**

PREÂMBULO



Ana Paula Vitorino

Presidente da Autoridade da Mobilidade e dos Transportes

A mobilidade inclusiva e sustentável é um dos desafios centrais das sociedades modernas, sobretudo em territórios de baixa densidade populacional. O transporte público flexível (TPF) surge como uma solução inovadora e adaptável, permitindo adequar itinerários, horários e paragens às necessidades reais das populações. O modelo tem sido implementado em diversas regiões de Portugal, promovendo a inclusão social, a eficiência económica e a sustentabilidade ambiental.

O estudo da Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT) analisa a implementação atual do TPF e propõe um conjunto de recomendações estratégicas para otimizar a sua operação. Entre as principais vantagens, destacam-se a flexibilidade dos serviços, a redução de custos operacionais e a diminuição da dependência do transporte individual. No entanto, a sua expansão enfrenta desafios significativos, tais como a necessidade de um enquadramento legal mais eficiente. Alguns obstáculos, como a fragmentação da oferta, a necessidade de integração com outros meios de transporte e de uniformização tarifária e a dependência de financiamento público poderão ser

ultrapassados com algumas das medidas estruturais que o benchmarking internacional contido no presente estudo identifica, reforçando a importância do uso de novas tecnologias para otimizar a gestão, melhorar a acessibilidade e integrar o TPF no sistema de transportes existente. Por outro lado, a supervisão conduzida pela AMT permitiu identificar boas práticas, que constituem exemplos que devem inspirar outras autoridades de transportes e operadores a aderir a um modelo que serve a comunidade, contribuindo para o combate à pobreza de mobilidade.

Perante este diagnóstico, o estudo da AMT apresenta um conjunto de recomendações fundamentais em três áreas estratégicas:

- Aperfeiçoamento do enquadramento legal e institucional, com reforço do financiamento e flexibilização das regras de contratação;
- Melhoria do planeamento e organização, garantindo a integração do TPF com outros transportes públicos;
- Desenvolvimento de contratos e regulamentos eficientes, assegurando a sustentabilidade financeira, a adoção de frotas ecológicas e a implementação de indicadores de qualidade.

ACREDITAMOS QUE A ADOÇÃO DESTAS MEDIDAS FORTALECERÁ O TPF COMO UM PILAR ESSENCIAL PARA A MOBILIDADE INCLUSIVA E SUSTENTÁVEL, GARANTINDO QUE TODOS OS CIDADÃOS TENHAM ACESSO A UM TRANSPORTE PÚBLICO EFICIENTE, CONFORTÁVEL E ACESSÍVEL.

AMT, abril de 2025

SUMÁRIO EXECUTIVO

O serviço público de transporte de passageiros flexível (TPF) tem-se consolidado como uma alternativa fundamental para suprir as lacunas dos transportes regulares, sobretudo em territórios de baixa densidade populacional. Embora anteriormente já existissem algumas experiências, o enquadramento deste modelo de transporte em Portugal foi formalizado pelo Decreto-Lei n.º 60/2016, de 8 de setembro¹, permitindo a adaptação do serviço às necessidades reais da população. O presente estudo visa analisar a atual implementação do TPF e fornecer recomendações para a sua melhoria.

A oferta de TPF em Portugal tem sido predominantemente direcionada a regiões de baixa densidade, onde a viabilidade económica do transporte público convencional é reduzida. Como vantagens, salienta-se a adaptabilidade do TPF, permitindo o ajuste dos itinerários, horários e paragens de acordo com as necessidades dos utilizadores, promovendo uma resposta rápida e personalizada; o facto de o TPF promover a acessibilidade e inclusão social, diminuindo a desigualdade no acesso aos transportes públicos; de implicar a alocação de recursos financeiros relativamente baixos, quando comparados com o transporte público convencional; e ainda de potenciar a redução da utilização do transporte individual, contribuindo para uma maior sustentabilidade ambiental.

Por outro lado, entre os principais desafios identificados estão a necessidade de um enquadramento mais adaptado à realidade específica deste modo de transporte e das regiões onde é utilizado, para garantir a eficiência e sustentabilidade da contratualização de serviços de TPF; a fragmentação e dispersão da oferta, dificultando a coordenação e eficiência dos serviços; a baixa integração modal, limitando a conectividade entre diferentes tipos de transporte público; a falta de

uniformização tarifária, o que pode desencorajar o uso do serviço; as limitações tecnológicas, impedindo um planeamento dinâmico e eficiente; a dependência de financiamento público, comprometendo a expansão sustentável do serviço.

Para além do diagnóstico efetuado no presente documento, a ação de supervisão realizada pela AMT aos projetos de TPF em curso em quatro comunidades intermunicipais permitiu verificar o funcionamento dos serviços no terreno, a sua conformidade com o enquadramento aplicável e o nível de adesão às recomendações da AMT, bem como identificar os principais desafios e oportunidades de melhoria. Durante a ação de supervisão foram analisadas diferentes experiências ao nível municipal e intermunicipal, evidenciando boas práticas que podem ser replicadas noutras localidades. Destaca-se a importância do uso de novas tecnologias para otimizar a operação, melhorar a acessibilidade e integrar o TPF com o restante sistema de transportes públicos.

Com base na ação de supervisão, mas também no diagnóstico efetuado, são formuladas recomendações para melhorar a governança do TPF, garantir maior eficiência operacional e promover a sua implementação pelas autoridades de transportes e a sua aceitação entre os cidadãos.

Assim, o presente documento define Recomendações para a melhoria do TPF, em três áreas:

1. Quanto ao enquadramento legal e institucional, recomenda-se:
 - A promoção do TPF para aumentar a acessibilidade ao sistema, como forma de combate à “Pobreza da Mobilidade”².
 - O reforço do financiamento a novos sistemas de TPF, à sua digitalização e à sustentabilidade e eficiência energética, promovendo uma

¹ Doravante apenas “Decreto-Lei n.º 60/2016”.

² Tendo em conta a Mobilidade Inclusiva, Eficiente, Sustentável e Inteligente, como um direito atípico e análogo a um direito fundamental - <https://www.amt-autoridade.pt/media/5027/estudo-amt-mobilidade-inclusiva-eficiente-sustentavel-e-inteligente.pdf>.

distribuição mais equitativa dos custos e investimentos, por todo o território.

- A flexibilização das regras de contratação pública, bem como de reporte de informação, ponderando a generalização de formas de contratação simplificadas, através de contratação parametrizada pelas autoridades de transportes, que atraia e não afaste os recursos disponíveis.
- O aumento do prazo de seis meses para os projetos pilotos, uma vez que nem sempre é possível obter os dados necessários naquele prazo e sobretudo num contexto de alteração dos padrões de deslocação de passageiros.
- A promoção da abertura de contingentes municipais de táxi, de forma a atrair novos profissionais disponíveis para assegurar mais serviços de TPF.

2. Quanto ao planeamento e organização, recomenda-se:

- Que as soluções de TPF sejam parte integrante do planeamento do território e estejam plenamente integradas nas estruturas de transporte públicas existentes, tornando, assim, os transportes públicos uma opção apelativa e confortável e diminuindo a necessidade de utilização de veículos privados, especialmente nas zonas onde a oferta de transporte público regular é menor³.

3. Quanto ao desenho de contratos e regulamentos, recomenda-se:

- A fundamentação de investimentos, contratos e respetivas alterações, com base em

pressupostos sólidos, assegurando a estabilidade e durabilidade dos contratos, bem como a adequada remuneração de operadores e a maximização de recursos públicos e adequado tratamento de preocupações sociais e laborais.

- A integração dos princípios da garantia da equidade, não discriminação, igualdade de tratamento, transparência e proporcionalidade, bem como a melhor relação custo/benefício, tendo em consideração diversos fatores, tais como a qualidade, a eficiência, a eficácia e a adequação à finalidade, bem como a proteção do ambiente.
- A integração bilhética simplificada dos vários segmentos de procura e a utilização de aplicações digitais, para atrair a população mais jovem e em idade ativa.
- Ainda que sejam de considerar as especificidades do modelo atual de TPF em Portugal, a **sustentabilidade e eficiência energética** devem ser uma preocupação, o que passa por priorizar o uso de frotas ecológicas, como veículos elétricos ou movidos a biocombustíveis e integrar o TPF em estratégias de mobilidade urbana sustentável, contribuindo para a redução da pegada carbónica.
- A implementação de indicadores, com enfoque na qualidade do serviço efetivamente prestado como sejam conforto, limpeza, comodidade, atendimento, acessibilidade, inclusividade, rapidez, segurança e comunicação, promovendo a **melhoria contínua dos serviços prestados**.

³ No estudo apresentado pela AMT – “Obrigações de Serviço Público Verdes – OSP Verdes”, a AMT recomendou um conjunto de medidas para incentivar a utilização de transportes públicos verdes, inclusivos e acessíveis, das quais, a promoção da implementação de serviços de transporte flexível e a pedido em territórios de baixa densidade, para suprir carências de acessibilidade a serviços essenciais, de forma tendencialmente gratuita, priorizando apoios públicos dirigidos a reduções tarifárias a estes serviços, permitindo ou flexibilizando o cofinanciamento por parte de entidades privadas e públicas locais, tendo como contrapartida vantagens fiscais. Foi ainda recomendada a elaboração e aprovação de um instrumento de planeamento de âmbito

nacional, concretamente o Programa Nacional de Mobilidade Sustentável (PNMS), com o objetivo de harmonizar e direcionar elementos críticos para o desenvolvimento de Portugal, incluindo mobilidade sustentável, ordenamento do território e infraestruturas de transporte, e que tivesse, entre os seus princípios orientadores, acelerar os programas com relevância para a intermodalidade e articulação com e entre os modos suaves, o serviço público de transporte de passageiros rodoviário (incluindo o transporte flexível) e os serviços partilhados de mobilidade (veículos, motociclos, bicicletas e trotinetes elétricas partilhadas).



- A aferição periódica e sistemática de todas as obrigações contratuais, complementada com fiscalização periódica no terreno para avaliação regular do nível de cumprimento da prestação dos serviços pelos operadores.
- A utilização de tecnologias inovadoras⁴, designadamente aplicações de reserva em tempo real e para gestão do serviço, que permitirá otimizar a ocupação dos veículos, reduzir tempos de espera e interligar diferentes operadores e modos, seja em transporte flexível, seja em transporte regular, e o desenvolvimento de sistemas de monitorização e análise de dados para efetuar ajustes dinâmicos do serviço conforme a procura, assim como uma monitorização e supervisão mais eficazes.

- A divulgação das regras gerais de utilização, preferencialmente num único suporte documental, sem prejuízo das ações de divulgação, suportes ou mensagens simples (na forma e conteúdo)⁵.

Em conclusão, o TFP representa uma solução viável para suprir lacunas do transporte público convencional, especialmente em territórios de baixa densidade populacional. Para garantir a sua eficiência e expansão sustentável, é essencial a adoção de políticas de integração, inovação tecnológica e sustentabilidade ambiental. A implementação das recomendações propostas fortalecerá a mobilidade inclusiva e acessível para todos os cidadãos.

⁴ Com respeito pelas Linhas de Orientação para uma Inteligência Artificial Ética, Transparente, de Confiança e Responsável nos Mercados da Mobilidade e dos Transportes (completo) - <https://www.amt-autoridade.pt/media/4891/estudo-ia.pdf>.

⁵ Pretende-se também evitar que qualquer informação acessível ao público não corresponda ou não seja baseada em regra vinculativa e estável e que não possa ser invocada por um passageiro, quando necessário e no exercício dos seus direitos. Deve

ainda evitar-se que as regras entre operador-passageiros não estejam adequadamente previstas em documento único, pois não existe garantia de que a informação em sítio da internet não possa ser modificada ou que seja considerada vinculativa, em caso de conflito. Naturalmente que será sempre possível a divulgação de informação parcelar ou de forma simplificada, em ações de divulgação ou de marketing do operador. A título de exemplo, um operador pode ter um separador FAQ - *Frequently Asked Questions/Perguntas frequentes* no seu sítio da internet sobre as condições de utilização.

1.

INTRODUÇÃO



1. INTRODUÇÃO

Os serviços regulares de transporte de passageiros são as pedras angulares das redes estruturais de transportes públicos, idealmente organizados numa hierarquia de serviços que inclua rotas nos corredores principais, complementadas por rotas alimentadoras e locais, garantindo o equilíbrio desejado entre cobertura e frequência a um determinado custo operacional⁶.

Neste quadro, subsistem uma série de serviços de baixa a muito baixa procura que procuram garantir uma cobertura mínima no território e oferecer conectividade para, de e dentro de zonas rurais e de baixa densidade, que normalmente não são tão bem servidas por transportes públicos e enfrentam a concorrência dos modos de transporte privados, por ser muito difícil para o serviço rodoviário de passageiros tradicional apresentar-se como mais atrativo. Além disso, na maioria das regiões existem diversas áreas fora do alcance das redes de transportes públicos, normalmente habitações disseminadas e zonas rurais. Por outro lado, mesmo em zonas urbanas, existem diversos horários (por exemplo noturnos) com falhas no acesso à rede regular, quase sempre focada nos maiores fluxos de procura.

Por conseguinte, o transporte flexível, sensível à procura, tem vindo a constituir uma solução para algumas autoridades assegurarem uma alternativa viável à oferta de transportes públicos, quer para os cidadãos em geral, quer para grupos-alvo de cidadãos (normalmente pessoas com mobilidade reduzida ou com necessidade de cuidados especiais de saúde).

O transporte flexível existe há décadas em diversos países, mas os atuais desenvolvimentos tecnológicos têm sido um incentivo para a implementação do TPF: os serviços online permitem a reserva sem descontinuidades para os passageiros e operações

otimizadas através de aplicações de programação em tempo real, expansões de cobertura com tempos de espera razoáveis e velocidade comercial a custos contidos.

Em Portugal, a Lei n.º 52/2015 de 9 de junho⁷, que aprovou o Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros (RJSPTP), consagrou, no plano legislativo, o conceito de “*serviço público de transporte de passageiros flexível*” (adiante, transporte flexível ou TPF) definido como “*parte integrante do sistema de transportes e da cadeia de deslocações, em articulação com todas as suas componentes – transportes públicos regulares, táxis, transportes escolares, transportes partilhados*”.

O Decreto-Lei n.º 60/2016 veio estabelecer as regras específicas aplicáveis à prestação de TPF, o qual tem como objetivo responder às necessidades de mobilidade nas “*situações em que exista uma baixa procura na utilização do transporte público regular ou quando o transporte público regular ou em táxi não dá uma resposta ajustada às necessidades dos cidadãos, designadamente em regiões de baixa densidade populacional, com incidências de exclusão social por via económica, ou em períodos noturnos e aos fins de semana*”⁸.

A AMT tem emitido nos últimos anos diversas orientações⁹ e pareceres prévios vinculativos sobre as peças de formação dos contratos de TPF, através dos quais procura assegurar a conformidade legal da atuação das autoridades de transportes, operadores e demais partes interessadas, garantindo a implementação das melhores práticas na contratualização de serviços e infraestruturas de mobilidade e transportes, procedendo sempre que necessário à emissão de determinações e recomendações, no âmbito dos poderes de regulação, de promoção e defesa da concorrência, assim como, dos poderes de supervisão de que a AMT se encontra investida.

⁶ Transport on Demand from the Operators Perspective, Report UITP, Agosto 2024, <https://www.uitp.org/publications/transport-on-demand-operators-perspective/>.

⁷ Na redação atual, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 7-A/2016, de 30 março, pelo Decreto-Lei n.º 86-D/2016, de 30 de dezembro, Decreto-Lei n.º 58/2019, de 30 de abril, Decreto-Lei n.º 151/2019, de 11 de outubro, Decreto-Lei n.º 169-A/2019, de 29 de novembro.

⁸ N.º 1 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 60/2016.

⁹ https://www.amt-autoridade.pt/media/2907/acompanhamento_implementacao_rjsptp_ponto_situacao_2016-2020.pdf.

De facto, enquanto regulador independente, a missão da AMT é regular e fiscalizar o setor da mobilidade e dos transportes terrestres, fluviais, ferroviários, e respetivas infraestruturas, e da atividade económica no setor dos portos comerciais e transportes marítimos (cfr. n.º 2 do artigo 1.º dos seus Estatutos, publicados em anexo ao Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio¹⁰).

No âmbito da sua missão, são atribuições da AMT, em matéria de mobilidade, transportes terrestres e infraestruturas rodoviárias, as previstas nos artigos 5.º, 8.º e 34.º do mesmo diploma. Em especial, compete-lhe:

- 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, fiscalizando aquelas atividades e serviços, sancionando infrações de natureza administrativa e contraordenacional, de acordo com os presentes estatutos e demais legislação aplicável¹¹;
- Promover a progressiva adaptação do enquadramento legal aplicável aos setores e às atividades de mobilidade abrangidos pela sua missão, no quadro do desenvolvimento sustentável, da utilização eficiente dos recursos e de padrões adequados de qualidade dos serviços prestados aos consumidores/utilizadores e aos cidadãos em geral¹²;
- Emitir recomendações sobre a conceção, desenho e alteração dos contratos de fornecimento de serviços públicos, incluindo concessões e contratos celebrados em regime de

parcerias público-privada nos setores regulados¹³;

- Monitorizar e acompanhar as atividades do mercado da mobilidade e dos transportes terrestres e fluviais¹⁴ e,
- Contribuir para a implementação e avaliação das políticas nacionais relativas ao Ecossistema da Mobilidade e dos Transportes, designadamente através da elaboração de pareceres, estudos e informações, bem como, colaborar na elaboração de diplomas legais nos setores da mobilidade, dos transportes terrestres, das infraestruturas rodoviárias, dos portos comerciais e dos transportes marítimos, na sua vertente económica, e propor a adoção de medidas legislativas e regulamentares no âmbito das suas atribuições¹⁵;

São, também, atribuições da AMT:

- Definir as regras gerais e os princípios aplicáveis às obrigações de serviço público no setor regulado, com respeito do princípio da igualdade, da transparência e da proporcionalidade das compensações financeiras, bem como estabelecer os necessários níveis de serviço¹⁶;
- Fiscalizar e auditar o cumprimento das obrigações legais, regulamentares e contratuais, assumidas pelos concessionários e pelos prestadores do serviço público sujeitos à sua jurisdição propondo, se for o caso, a aplicação de sanções contratuais¹⁷;
- Proceder ao controlo anual das compensações concedidas às entidades que asseguram os serviços de interesse económico geral nos setores regulados¹⁸;e

¹⁰ Na redação atual, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 84-C/2022, de 9 de dezembro, e pelo Decreto-Lei n.º 18/2015, de 2 de fevereiro (Estatutos da AMT).

¹¹ Alínea a) do n.º 1 do artigo 5.º dos Estatutos da AMT.

¹² Alínea d) do n.º 1 do artigo 5.º dos Estatutos da AMT.

¹³ Alínea j) do n.º 1 do artigo 5.º dos Estatutos da AMT.

¹⁴ Alínea p) do n.º 1 do artigo 5.º dos Estatutos da AMT.

¹⁵ Alíneas v), w) e x) do n.º 1 do artigo 8.º dos Estatutos da AMT.

¹⁶ Alíneas c) e d) do n.º 2 do artigo 34.º, alíneas e) e k) do n.º 1 e alínea a) do n.º 2 do artigo 5.º, todos dos Estatutos da AMT.

¹⁷ Alíneas c) e f) do n.º 2 do artigo 5.º e alínea b) do n.º 3 do artigo 34.º, todos dos Estatutos da AMT.

¹⁸ Alínea c) do n.º 3 do artigo 34.º dos Estatutos da AMT.

- Promover a defesa dos direitos e interesses dos consumidores e utentes em relação aos preços, aos serviços e respetiva qualidade¹⁹.

Para a prossecução da sua missão e desempenho das suas atribuições, a AMT dispõe de poderes “(...) de regulação, de regulamentação, de supervisão, de promoção e defesa da concorrência, de fiscalização e sancionatórios (...)”²⁰. E, no âmbito dos seus poderes de supervisão, compete-lhe, em especial, fazer cumprir as leis, os regulamentos e atos de direito da União Europeia²¹.

Acresce que a AMT definiu como sendo uma das suas prioridades estratégicas para 2024²², a promoção da melhoria do enquadramento e da oferta nos mercados da mobilidade e dos transportes, através do desenvolvimento de uma regulação ativa, promovendo o investimento eficiente e sustentável, a concorrência não falseada e a qualidade e cobertura territorial dos serviços e infraestruturas de mobilidades e dos transportes, assim como da promoção de alterações legislativas que conduzam à eliminação de barreiras à entrada de novos operadores nos mercados e o aperfeiçoamento dos regimes jurídicos, assim como, reforçando o papel da supervisão, nomeadamente em termos de dissuasão das situações de incumprimento com os normativos legais em vigor e com as recomendações da AMT.

É, por conseguinte, neste quadro legal e contexto que o presente estudo se enquadra.

Como referido, com a consagração legal do TPF visou-se sobretudo dar resposta às necessidades de mobilidade da população que reside em zonas de baixa densidade demográfica e de elevada dispersão populacional, onde a implementação de uma oferta adequada de serviços de transporte público coletivo é ineficiente ou inviável, surgindo igualmente como uma alternativa atrativa ao veículo privado.



O serviço de TPF surgiu assim como um serviço complementar (e não como um substituto) para o serviço de transporte regular existente numa determinada área geográfica, designadamente para *“as 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”*²³.

O TPF permite ultrapassar algumas das limitações do transporte público convencional, podendo desempenhar as seguintes funções:

¹⁹ Alínea m) do n.º 1 e alíneas j) e k) do n.º 2 do artigo 5.º dos Estatutos da AMT.

²⁰ Nos termos do n.º 1 do artigo 34.º dos Estatutos da AMT.

²¹ Nos termos da alínea a) do n.º 3 do artigo 34.º dos Estatutos da AMT.

²² Plano de Atividades 2024, disponível em www.amt.pt

²³ cf. n.º 1 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 60/2016.



- Oferecer um serviço de transporte nas zonas rurais isoladas e dispersas;
- Garantir um serviço de transporte nos espaços periurbanos, onde a densidade populacional não justifica a implementação de uma oferta de transporte público, complementando a rede existente e efetuando rebatimento sobre a rede de transporte público regular;
- Responder às necessidades específicas da população mais envelhecida e em idade escolar, nas zonas urbanas;
- Servir equipamentos ou zonas específicas que não geram uma procura que justifique um serviço clássico;

- Assegurar as necessidades de mobilidade das pessoas com mobilidade condicionada, que necessitam de um serviço específico e de proximidade;
- Responder às necessidades noturnas específicas mediante um serviço que assegure o rebatimento nas interfaces de transporte ou ligações ao domicílio.

A operacionalização do serviço pode estar a cargo de diferentes entidades, individualmente ou em parcerias, como operadores de transporte, empresas de táxis, empresas de aluguer de carros ou administração local. Os serviços podem, ainda, estar integrados no sistema de transportes, enquanto rebatimento nas redes de transporte público regular.

A implementação do transporte flexível pode não se limitar a territórios de baixa densidade, mas sim dar uma resposta adequada às necessidades crescentes de flexibilidade de mobilidade nas áreas urbanas e periurbanas e de urbanização dispersa ou difusa, em que as dificuldades de resposta às necessidades de deslocação resultam da baixa procura.

A organização de um serviço de TPF envolve procedimentos que só são possíveis quando suportados por um sistema convenientemente estruturado capaz de garantir um desempenho eficiente do serviço assente em dois pressupostos fundamentais: a eficácia de reserva e a otimização em tempo real do serviço.

As soluções de TPF constituem assim, soluções complementares ao sistema de transportes e integram-se numa “*oferta sistémica de mobilidade combinada*”, tal como preconizado no preâmbulo do Decreto-Lei n.º 60/2016. Assegurar que este serviço tenha uma cobertura territorial abrangente, constituindo um fator determinante na coesão social e territorial, obriga à imposição de serviço público em zonas territoriais cuja rendibilidade para o operador privado está abaixo do necessário, para que este tome a iniciativa de os prestar.

De acordo com o previsto no artigo 25.º do Decreto-Lei n.º 60/2016, “*A implementação de serviços de TPF*

no território nacional é objeto de avaliação pelo IMT, I. P., de dois em dois anos, em articulação com a AMT e com as restantes entidades competentes e associações empresariais e de cidadãos relevantes, para efeitos de eventual ajustamento das regras legais e regulamentares.”

É, portanto, neste quadro legislativo, bem como no facto de já terem decorrido quase 10 anos desde que o regime previsto pelo Decreto-Lei n.º 60/2016 entrou em vigor, que se insere o presente estudo, que pretende refletir sobre a implementação do TPF em Portugal, através do conhecimento e acompanhamento de perto de algumas das soluções existentes no país, identificando possíveis oportunidades de melhoria, quer ao nível dos serviços prestados, quer do enquadramento legal vigente, seja através da reflexão de quem já experimentou esta opção, seja por via da análise das experiências realizadas no contexto internacional.

Neste sentido, o presente documento tem como objetivos:

- **Contribuir para a melhoria do transporte público em Portugal**, em especial em território de baixa procura do transporte público, através da disseminação do TPF;
- **Contribuir para a modernização dos transportes públicos**, através da identificação de tecnologias inovadoras, que contribuam para a digitalização dos transportes e promovam a integração entre modos;
- **Contribuir para o desenvolvimento sustentável** nas suas várias componentes, destacando-se:
 - » **A componente ambiental**, através da criação de alternativas ao transporte individual e da utilização de frotas mais “ecológicas” e adaptadas à procura;
 - » **A componente social**, em que o TPF se constitui como uma alternativa de transporte para aqueles que não têm acesso ao transporte individual para as suas

deslocações, contribuindo para uma maior inclusão social e coesão territorial;

- » **A componente económica**, através de uma maior sustentabilidade económico-financeira dos transportes públicos, de uma gestão mais eficiente dos recursos e da identificação de fontes de financiamento do sistema.

Para o efeito, neste estudo foi adotada uma metodologia que passou pelas seguintes etapas:

- **Caracterização e diagnóstico da oferta e procura do TPF**, com base:
 - » Na informação transmitida à AMT pelas autoridades de transportes (Municípios, Comunidades Intermunicipais (CIM) e Áreas Metropolitanas) no âmbito das suas obrigações de reporte, em pesquisa complementar e através da auscultação dos principais interessados, nomeadamente, no âmbito de uma ação de supervisão realizada à prestação de TPF em quatro CIM (CIM Região de Leiria, CIM Região de Coimbra, CIM Viseu Dão Lafões e CIM Médio Tejo);
 - » Em benchmarking de boas práticas de transporte flexível no contexto internacional, que possam ser aplicadas no território nacional;
- **Elaboração de recomendações** com vista à melhoria e evolução do serviço público de TPF em Portugal.

2.

DIAGNÓSTICO SOBRE AS SOLUÇÕES DE TPF



2. DIAGNÓSTICO SOBRE AS SOLUÇÕES DE TPF

2.1 Contexto Territorial e População Alvo do TPF em Portugal

A maior parte das experiências de TPF que têm sido implementadas em Portugal têm ocorrido em territórios de baixa densidade populacional, nos quais a população a servir (em valor absoluto) apresenta quantitativos reduzidos. Acresce que, em muitos casos, os locais a servir são acedidos apenas por rede rodoviária de nível inferior, desviada do trajeto principal da rede regular e, nesse contexto, o serviço dedicado com uma oferta de menor capacidade apresenta-se mais adequado do que a manutenção da rede de transporte regular.

Importa, assim, fazer uma breve contextualização sobre o território e população alvo do TPF em Portugal.

Em outubro de 2023, a AMT elaborou e publicou uma análise estatística²⁴ sobre a mobilidade em territórios de baixa densidade em Portugal continental, que incluiu a comparação de um conjunto alargado de indicadores entre 4 grupos diferentes de municípios: os de baixa densidade (165 municípios), os das Áreas Metropolitanas de Lisboa (18) e do Porto (16) e os restantes (79).

Esta análise foi divulgada em simultâneo com a realização da conferência da AMT sobre os “Desafios da Mobilidade nos Territórios de Baixa Densidade”, que decorreu no dia 24 de outubro de 2023 na Covilhã²⁵, e da qual resultou a união de vontades para a realização do projeto de “Mobilidade Integrada da Beira Interior”, que reúne a AMT e os 5 municípios do eixo da Beira Interior: Guarda – Covilhã – Fundão – Castelo Branco – Belmonte.

Como se pode ler na análise estatística, o território continental português²⁶ é marcado por uma grande



assimetria, evidenciada por uma maior densidade populacional ao longo do litoral, em contraste com uma menor concentração de população no interior. A par dessa realidade, os territórios do interior são servidos por infraestruturas e serviços em grau significativamente menor do que os do litoral, com impactos na equidade das oportunidades sociais e económicas e comprometendo uma efetiva coesão social.

A classificação²⁷ de território de baixa densidade foi atribuída a 165 municípios, bem como a determinadas freguesias de outros 21 municípios não classificados como de baixa densidade.

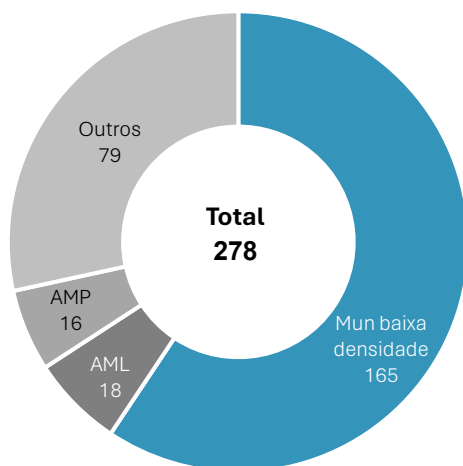
²⁴ Disponível em: https://www.amt-autoridade.pt/media/3942/analisesumariaterri_bx_densidade.pdf

²⁵ Consultar: <https://www.amt-autoridade.pt/eventos/desafios-da-mobilidade-territ%C3%B3rios-de-baixa-densidade/>

²⁶ Informação constante da Análise Estatística dos Territórios de Baixa Densidade, disponível em <https://www.amt-autoridade.pt/media/3943/mobilidadeterritoriosbaixadensidade.pdf>

²⁷ A lista mais recente dos territórios abrangidos pela classificação é a que consta do Anexo à Deliberação n.º 20/2018 da CIC 2020 – Retificação da lista de classificação de

Figura 1
Número de municípios, quanto à classificação
como territórios de baixa densidade
(Fonte: CIC Portugal 2020)



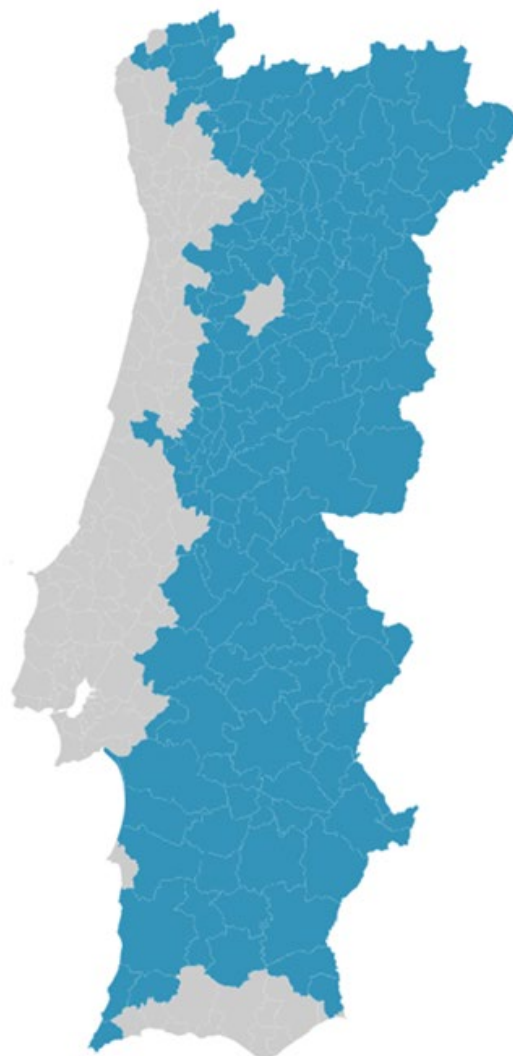
A **Figura 1** ilustra a distribuição geográfica dos municípios de baixa densidade, evidenciando-se a atribuição generalizada dessa classificação aos municípios do interior (com a exceção de Viseu), em contraste com os municípios do litoral (com a exceção do Litoral Alentejano).

Na **Figura 2**²⁸ quantifica-se a distribuição dos 278 municípios de Portugal Continental relativamente à sua classificação enquanto territórios de baixa densidade, a qual é aplicável a 165 municípios (59% do total).

Sublinha-se que na Área Metropolitana de Lisboa (18 municípios) e na CIM Oeste (12), nenhum dos municípios está classificado como território de baixa densidade. Na Área Metropolitana do Porto (17 municípios) e na CIM Região de Aveiro (11) apenas existe um município de baixa densidade. Em sentido contrário, em 8 das CIM todos os municípios estão classificados como territórios de baixa densidade: Alentejo Central (14), Alto Alentejo (15), Alto Tâmega (6), Baixo Alentejo (13), Beira Baixa (6), Beiras e Serra da Estrela (15), Douro (19) e Terras de Trás-os-Montes (9). Em Viseu Dão Lafões (13) e Alto Alentejo (15),

territórios de baixa densidade para aplicação de medidas de diferenciação positiva dos territórios.

Figura 2
Municípios classificados como
de baixa densidade (a azul)
(Fonte: CIC Portugal 2020)

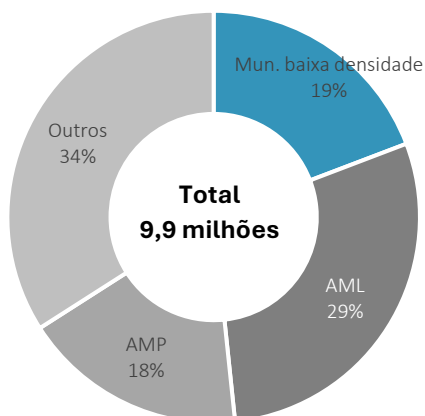


apenas um dos municípios não é classificado como território de baixa densidade.

Relativamente à densidade populacional – o primeiro critério subjacente à classificação – é bem conhecida a desigualdade na distribuição da população no território nacional - com grande concentração nas Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto, em profundo contraste com as baixas densidades dos municípios situados fora destas, em particular no interior. Refira-

²⁸ Não inclui as 21 freguesias de baixa densidade em municípios que não são de baixa densidade

Figura 3
Distribuição da população residente em Portugal Continental pelos municípios
(Fonte: INE - Censos 2021)



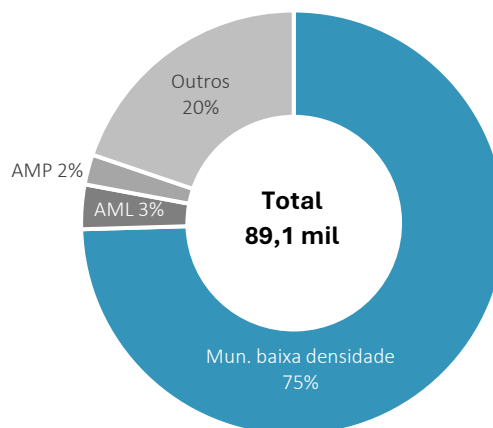
se que o município com maior densidade populacional é a Amadora (7 210,0 Hab/km²), enquanto o de menor densidade é Alcoutim (4,4 hab/km²).

As **Figuras 3 e 4** permitem avaliar o peso dos municípios de baixa densidade em termos da população residente em Portugal continental. Os dois gráficos evidenciam um aspeto muito relevante da realidade territorial, nomeadamente o facto de os municípios de baixa densidade representarem apenas 19% da população residente, enquanto correspondem a 75% da área total de Portugal continental. Assinala-se ainda que a população total destes municípios é significativamente inferior à da Área Metropolitana de Lisboa (19% contra 29%), sendo apenas ligeiramente superior à da Área Metropolitana do Porto (19% contra 18%).

Outro aspeto relevante é a distribuição etária dos territórios de baixa densidade. Nas **Figuras 5 e 6** supra apresentam-se as pirâmides etárias dos municípios de baixa densidade e dos restantes, evidenciando uma população mais envelhecida nos municípios de baixa densidade, porquanto:

- A população com idade inferior a 30 anos corresponde a 24% nos municípios de baixa densidade, ascendendo a 29% nos restantes;

Figura 4
Distribuição da área (km²) de Portugal Continental pelos municípios
(Fonte: INE - Censos 2021)



- A população com idade superior ou igual a 70 anos corresponde a 23% nos municípios de baixa densidade, reduzindo-se para 16% nos restantes;
- A idade média da população é de 49 anos nos municípios de baixa densidade, sendo de 45 anos nos restantes.

Das pirâmides etárias ressalta ainda que uma das características distintivas da demografia nacional é o elevado envelhecimento da população.

Na **Figura 7** representa-se geograficamente a evolução do índice de envelhecimento, i.e., o quociente (x100) entre (i) o n.º de pessoas com idade ≥65 anos e (ii) o n.º de pessoas com idade ≤14 anos. O mapa evidencia que os municípios com a população mais envelhecida tendem a concentrar-se no interior (com maior incidência no interior nordeste), verificando-se assim uma correlação geográfica entre os territórios de baixa densidade e o envelhecimento da população.

A afirmação anterior é também ilustrada pela **Figura 8** que evidencia que, em 2021, o valor do índice de envelhecimento nos municípios de baixa densidade, 278 habitantes com 65 ou mais anos por cada 100 habitantes com idades entre os 0 e os 14 anos, era 67% superior ao verificado nos restantes municípios e 51% superior relativamente ao total nacional.

Figura 5
Pirâmide etária nos municípios de baixa densidade
(Fonte: INE - Censos 2021)

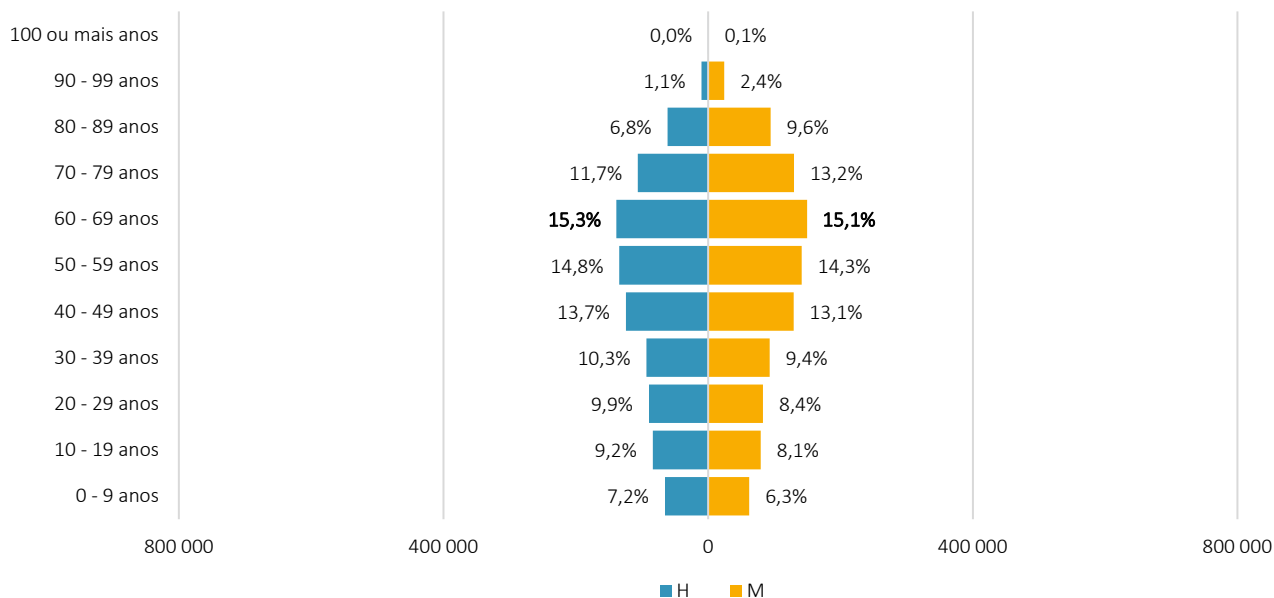


Figura 6
Pirâmide etária nos restantes municípios
(Fonte: INE - Censos 2021)

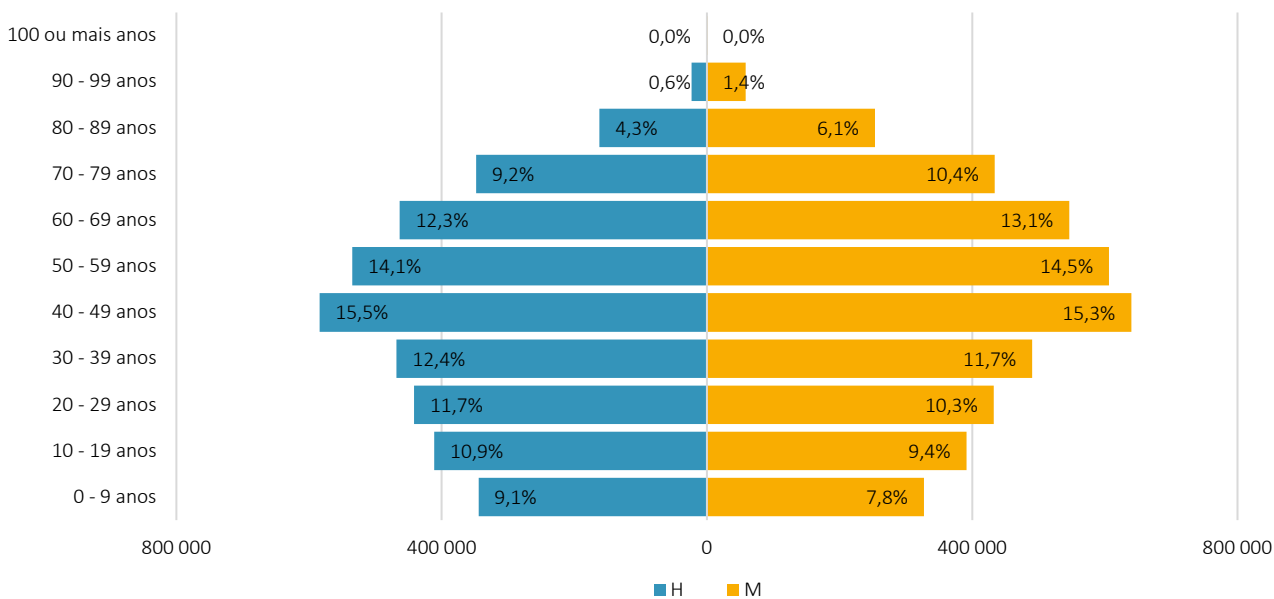
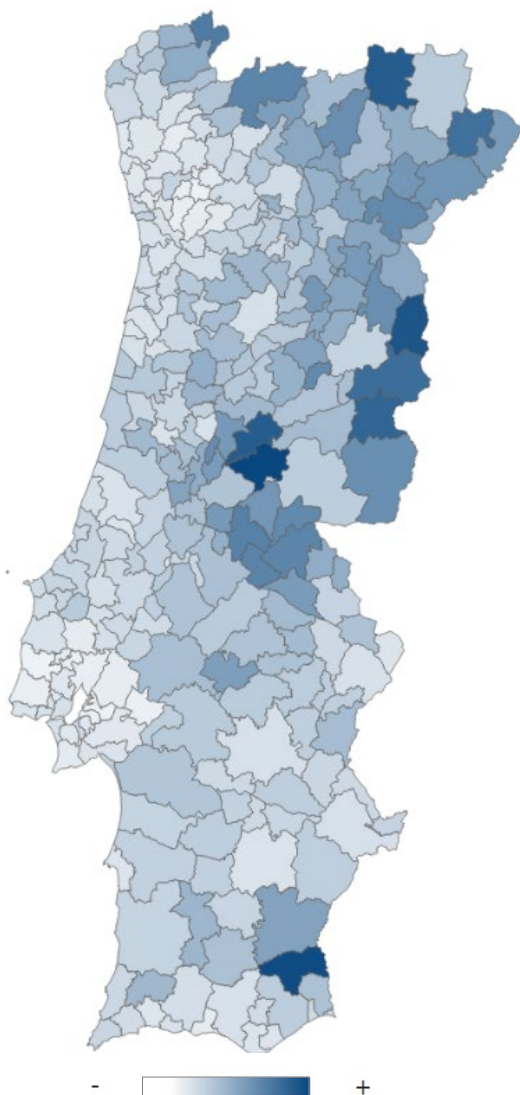


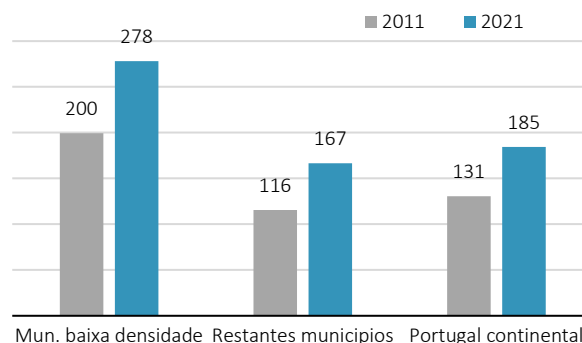
Figura 7
Índice de envelhecimento por município
(Fonte: INE - Censos 2021)



Ademais, no espaço de uma década (2011-2021) verificou-se um aumento de 39% no valor do índice de envelhecimento dos municípios de baixa densidade, a par com o aumento de 44% verificado nos restantes municípios.

De acordo com o Instituto Nacional de Estatística - INE²⁹, a população residente em Portugal, em 31 de dezembro de 2023, foi estimada em 10.639.726

Figura 8
Índice de envelhecimento, em 2011 e 2021,
por tipo de município
(Fonte: INE - Censos 2021)



habitantes, o que significou um aumento de 1,16% em relação ao valor do ano anterior resultante da combinação de uma variação positiva na componente migratória (1,47%) e de uma diminuição na componente natural (-0,31%), tal como resulta das Figuras 9 e 10.

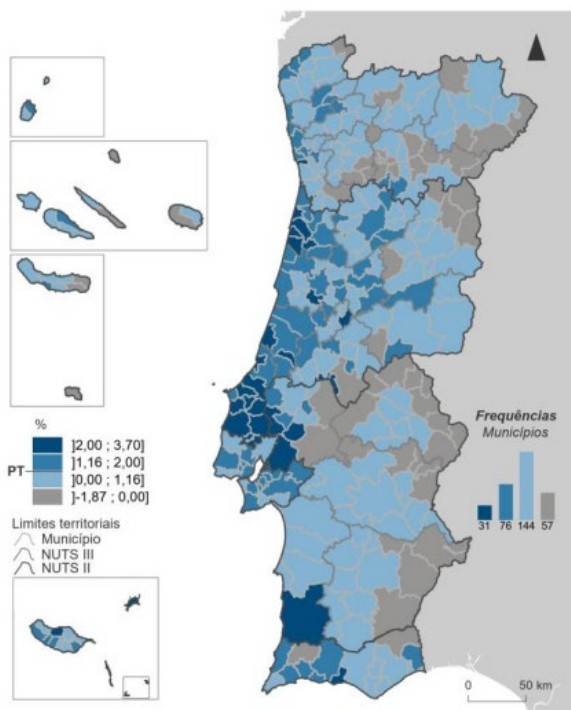
Entre 2022 e 2023, 25 (vinte e cinco) das 26 sub-regiões NUTS III do país apresentaram um aumento da população residente, destacando-se o Oeste (2,43%) e a Região de Aveiro (2,08%) com taxas de crescimento efetivo superiores a 2%. O Alto Alentejo foi a única sub-região a registar um decréscimo populacional, de 0,21%. Em 251 dos 308 municípios do país (81%) verificou-se um crescimento populacional, em particular nos municípios localizados na faixa litoral do Continente e na Região Autónoma da Madeira. Nas sub-regiões da Grande Lisboa, Península de Setúbal e Região Autónoma da Madeira, a população aumentou em todos os municípios.

Por outro lado, 56 municípios registaram taxas negativas de crescimento efetivo da população, estando estes Municípios localizados sobretudo no interior das regiões Norte e Alentejo. O município de Barrancos registou a taxa de crescimento efetivo da população mais baixa do país (-1,87%).

29

https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_destaque&DESTAQUESdest_boui=645504543&DESTAQUESmodo=2

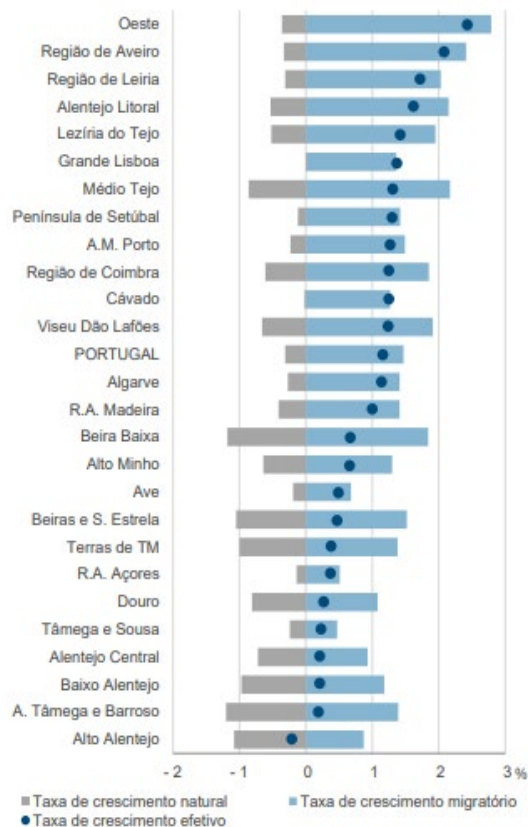
Figura 9
Taxa de crescimento efetivo da população residente, por município, 2023
(Fonte: INE, Anuários Estatísticos Regionais, 2024)



A importância da componente migratória para o crescimento global do efetivo populacional estendeu-se a todas as sub-regiões NUTS III do país, com particular relevância nas sub-regiões do Oeste (2,79%), Região de Aveiro (2,41%), Médio Tejo (2,17%), Alentejo Litoral (2,15%) e Região de Leiria (2,03%), com valores acima de 2%. A componente natural do crescimento populacional registou diminuições em todas as sub-regiões NUTS III do país, com exceção da Grande Lisboa, onde se verificou um ligeiro aumento, de 0,02%. O Alto Tâmega e Barroso e a Beira Baixa registaram as maiores diminuições da taxa de crescimento natural entre 2022 e 2023: -1,20% e -1,18%, respetivamente.

Os dados, constantes da Análise Estatística da AMT, sobre as movimentações pendulares (casa trabalho e casa escola) permitem caracterizar as necessidades de transporte, bem como os principais fluxos e padrões de mobilidade. Recordando o então observado, constata-se que a percentagem da população que entra e sai do respetivo concelho, em

Figura 10
Taxas de crescimento efetivo, natural e migratório da população residente, Portugal e NUTS III, 2023
(Fonte: INE, Anuários Estatísticos Regionais, 2024)



movimentos pendulares, é significativamente menor nos municípios de baixa densidade, correspondendo a 10,6% (entradas) e 13,4% (saídas), contra uma média nacional de 19,2% (entradas e saídas) – o facto de a percentagem de saídas ser superior à de entradas indicia o facto de haver muitos movimentos de saída para concelhos vizinhos que não são de baixa densidade.

Constatou-se ainda que, nos municípios de baixa densidade, as movimentações pendulares são (i) ligeiramente mais curtas do que nas áreas metropolitanas para o transporte individual e (ii) mais curtas do que em todos os outros municípios para o transporte coletivo (29 min contra 44 min, 37 min e 32 min, na AML, AMP e restantes municípios, respetivamente). Em síntese, as movimentações pendulares nos municípios de baixa densidade são mais rápidas e envolvem uma percentagem menor de entradas e saídas no respetivo concelho.

Figura 11
População que entra e sai nos concelhos para trabalhar ou estudar (movimentos pendulares) em percentagem da população residente nesses concelhos
(Fonte: INE - Censos 2021)

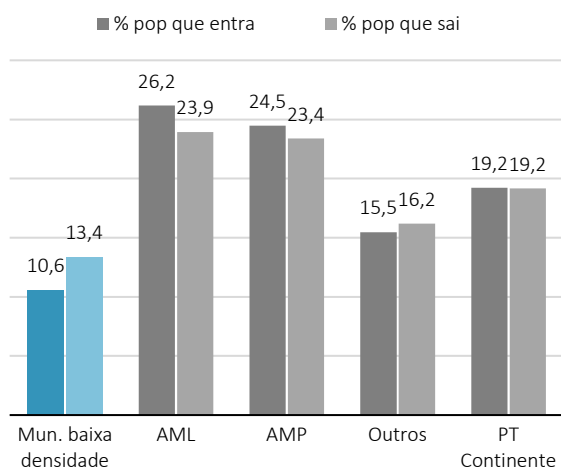


Figura 12
Duração (minutos) dos movimentos pendulares
(Fonte: INE - Censos 2021)

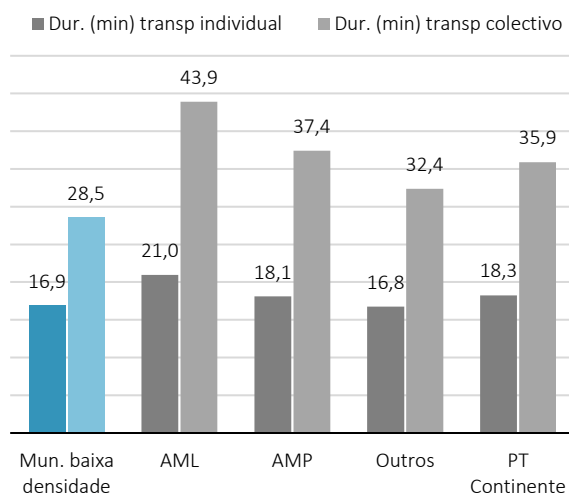


Figura 13
Proporção das movimentações pendulares, por modo de transporte (Fonte: INE - Censos 2021)

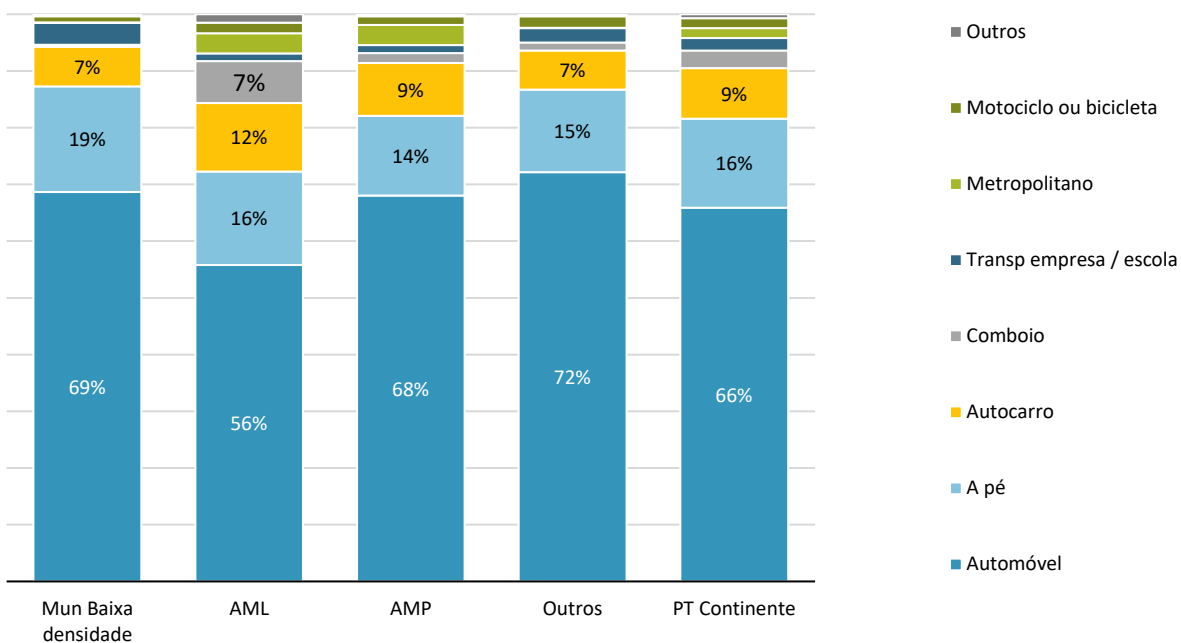


Figura 14

Cobertura geográfica da rede dos serviços existentes nos vários municípios, em termos de km de extensão da rede por km² de área (Fonte: INE, IMT)

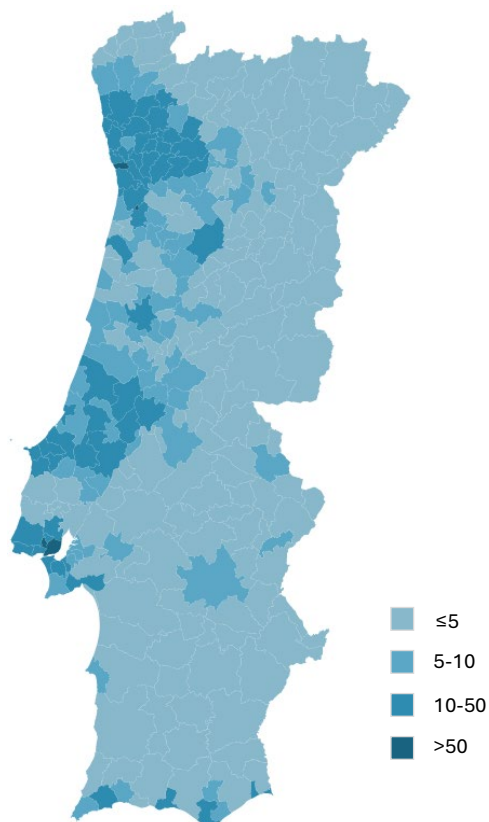
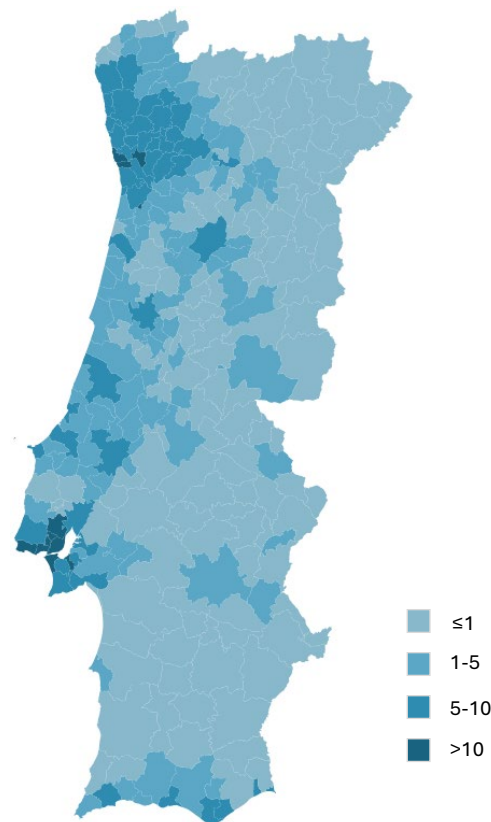


Figura 15

Cobertura territorial dos serviços existentes nos vários municípios, medida em veículos-km produzidos por km² de área (Fonte: INE, IMT)



A **Figura 13** permite caracterizar as movimentações pendulares referidas anteriormente por modo de transporte utilizado.

Verifica-se, em primeiro lugar, que em todas as regiões consideradas predomina o uso do automóvel, seguido das deslocações a pé e do uso do autocarro. Por outro lado, os municípios de baixa densidade apresentam níveis relativos de utilização do automóvel (69%) e do autocarro (7%) similares aos do resto do país – com exceção da Área Metropolitana de Lisboa – embora apresentem a maior percentagem de deslocações a pé (19%). Refira-se ainda que, neste âmbito, a AML distingue-se do resto do país, onde a disponibilidade e elevada utilização dos modos ferroviário, metro e fluvial parecem conduzir a um nível relativo de utilização do automóvel menor do que o verificado no resto do país.

A **Figura 14** permite caracterizar a cobertura territorial dos serviços regulares de transporte rodoviário de passageiros existentes nos vários municípios em termos de cobertura geográfica, i.e., a extensão da rede (km) por km². A **Figura 15** apresenta a cobertura territorial em termos de oferta de serviços, medida em veículos-km produzidos por km². Os mapas evidenciam que, em ambos os casos, a oferta é mais pronunciada nos municípios que não são de baixa densidade.

2.2 Descrição da oferta de TPF

2.2.1 Contexto Internacional

No contexto internacional, a pesquisa efetuada aponta para a existência de diferentes alternativas e modalidades para serviços de TPF.

Existe a perceção generalizada de que o transporte público terá de evoluir para se manter relevante, ou seja, os serviços terão de se tornar mais flexíveis, mais frequentes e mais adaptados às necessidades dos passageiros. O TPF pode substituir muitos serviços e rotas regulares de autocarros de baixa frequência, e as plataformas Mobility-as-a-Service (MaaS) podem tornar mais fácil para os operadores oferecerem serviços e para as pessoas os utilizarem³⁰.

Embora seja considerado adequado para zonas de baixa procura e de procura desigual (dispersas por todo o território) em zonas rurais ou periurbanas – de facto a pesquisa demonstra que existe uma maior ênfase na resposta às necessidades de mobilidade da população residente nas zonas de baixa densidade, procurando garantir-se, nestas zonas, a oferta de transporte aos mais velhos -, o TPF pode também complementar o transporte público em ambientes urbanos, ligando-se a transportes de elevada procura, com viagens geralmente curtas.

Em condições ótimas, trata-se de um serviço que procura economizar na operação e representa vantagens quer para operadores quer para os utilizadores. No entanto, o custo operacional pode tornar-se excessivo devido à necessidade de adicionar mais veículos e condutores. A experiência também demonstra que, para ser eficiente, o serviço deve ser fornecido no ambiente apropriado, deve ter a tecnologia adequada e as suas regras de utilização devem ser respeitadas (tempo mínimo para requisitar o serviço, ocupação máxima, tarifas, atrasos na recolha e entrega, etc.).

Num inquérito realizado em 2023 pela UITP Bus Division³¹, de acordo com as 35 respostas recolhidas, verificou-se que 57% dos serviços de TPF são operados internamente, 17% são geridos através de parcerias ou subcontratação com táxis ou operadores de transporte de passageiros e 26% são executados através de parcerias ou subcontratação com outras entidades. Mais da metade dos entrevistados afirmou que os miniautocarros (6 a 9 metros) asseguram os

serviços de TPF, seguidos por veículos ligeiros de passageiros.

No que diz respeito ao financiamento do serviço, os custos de apenas 5 das 45 operações representadas no inquérito são totalmente cobertos pelas receitas através de sistemas de cobrança de tarifas. Apesar de 10 inquiridos não terem respondido à questão, 30 referiram que as suas operações dependem de financiamento da autoridade de transportes local para prestar o serviço, quer através do contrato de exploração, quer através de outras subvenções ou acordos. Isso resulta do facto de os serviços de TPF serem normalmente estabelecidos em áreas de baixa procura e de a autoridade de transportes normalmente desejar alcançar a integração tarifária. Caso se apliquem tarifas diferenciadas (e mais elevadas do que para os serviços fixos), poderá ser alcançado um rácio de cobertura mais elevado.

É possível encontrar soluções diferenciadas de TPF em diversos países, nomeadamente (alguns entre muitos exemplos possíveis):

- **Suíça (Lausanne)** - serviço de TPF “*Taxibus*” assegurado em 32 regiões desde 1995, cobrindo áreas suburbanas e rurais onde o transporte convencional não é viável. O serviço oferece uma opção de transporte quase porta-a-porta, permitindo que os utilizadores reservem viagens por meio de um aplicativo dedicado ou por telefone, proporcionando flexibilidade significativa com a capacidade de reservar viagens até 15 minutos antes da partida. Uma característica fundamental do “*Taxibus*” é a sua dependência de táxis subcontratados para fornecer serviços de transporte. Este modelo aproveita a infraestrutura de táxis existente, melhorando a cobertura do serviço e fornecendo uma ligação crucial em áreas sem outras alternativas de transporte público. Apesar dos elevados custos operacionais, com subsídios que variam entre 25 e 40 francos suíços por passageiro, os serviços de transporte que respondem à procura permitem serviços de

³⁰ Enoch, M. P., Cross, R., Potter, N., Davidson, C., Taylor, S., Brown, R., Huang, H., Parsons, J., Tucker, S., Wynne, E., Grieg, D., Campbell, G., & Jackson, A. (2020). Future local passenger transport system scenarios and implications for policy and practice. *Transport Policy*, 90, 52-67.

[https://doi.org/10.1016/j.tranpol.2020.02.009​:contentReference\[paiete:2\]\[index=2\]](https://doi.org/10.1016/j.tranpol.2020.02.009​:contentReference[paiete:2][index=2])

³¹ Transport on Demand from the Operators Perspective, Report UITP, agosto 2024, <https://www.uitp.org/publications/transport-on-demand-operators-perspective/>

transporte público em áreas onde a oferta de autocarros de rede fixa produziria resultados insuficientes. O serviço "Taxibus" abrange aproximadamente 25.000 utilizadores anualmente, enquanto o sistema de transporte público mais amplo na Grande Lausanne abrangeu cerca de 125 milhões de passageiros em 2023. Consequentemente, os utilizadores de transportes que procuram esta solução constituem apenas 0,02% do total de utilizadores da rede em Lausanne³².

- **Áustria (Tirol Oriental)** - o táxi partilhado "DefMobil" opera para preencher a lacuna na oferta de mobilidade em três municípios. Devido ao relevo montanhoso da região e à baixa densidade populacional, os municípios não lograram implementar uma linha de transporte público eficiente e económica para responder às necessidades da população local e dos turistas. Assim, os municípios formaram uma associação para lançar uma solução de TPF que se adaptasse às características geográficas e sociais da área, funcionasse com frequência e fosse acessível. A "DefMobil" opera num horário fixo, mas a rota percorrida varia de acordo com a procura. Os utilizadores podem reservar a sua viagem por telefone, pelo menos uma hora antes da partida. Embora os municípios tenham assumido a liderança, o êxito do programa foi assegurado através da cooperação com o operador de táxi local, que opera os veículos, embora esses veículos sejam propriedade do governo do Tirol. A colaboração com a Associação de Turismo do Tirol Oriental e a Universidade de Recursos Naturais foi também crucial para o desenvolvimento do projeto. Em 2017, a "DefMobil" foi adquirida pela associação regional de transportes públicos, que financia e garante que o sistema está integrado no sistema de mobilidade em geral e é comercializado como parte da rede mais ampla. Os bilhetes também

foram unificados e integrados num único sistema de bilhética³³.

- **Irlanda** - O Programa de Transporte Rural "Local Link" consiste em 15 empresas de transporte público, operadas pela comunidade local, que respondem às necessidades da comunidade. O programa liga aldeias e cidades aos nós de transporte existentes e às atrações locais, a fim de permitir a ligação à rede de transportes mais vasta e aos serviços públicos essenciais. Visa promover a inclusão social através da ligação às zonas rurais, reduzir as emissões de carbono através da utilização de modos de transporte não poluentes e incentivar a transição dos veículos privados, melhorar a multimodalidade e ser acessível a todos. A marca "Local Link" foi criada pela Irish National Transport Authority (Autoridade Nacional dos Transportes) irlandesa, que financia parcialmente as redes locais, sendo o restante dos custos cobertos pelas autarquias locais e pelas tarifas dos passageiros, cujo preço é semelhante ao dos autocarros urbanos. O serviço oferece uma combinação de serviços programados e flexíveis, fornecendo serviços home-to-hub, com reservas feitas por telefone ou e-mail. Cerca de 1,9 milhões de viagens são feitas com a "Local Link", anualmente³⁴.
- **Alemanha (Leipzig)** - o serviço "Flexa" oferece serviços de TPF para os subúrbios menos servidos por transportes públicos. Os passageiros utilizam uma aplicação para introduzir a sua localização e destino atuais (com base numa lista de 120 paragens virtuais), hora de recolha e número de passageiros, para receber uma oferta de viagem personalizada. Se existir uma ligação de transportes públicos que possa oferecer o mesmo percurso, não é feita qualquer oferta ao utilizador, que recebe informações sobre o itinerário de transporte público disponível. Desta forma, o "Flexa" garante que o TPF está verdadeiramente

³² Transport on Demand from the Operators Perspective, Report UITP, agosto 2024, <https://www.uitp.org/publications/transport-on-demand-operators-perspective/>.

³³ Demand-Responsive Transport - A Policy Brief from the Policy Learning Platform for a more connected Europe, julho 2024, <https://www.interreg-europe.eu/find-policy-solutions/policy-briefs/demand-responsive-transport-0#anchor-download-the-policy-brief>.

brief ; <https://www.interreg-europe.eu/good-practices/local-link-rural-transport-programme>.

³⁴ Demand-Responsive Transport - A Policy Brief from the Policy Learning Platform for a more connected Europe, julho 2024, <https://www.interreg-europe.eu/find-policy-solutions/policy-briefs/demand-responsive-transport-0#anchor-download-the-policy-brief> ; <https://www.interreg-europe.eu/good-practices/local-link-rural-transport-programme>

integrado no sistema de mobilidade para preencher lacunas e não competir com os serviços existentes. O projeto-piloto inicial foi financiado pelo governo alemão e pelo projeto Interreg Europa Central. A partir deste piloto, o “Flexa” está agora disponível em toda a cidade, utilizando veículos elétricos e fazendo parte da oferta da empresa de transportes municipais, acessível através da aplicação de transportes públicos, com preços de bilhetes com a mesma tarifa de outras opções de transportes públicos³⁵.

- **Bélgica (Wallonia)** - O serviço de transporte implementado visa principalmente melhorar a cobertura dos transportes públicos em zonas de baixa densidade populacional e zonas rurais. Lançado inicialmente em Louvain-la-Neuve em fevereiro de 2021, o serviço expandiu-se para outras regiões permitindo que os utilizadores reservem viagens através de uma aplicação, website ou chamada telefónica, até 30 dias de antecedência e perto de 15 minutos antes da viagem. Uma das principais características do “TEC à la demande” é a utilização de táxis subcontratados para a prestação de serviços de transporte. Esse modelo não só reduz os custos

operacionais – relatados como sendo de 50% a 70% das rotas de autocarros tradicionais equivalentes – mas também melhora a cobertura do serviço aproveitando a infraestrutura de táxi existente. Os veículos utilizados são tipicamente carrinhas 8+1. O serviço é projetado para se integrar perfeitamente com a rede de transporte público mais ampla, funcionando principalmente como um serviço de alimentação para sistemas de transporte de massa, num modelo de primeira milha/última milha sem competir com os serviços de rede fixa. A experiência demonstrou que, apesar dos benefícios teóricos, alguns utilizadores podem perceber o TPF como um downgrade quando substitui rotas fixas existentes, resultando numa redução percebida no serviço³⁶.

- **Espanha:**

- » **Fuenlabrada** – foi criado um serviço para responder à baixa procura nos períodos noturnos³⁷. Desde novembro de 2023, o serviço opera exclusivamente no horário noturno, de segunda a quinta-feira, já que as rotas fixas permanecem mais eficientes durante os fins de semana e feriados devido à



³⁵ Demand-Responsive Transport - A Policy Brief from the Policy Learning Platform for a more connected Europe, julho 2024, <https://www.interregeurope.eu/find-policy-solutions/policy-briefs/demand-responsive-transport-0#anchor-download-the-policy-brief>; <https://www.interregeurope.eu/good-practices/flexa-connection-of-outlying-areas-through-demand-responsive-transport>

³⁶ Transport on Demand from the Operators Perspective, Report UITP, agosto 2024, <https://www.uitp.org/publications/transport-on-demand-operators-perspective/>

³⁷ <https://emtf.es/sin-categoria/emtf-ofrece-servicio-a-demanda-linea-nocturna/>.

maior procura. A implementação do serviço levou a melhorias notáveis nas principais métricas de desempenho nas noites de domingo a quinta-feira. O número de passageiros aumentou, enquanto o serviço alcançou uma redução de 20% nos quilómetros percorridos em comparação com o serviço regular anterior, destacando eficiências operacionais substanciais. O tempo médio de viagem por passageiro diminuiu de mais de 20 minutos para 10 minutos e o tempo de espera nas paragens foi reduzido de até uma hora para apenas 10 minutos. Essas métricas demonstram a eficácia do serviço em fornecer uma solução de transporte oportuna e responsiva mais bem direcionada às necessidades dos passageiros em noites de trabalho³⁸.

- » **Cártama** – foi criado um serviço de TPF em substituição da oferta de transporte regular com reduzida procura, que estabelece a ligação entre o Hospital Regional Valle del Guadalhorce, a cidade de Cártama (área metropolitana de Málaga) e a estação ferroviária local³⁹. O novo serviço foi implementado no final de 2018 em substituição de uma linha de rota fixa que operava com frequência horária, cobertura de tempo limitada e níveis de procura muito baixos. Durante a conceção do serviço e a sua subsequente monitorização, foram definidos e acompanhados vários parâmetros-chave através de relatórios operacionais, tais como o tempo de espera (inicialmente, a média rondava os 6 minutos, aumentando depois para cerca de 10 minutos à medida que a procura crescia), atrasos no tempo de espera (a partir de quase zero, este tempo aumentou para uma média de 8-10 minutos adicionais à medida que a procura aumentava), tempo de viagem, tempo de desvio, e utilização do call

center (após a implementação de medidas promocionais e dissuasoras, a percentagem de pedidos por telefone foi reduzida de 40% para 20%). As conclusões do piloto inicial de 3 meses indicam que, para manter um nível de serviço aceitável e um elevado grau de satisfação dos utilizadores é necessário encontrar um equilíbrio, como um ligeiro aumento do tempo de viagem e uma redução do tempo de espera, que é psicologicamente mais favorável para os utilizadores⁴⁰.

- » **Garrotxa** – em 2021, em Vall d’Bas em Garrotxa, na província de Girona, foi implementado o serviço de TPF em transporte público, que serve os lugares desta região apenas se existir procura. Neste caso, a solução promove a realização das reservas através de uma aplicação (ainda que esteja disponível a opção por telefone), as quais podem ser realizadas com apenas 15 minutos de antecedência e uma oferta horária durante o período das 7h00 às 20h00. A análise dos resultados permitiu verificar que: i) a extensão média de uma viagem de autocarro se reduziu de 45 para 18 km, ii) apenas 80% das circulações foram realizadas, iii) assistiu-se a uma poupança de 68% nas emissões e consumo de combustível e iv) mais de metade dos serviços tinham 4 ou mais passageiros a bordo⁴¹.
- Na **Dinamarca (região da Jutlândia do Norte)**, foram desenvolvidos três tipos de oferta diferenciadas de transporte flexível:
 - » **Telebus**, em tudo semelhante ao transporte público convencional, com percursos e horários fixos, que só se realizam quando são reservados, por um ou mais utilizadores, com pelo menos 1 (uma) hora de antecedência. Aplicam-se as regras tarifárias do transporte público regular.

³⁸ Transport on Demand from the Operators Perspective, Report UITP, agosto 2024, <https://www.uitp.org/publications/transport-on-demand-operators-perspective/>

³⁹ <https://avanzagruppo.com/avanza-lanza-cartama-malaga-nuevo-sistema-transporte-la-demanda/>.

⁴⁰ Transport on Demand from the Operators Perspective, Report UITP, agosto 2024, <https://www.uitp.org/publications/transport-on-demand-operators-perspective/>.

⁴¹ <https://en.turismegarrotxa.com/news/the-on-demand-transport-service-clic-cat-arrives-in-la-garrotxa-with-30-stops/>.



é contratado a uma empresa privada através de um acordo com a cidade. A empresa é responsável pela aquisição dos veículos, pelo fornecimento das áreas de estacionamento/paragem e pela contratação de motoristas. Os veículos que prestam o serviço são veículos de 6m ou equivalentes, com capacidade para 13 passageiros, modificados com rampas especiais, elevadores hidráulicos, cintos de segurança e

sistemas de retenção para cadeiras de rodas. Embora a cobertura inclua todas as áreas dentro dos limites municipais da Cidade do Cabo, trata-se de um serviço isolado. O município está a integrar o serviço “Dial-a-Ride” com a rede de transportes públicos⁴².

» **Teltáxi:** Este serviço é uma declinação do Telebus com percursos e horários predefinidos, ou no interior de uma zona, mas numa lógica porta-a-porta. A tarifa simples é de 9 DKK para adultos. As crianças e reformados pagam meio bilhete.

» **Flextur**, que funciona como um serviço de táxi coletivo porta-a-porta, sem percursos e horários predefinidos, com início num qualquer lugar da Jutlândia do Norte e destino na mesma região ou inclusive na região vizinha da Jutlândia Central. O passageiro reserva o serviço por telefone ou app, com pelo menos 2 horas de antecedência sendo-lhe indicado nesse momento o preço a pagar pelo serviço, que tem em conta, exclusivamente, os quilómetros percorridos.

- **África do Sul (Cidade do Cabo)** – serviço criado para promover a oferta de transporte público acessível a pessoas com mobilidade reduzida que não conseguem utilizar a oferta regular nas deslocações pendulares. Começou como um projeto-piloto para a Candidatura Olímpica em 1999 e foi implementado como um serviço municipal em 2002. O atual serviço “Dial-a-Ride”

- **Inglaterra (Londres)** – projeto piloto de TPF desenvolvido no centro de Londres (bairros de Sutton e de Ealing) em 2019-2020 em parceria com operadores de autocarros e fornecedores de tecnologia para avaliar em que medida esta opção pode contribuir para reduzir o congestionamento e a utilização do automóvel com origem nas zonas exteriores de Londres. As áreas foram escolhidas pela sua elevada utilização automóvel. A versão experimental permitiu aos utilizadores reservar um lugar num autocarro e utilizar “*paragens de autocarro virtuais*” para complementar a rede de paragens de autocarro existente. As rotas eram dinâmicas, adaptando-se à procura em tempo real. Os utilizadores podiam fazer a reserva num aplicativo móvel ou através do telefone. Nenhum transporte público existente foi removido, ou seja, os serviços-piloto foram adicionados aos serviços existentes e foram concebidos para não competir com estes. Os veículos tinham de acomodar 9 ou

⁴² Transport on Demand from the Operators Perspective, Report UITP, agosto 2024, <https://www.uitp.org/publications/transport-on-demand-operators-perspective/>.

mais pessoas e cumprir a Zona de Emissões Ultrabaixas. Apesar de os utilizadores terem dado um feedback positivo sobre o sistema de reservas baseado em aplicativos, a experiência demonstrou que os autocarros sensíveis à procura não são uma forma mais eficaz em termos de custos de apoiar a necessária redução da utilização do automóvel e do congestionamento nos arredores de Londres do que a atribuição de subsídios aos serviços já existentes. Não foram oferecidas novas alternativas, uma vez que a principal rede de autocarros continua a fornecer um serviço abrangente e é continuamente revista⁴³.

Podem também ser destacados diversos casos de estudo sobre a utilização de TPF como forma de melhorar o sistema público de transportes:

- Na cidade alemã de **Baden-Württemberg**, foi desenvolvido um caso de estudo sobre o potencial de adesão a soluções de TPF com recurso a veículos autónomos⁴⁴. Através da análise de 1.434 respostas de cidadãos, concluiu-se que existe potencial em todas as áreas do território de baixa densidade com transporte público de reduzida procura, desde que a utilização de veículos autónomos seja economicamente viável. Isto inclui, em particular, as distâncias médias, uma vez que andar a pé e de bicicleta reuniram as preferências para as distâncias curtas e o automóvel particular para distâncias mais longas, mesmo que o agregado familiar não possua veículos⁴⁵.
- Um estudo conduzido nos **Países Baixos**⁴⁶ através de um inquérito de preferência sobre o potencial da utilização do TPF para melhorar o acesso às estações ferroviárias, comparou o TPF com a bicicleta, o carro e os transportes públicos para

aceder a duas estações de comboio alternativas. O estudo concluiu que os utilizadores frequentes de automóveis particulares parecem ser o segmento mais propenso a adotar o TPF, e que, embora o TPF concorra principalmente com os transportes públicos no acesso a estações locais, compete principalmente com o automóvel para chegar a estações mais distantes.

- Pesquisas realizadas na **Suécia**⁴⁷ procuraram demonstrar que um conhecimento aprofundado das necessidades dos potenciais passageiros é essencial para criar serviços de TPF bem-sucedidos, obtendo ganhos de eficiência do sistema e maiores níveis de aceitação pela população-alvo. Com base nas respostas de 1.241 pessoas nas faixas etárias dos 6 aos 17, dos 18 aos 69 e acima dos 70 anos, os resultados mostram que os inquiridos têm uma aceitação semelhante em relação aos atrasos e aos intervalos de horário de partida, os adultos mais velhos têm uma menor aceitação das soluções digitais, e as crianças e os adultos mais velhos têm maiores exigências de serviços de valor acrescentado. Cerca de 85 a 90% dos inquiridos afirmam que utilizariam o serviço, pelo menos ocasionalmente.
- Em Melbourne, na **Austrália**⁴⁸, foi desenvolvido um modelo de simulação para replicar o desempenho dos autocarros de horário fixo que, depois, foi alargado para incorporar serviços de TPF na mesma rede. Os resultados da simulação foram utilizados para realizar uma análise comparativa que incluiu a fiabilidade, a qualidade do serviço, a eficiência operacional, a eficácia em toda a rede e os impactos ambientais. Os resultados mostraram que os autocarros de TPF reduziram o tempo médio de viagem dos passageiros em 30%, aumentaram as taxas de ocupação dos veículos

⁴³ <https://content.tfl.gov.uk/drb-research-report-july-2021.pdf>.

⁴⁴ "Integrating Autonomous Busses as Door-to-Door and First-/Last-Mile Service into Public Transport: Findings from a Stated Choice Experiment", <https://www.worldtransitresearch.info/research/10701/>.

⁴⁵ Outra experiência com veículos autónomos que tem como objetivo oferecer viagens porta-a-porta foi levada a cabo também na Alemanha com o comboio "FLAIT", que circula em faixas exclusivas. Trata-se de veículos com 2 (dois) lugares e 1 (um) m de largura. A tecnologia é semelhante à dos veículos autónomos elétricos a bateria. <https://www.mdpi.com/2673-7590/3/1/3>.

⁴⁶ "What is the market potential for on-demand services as a train station access mode?", <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/23249935.2023.2179345>.

⁴⁷ "Stated opinions and potential travel with DRT – a survey covering three different age groups", <https://www.tandfonline.com/doi/epdf/10.1080/03081060.2024.2337059?needAccess=true>

⁴⁸ "Evaluation of the Impacts of On-Demand Bus Services Using Traffic Simulation", <https://www.mdpi.com/2071-1050/16/19/8477>.

de 8% para mais de 50% e reduziram as emissões por passageiro em mais de 70% num dia útil médio, em comparação com os autocarros de horário fixo.

NA SUA MAIORIA, **O TPF SURGE EM CONTEXTOS RURAIS DE BAIXA DENSIDADE POPULACIONAL**, NOS QUAIS A VIABILIDADE ECONÓMICA DO TRANSPORTE PÚBLICO REGULAR NÃO É SUSTENTÁVEL.

À MEDIDA QUE OS SISTEMAS DE TPF SE TÊM VINDO A GENERALIZAR, É POSSÍVEL CONSTATAR QUE EXISTEM NOVAS APLICAÇÕES DESTA TIPOLOGIA DE SERVIÇOS QUE **ALARGAM A ABRANGÊNCIA A OUTROS SEGMENTOS DA POPULAÇÃO QUE NÃO APENAS A POPULAÇÃO IDOSA E/OU A TERRITÓRIOS MAIS POVOADOS, MAS EM PERÍODOS HORÁRIOS OU EM DIAS DE MENOR PROCURA.**

A EXPERIÊNCIA DA CATALUNHA, POR EXEMPLO, APONTA TAMBÉM PARA O POTENCIAL DA APLICAÇÃO DA ABORDAGEM TPF AOS SERVIÇOS DE AUTOCARRO REGULAR EM PERÍODOS DE MENOR PROCURA, PODENDO SER UMA HIPÓTESE A EXPLORAR NAS ZONAS DE BAIXA DENSIDADE NOS PERÍODOS DE FÉRIAS ESCOLARES.

2.2.2 Contexto Nacional

As primeiras soluções de transporte público flexível em Portugal surgiram ainda antes da aprovação do Decreto-Lei n.º 60/2016 com as designadas “*Linhas Azuis*”, que configuravam uma tipologia de TPF com um itinerário e horário fixos, mas sem paragens fixas, implementadas pelos municípios, particularmente em centros históricos e com recurso na sua maioria a miniautocarros⁴⁹. Seguiram-se outras experiências pioneiras, como os “*Táxis Coletivos*” em Beja⁵⁰, e o “*Transporte a Pedido no Médio Tejo*”⁵¹. A experiência de implementação destes serviços revelou uma grande variabilidade e diversidade de soluções adaptadas às necessidades concretas da população a servir e às características do operador ou atores locais envolvidos⁵².

Com a entrada em vigor, quer do RJSTP, quer posteriormente do Decreto-Lei n.º 60/2016, o TPF tem vindo a ser implementado em diversos municípios e CIM como modo de transporte alternativo e complementar ao transporte público regular, nomeadamente em regiões onde a baixa densidade populacional e a dispersão dos núcleos urbanos constituem barreiras à introdução de serviços de transporte regular, que sejam sustentáveis e suportáveis, em diversas dimensões.

Tal como previsto no Decreto-Lei n.º 60/2016, o TPF pode (e deve) potenciar a integração com o transporte público regular, correspondendo a uma oferta complementar a este, contribuindo por isso para uma melhoria generalizada do sistema de transportes públicos, principalmente nas zonas de baixa densidade, as quais são servidas por transportes públicos de baixa intensidade de oferta (nalguns

⁴⁹ IMTT (2011) Brochura Técnica e Temática “Soluções de Transportes Flexíveis” - https://www.imt.pt/sites/IMTT/Portugues/Planeamento/DocumentsdeReferencia/PacotedaMobilidade/Documents/Pacote%20da%20Mobilidade/Solu%C3%A7%C3%B5es%20de%20Transporte%20Flexivel_Mar%C3%A7o%202011.pdf.

⁵⁰ Tratou-se de um projeto pioneiro em Portugal, que melhorou as relações das populações mais rurais com a sede do concelho, através da realização de percursos em táxi em períodos em que a rede transportes públicos coletivos não garantia as ligações à cidade. A ideia de criar o Táxi - Coletivo na cidade de Beja surgiu em maio de 1995, e foi inserida no Plano PETRA – Plano Estratégico de Transportes e de Mobilidade de Beja. O projeto iniciou-se no final de julho de 2000, por um período experimental de seis meses e encontra-se em funcionamento até então, tendo sofrido pequenos ajustes relativamente ao projeto inicial e em função das necessidades que têm surgido. Atualmente este serviço denomina-se “Transporte a pedido”. Mais informação disponível em <https://cm-beja.pt/pt/menu/521/transportes-urbanos-e-transportes-a-pedido--taxis-coletivos.aspx>.

⁵¹ Projeto inovador que teve início em 21 janeiro de 2013, no concelho de Mação, e em maio de 2014 foi estendido aos concelhos de Abrantes e Sardoal, e que teve como objetivo aumentar a cobertura da rede de transportes coletivos existente, proporcionando uma oferta em áreas e/ou períodos do dia ou ano onde esta oferta não existe ou é deficitária, mais informação disponível em <http://transporteapedido.mediotejo.pt/>.

⁵² IMT (2014) Casos de boas práticas em sistemas de transportes flexíveis - https://www.imt.pt/sites/IMTT/Portugues/Planeamento/Documents/AMP/boas_praticas_transportes_flexiveis.pdf.

casos, inexistente) sem qualquer capacidade de constituir alternativa ao transporte individual.

Em qualquer caso, o serviço de transporte para muitos locais de reduzida população – e não só – é proporcionado por uma rede de transporte flexível e/ou a pedido, que existe já em diversas CIM por iniciativa destas e integrada ou não nos contratos de concessão ou de serviços de transporte geral, e ainda em vários casos por iniciativa e sob a responsabilidade individual dos municípios.

De facto, existem vastas áreas do território nacional que apresentam baixa densidade de procura. Os problemas de acessibilidade em áreas de baixa densidade tendem a agravar-se: os equipamentos básicos tendem a estar mais distantes e os meios de transporte para os atingir tendem a ser mais escassos; também em zonas urbanas e/ou de média ou elevada densidade, há determinados horários, por exemplo, ao fim de semana e no período noturno, com défices de procura, que tendem a inviabilizar a sustentabilidade da oferta de transportes coletivos regulares.

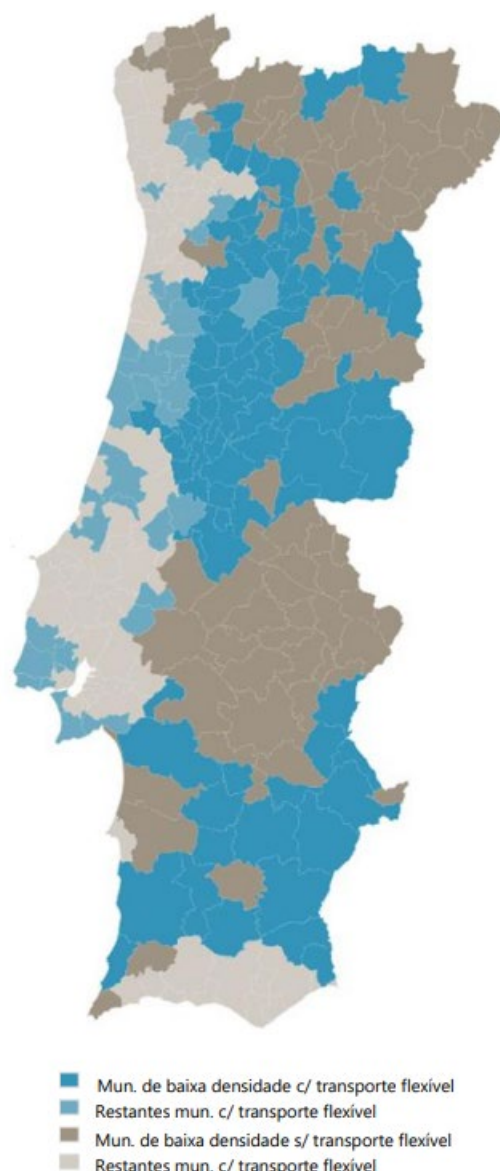
Nas zonas de baixa densidade o transporte coletivo regular, com horários e percursos fixos, é economicamente pouco viável, com custos operacionais fixos elevados para receitas escassas e pouco atrativo (devido às baixas frequências, tempos de percurso elevados e degradação da qualidade de serviço).

Nestes casos, a utilização exclusiva do transporte individual tem consequências nefastas a nível ambiental, no congestionamento e qualificação urbana das cidades e na marginalização social dos que, por razões várias, não têm acesso a viatura própria.

O transporte flexível caracteriza-se pela grande amplitude de serviços de transportes cuja operação assenta na flexibilização das características da oferta com vista à sua melhor adaptação à procura (táxis coletivos, miniautocarros, entre outros).

Na **Figura 16** representa-se geograficamente a disponibilidade de transporte flexível⁵³ nos municípios de Portugal continental, distinguindo-se ainda os municípios de baixa densidade e os restantes municípios com e sem TPF.

Figura 16
Municípios com e sem transporte flexível
(Fonte: Autoridades de transportes, AMT)

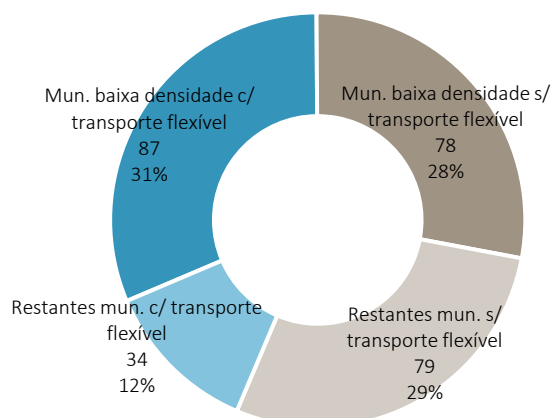


⁵³ Esta informação resulta da classificação feita pelas autoridades de transportes (CIM, AM ou municípios) incluindo situações de transporte sazonal para as praias, classificado

pelas autoridades de transportes como transporte flexível, como acontece por exemplo em 7 dos 9 municípios assinalados na Área Metropolitana de Lisboa.

A **Figura 17** quantifica o número de municípios e as respetivas percentagens dentro de cada uma das quatro situações identificadas na Figura 16.

Figura 17
Distribuição do n.º de municípios por disponibilidade de transporte flexível e tipo de região
(Fonte: Autoridades de transportes, AMT)



O mapa revela que a maior parte dos serviços de transporte flexível se concentra, essencialmente, em municípios de baixa densidade. Conclui-se ainda que no total há 121 municípios (44%) servidos por transporte flexível, dos quais 87 (31% do total e 72% dos que têm transporte flexível) são de baixa densidade.

Refira-se ainda que há 2 regiões NUTS III – Viseu Dão Lafões e Região de Coimbra – que dispõem de transporte flexível em todos os municípios que as constituem, mesmo os que não são territórios de baixa densidade. Em oposição, nenhum município das regiões do Alto Minho e do Alto Alentejo dispõe atualmente de transporte flexível, embora a maior parte dos mesmos sejam de baixa densidade.

Decorre do anteriormente exposto – que, sublinha-se, está em constante evolução e atualização – que, de um modo geral, se verifica que em Portugal, a **maior parte das experiências de TPF são implementadas em territórios de baixa densidade populacional** e, nos quais, a população a servir (em valor absoluto) apresenta quantitativos reduzidos. Acresce que, em muitos casos, os locais a servir são acedidos apenas

por rede rodoviária de nível inferior, desviada do trajeto principal da rede regular e, nesse contexto, o serviço dedicado com uma oferta de menor capacidade, apresenta-se mais adequado do que a manutenção da rede de transporte regular.

A decisão de introdução do serviço de TPF no âmbito da contratualização de redes de transporte público regular ou na contratualização de forma autónoma e complementar, tem como objetivos principais: a promoção de uma maior coesão social e territorial e o alargamento do cumprimento dos níveis mínimos de serviços estabelecidos no RJSPT, mas sem que tal onere de forma desproporcionada ou não sustentável os orçamentos das Autoridades de Transportes.

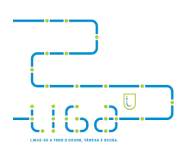
Genericamente, a população alvo destes serviços é contabilizada pelas autoridades de transportes como a população que reside nos aglomerados urbanos não servidos pela oferta de transporte regular. Contudo, na prática, verifica-se que este serviço é utilizado na maior parte dos casos pela população mais idosa, nas suas deslocações para a sede do concelho, respondendo às necessidades de acesso aos serviços de saúde ou às atividades comerciais.

São disso exemplo, as seguintes soluções de TPF, atualmente implementadas no território nacional:



Tabela 1 - Soluções de TPF atualmente implementadas no território nacional

Autoridade de Transportes	Transporte Flexível a Pedido	Objetivos	Operadores
CIM Viseu Dão Lafões		Aumentar a cobertura de serviço público de transporte de passageiros na região, ligando as localidades às sedes de concelho e as sedes de concelho umas às outras. Serve todas as localidades que não têm transporte público e localidades que apenas têm serviço de transporte público em alguns horários durante o dia.	Operado por empresas de táxi.
CIM Médio Tejo		Promover novas soluções de transporte público, adaptadas às zonas de baixa densidade populacional onde as necessidades de mobilidade não conseguem ser eficientemente satisfeitas com as redes regulares de transporte. Ligação dos lugares mais rurais às suas respetivas sedes de freguesia e à sede do concelho. Apenas funciona nos locais e períodos do dia sem oferta de transporte público regular de transporte existentes.	Operado por empresas de táxi.
CCDR, Municípios de Reguengos de Monsaraz, Moura, Beja, Mértola, Odemira e Vendas Novas		Projeto-piloto - complementar os serviços de transporte existentes, em locais onde ele não existe ou é deficitário.	Operado por empresas de táxi.
Município de Beja		Melhorar a acessibilidade entre a cidade e as freguesias rurais quando a rede de transportes públicos coletivos não garante as ligações, assegurando o mínimo de mobilidade e qualidade de vida às populações. É uma alternativa ao tradicional transporte público e ao automóvel.	Operado por empresas de táxi.
CIM Região de Coimbra		Assegurar às populações deslocações das localidades à sede de concelho, para serviços médicos, farmácia, alimentação, entre outros. Serviço complementar à oferta da rede de transportes públicos por autocarro. O “SIT FLEXI” pretende melhorar a coesão territorial, combater o isolamento e garantir que todos os cidadãos da Região de Coimbra têm acesso à rede de transportes públicos seja via autocarro seja via “SIT FLEXI”.	Operado por empresas de táxi.

Autoridade de Transportes	Transporte Flexível a Pedido	Objetivos	Operadores
CIM Região de Leiria		Combate ao isolamento da população sénior e melhorar o acesso à rede de transportes públicos, designadamente nos lugares onde o serviço público de transportes não existe ou não assegura horários compatíveis com as necessidades da população. Serviço complementar à rede pública de transportes que pretende assegurar as deslocações para a sede do município, onde os utentes poderão ir aos seus locais habituais (centro de saúde, farmácia, mercado, banco, correios, etc.).	Operado por empresas de táxi.
CIM Lezíria do Tejo		Servir a população em dias ou locais em que o transporte regular em autocarros não é possível ou viável.	Operado por empresas de táxi.
CIM Tâmega e Sousa		É um serviço público complementar à rede regular de transporte rodoviário em localidades ou períodos em que a oferta é insuficiente. Assegurar transporte até à sede de concelho e centros de saúde em paragens e horários definidos.	Operado por empresas de táxi.
AMAL – CIM Algarve		Assegurar a ligação entre sedes de município sem oferta na rede de transportes regular “Vamus Algarve”.	Operado sob a marca “Vamus Transportes do Algarve”, integrado na concessão de serviço público de transporte rodoviário de passageiros
Município de Alcoutim		Ligação de 100 povoações do concelho (locais com população residente inferior a 40 habitantes), às respetivas sedes de freguesia e à vila de Alcoutim. Oferta de serviço público de transporte, não coberta pela rede regular, nem pelo transporte a pedido da concessão «Vamus Transportes do Algarve», e que visa assegurar a conexão, direta ou através de transbordos, à sede do concelho de Alcoutim, onde estão os principais equipamentos e serviços públicos de referência no concelho e funciona com reduzido horário semana.	Operado pelos serviços do Município de Alcoutim em autocarros mais pequenos.

Mais recentemente, começam a surgir experiências diferenciadas das quais se destacam:

- O serviço **LINK** implementado na Comunidade Intermunicipal do Médio Tejo, adiante melhor caracterizado, que promove ligações diretas e rápidas entre as sedes dos concelhos com tempos de viagem próximos dos praticadas pelo transporte individual, numa lógica de expressos regionais, e que visa oferecer uma resposta mais abrangente às necessidades de mobilidade de toda a população, incluindo a ativa, estudantes e até de âmbito turístico. Alguns circuitos funcionam ao fim-de-semana.

Figura 18

Rede LINK do Médio Tejo, extrato dos folhetos explicativos
(Fonte: [LINK 2024 julho.pdf](#), consultado a 6 de novembro de 2024)



Figura 19

Serviço “Ir e Vir”, extrato do folheto explicativo
(Fonte: CIM Viseu Dão Lafões)



- O serviço **Táxi Saúde +65** implementado no território do concelho do Porto, tem como objetivo assegurar a acessibilidade aos equipamentos de saúde à população com mais de 65 anos e residente no Porto. Este serviço tem um limite máximo de viagens que podem ser realizadas por ano (12 viagens) e está disponível 24 horas por dia. A introdução deste serviço ocorreu em março de 2021, tendo o mesmo sido iniciado para garantir a acessibilidade desta população às zonas de vacinação.

O serviço de táxis gratuito em contexto de vacinação da Covid 19 foi adotado por outros municípios no período em que este tema foi crítico, mas nem sempre com o mesmo nível de abrangência (p.e., Lisboa limitava o acesso a este serviço à população com mais de 80 anos e/ou com mais de 50 anos com patologias ou dificuldades de mobilidade). Genericamente, passando o período crítico da pandemia e a generalização da vacinação em farmácias e centros de saúde, este tipo de serviços deixou de estar disponível.

Figura 20

Serviço táxi Saúde +65 da CMP,
outdoor de divulgação do serviço

(Fonte: [Ir ao centro de saúde de táxi já é mais barato para pessoas a partir dos 65 anos com Cartão Porto](https://www.cmp.pt/pt/transporte/taxi-saude-65), consultado a 6 de novembro de 2024)

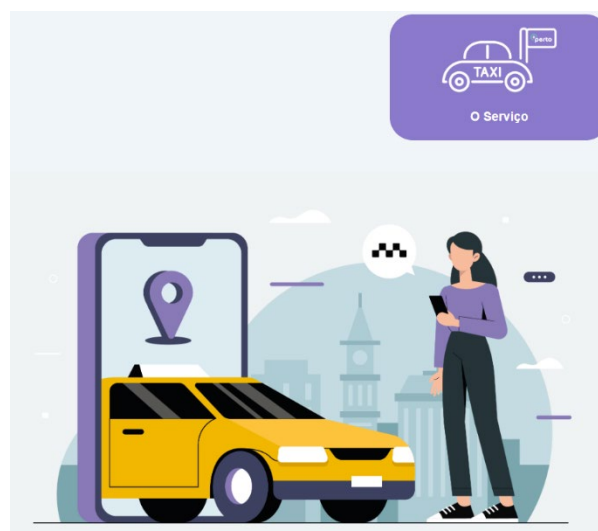


- O “**serviço + perto**”, também a operar no concelho do Porto, é um serviço a pedido, complementar ao transporte público regular, para titulares do Cartão Porto. Implementado em abril de 2024, por um período experimental de 6 meses, permite o transporte em táxi, a um preço fixo de 1 euro por passageiro, entre pontos predefinidos até uma distância máxima de 2,5 km. Atualmente encontra-se em reformulação.

Figura 21

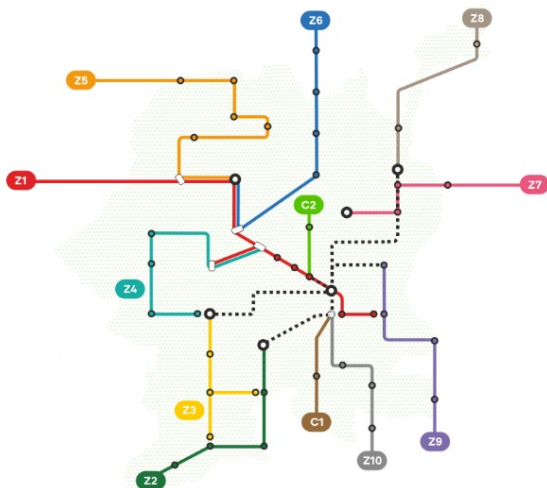
Serviço + perto, extrato da página web

(Fonte: <https://www.mais-perto.pt/>, consultado a 13 de dezembro de 2024)



- Mais recentemente, foi criado o serviço de TPF **VitriBus**, promovido pela Câmara Municipal de Guimarães (início da operação a 8 de outubro de 2024), o qual tem como objetivo complementar a oferta de transporte regular num território com características urbanas e periurbanas. Este serviço de TPF é garantido por 2 circuitos que servem 10 zonas, as quais incluem várias paragens. Nalgumas zonas, a oferta é garantida entre as 8h00 e as 20h00 e, noutros casos, a oferta está disponível entre as 20h00 e as 24h00, e aos fins-de-semana. Ao complementar a oferta de transporte regular nos períodos em que a oferta é mais reduzida, é possível verificar que este serviço responde às necessidades de mobilidade de toda a população e, não especificamente, apenas da população mais idosa.

Figura 22
Rede VitrusBus em Guimarães, esquema dos circuitos
(Fonte: [Rotas e Horários.cdr](#),
consultado a 6 de novembro de 2024)



- Também Lisboa desenvolveu um projeto piloto de TPF com uma duração de 6 meses, o Xbus, o qual tinha como objetivo assegurar o transporte de proximidade numa zona piloto do centro da cidade (abrangeia uma parte de Sete Rios e de Campolide, o bairro do Rego, a zona da Gulbenkian, o Campo Pequeno e a envolvente do jardim do Arco do Cego). Este projeto terminou em 2022 e estará ainda em avaliação pela Carris que desenvolveu inquéritos aos utilizadores para avaliar o nível de satisfação com o serviço.

Figura 23
X-Bus: Zona piloto onde se desenrolava a operação destes circuitos (Fonte: [Rotas e Horários.cdr](#),
consultado a 6 de novembro de 2024)



2.3 Nível de Consolidação da Oferta e Dinâmicas de Crescimento

Não sendo objetivo do presente documento proceder a uma análise exaustiva da oferta de transporte flexível que é realizada em Portugal – que se encontra a ser permanentemente reformulada e atualizada, designadamente na sequência dos dados obtidos no âmbito de projetos piloto - é interessante perceber qual o nível de consolidação da oferta no território nacional e respetiva dinâmica de crescimento.

Tal como constatado no âmbito da ação de supervisão realizada pela AMT à prestação do serviço público de TPF, mais desenvolvida no capítulo seguinte, um dos sistemas de TPF mais consolidado a nível nacional é o do Médio Tejo, o qual se iniciou em 2012 com um projeto piloto em Mação, tendo sido sucessivamente alargado até que, em 2019, os serviços de TPF passaram a cobrir todo o território da CIM do Médio Tejo. Estes serviços têm sido ajustados e expandidos ao longo do tempo, de modo a procurar dar resposta às necessidades dos utilizadores. Atualmente existem mais de 70 circuitos, são servidas 1.300 paragens e abrangidos 214 mil habitantes com esta oferta. Entre estes circuitos, importa destacar os **serviços Link** que promovem as ligações entre concelhos.

A CIM da Região de Coimbra iniciou a sua oferta de TPF em 2020 com dois circuitos piloto, respetivamente em Góis e Pampilhosa da Serra, tendo alargado a sua oferta em 2021, aos restantes concelhos (à exceção de Coimbra). Dados de 2022

apontam para uma oferta de 109 circuitos de TPF, assegurados por 130 prestadores de serviço⁵⁴.

No Alentejo, o projeto de TPF implementado em 2019 foi promovido pela CCDR Alentejo e abrangeu inicialmente os municípios de Moura, Reguengos de Monsaraz, Beja, Odemira e Mértola. Atualmente⁵⁵, para além destes municípios, esta oferta foi alargada ao Alandroal, Évora, Vendas Novas e Moura.

No Algarve, a autarquia de Alcoutim estabeleceu em 2020, um serviço de TPF com utilização de um autocarro totalmente gratuito para os passageiros, o qual serve a população residente nos montes algarvios, promovendo o acesso destas comunidades aos serviços de saúde e estabelecimento comerciais.

O projeto piloto da CIM de Viseu Dão Lafões “*IR e VIR*” arrancou em outubro de 2021 com 4 circuitos no município de Aguiar da Beira. Desde então foi estendido aos restantes concelhos (garantindo a cobertura a 14 concelhos) dispondo também de circuitos intermunicipais e de ligação ao comboio.

Em 2023, a CIM das Beiras e Serra da Estrela arrancou com um projeto piloto de transporte flexível (MobiFlex.BSE) no município do Fundão, experiência que foi alargada em 2024 aos municípios de Seia, Gouveia, Manteigas e Sabugal e que se pretende ver disseminada em todo o território da Comunidade Intermunicipal.

A Comunidade Intermunicipal do Tâmega e Sousa iniciou os serviços de TPF nos municípios de Baião, Cinfães e Resende, o qual foi estendido a Celorico de Basto em 2024.

Castelo Branco começou a planear o TPF em 2021, tendo esta oferta entrado em funcionamento no referido ano. Inicialmente, equacionou-se um serviço com paragens e rotas pré-definidas, mas o Município optou por uma lógica de serviço a zonas (e a todos os lugares aí contidos) no sentido de melhor responder às necessidades da população. Está a ser preparada



⁵⁴ [Região de Coimbra ultrapassa as mil reservas no transporte flexível - Folha do Centro](#), consultado a 21 de novembro de 2024.

⁵⁵ [Mobilidade Como Serviço](#), consultado a 21 de novembro de 2024.



Figura 24
Serviço “Vamos à Vila” em Alcútem
(Fonte: [Site Autárquico de Alcútem](https://www.alcudem.pt/)
consultado em 19 de novembro de 2024)



a expansão desta oferta para os sábados e períodos mais tardios, por forma a responder a nichos de procura não servidos atualmente.

Em 2024, a Câmara Municipal de Coimbra estabeleceu um circuito de transporte flexível em Cernache, o qual é assegurado pelos Serviços Municipalizados de Transportes Urbanos de Coimbra (SMTUC) num miniautocarro. Esta oferta complementa o serviço da rede regular em horários de menor procura e foi desenvolvida tendo em consideração um inquérito sobre mobilidade feito à população das duas freguesias servidas por este serviço⁵⁶.

O serviço Saúde +65 do Porto foi criado em 2022 e tem-se mantido relativamente inalterado na configuração da oferta, a qual é bastante flexível para os seus utilizadores. Já o serviço +Perto foi criado no

1.º semestre de 2024, estando ainda a sofrer ajustes face às necessidades identificadas, nomeadamente com a introdução de mais ou novas paragens. No final do período experimental, este será avaliado.

No último trimestre de 2024 foi iniciado o serviço de TPF em Guimarães (VitrúBus), o qual está ainda em fase experimental, mas que se destaca pelo facto de oferecer serviços também em horário noturno e aos fins-de-semana.

EXISTEM JÁ DIVERSOS EXEMPLOS DE IMPLEMENTAÇÃO DE SERVIÇOS DE TRANSPORTE FLEXÍVEL, A MAIOR PARTE EM TERRITÓRIOS DE MUITO BAIXA DENSIDADE, INTRODUZIDOS PARA RESPONDER SOBRETUDO ÀS NECESSIDADES DA POPULAÇÃO MAIS IDOSA. É DE ESPERAR QUE NOS PRÓXIMOS ANOS **SE VERIFIQUE AINDA UMA MAIOR GENERALIZAÇÃO DESTE TIPO DE SERVIÇOS**, À MEDIDA QUE MUNICÍPIOS E CIM ESTABILIZEM OS PROCEDIMENTOS CONTRATUAIS RELATIVOS AO TRANSPORTE PÚBLICO REGULAR E COMECEM A DESENVOLVER ESTRATÉGIAS PARA MELHORAR A OFERTA DE TRANSPORTE COLETIVO AOS LUGARES MENOS POVOADOS.

A CIM DO MÉDIO TEJO, COM MAIOR MATURIDADE, APONTA OUTRAS POSSIBILIDADES COMO SEJAM AS PROTAGONIZADAS PELA REDE LINK OU A CRIAÇÃO DE CARREIRAS INTERMUNICIPAIS.

É TAMBÉM INTERESSANTE NOTAR O **SURGIMENTO DE SOLUÇÕES DE TRANSPORTE TOTALMENTE URBANAS** (COMO AQUELAS QUE ESTÃO A SER IMPLEMENTADAS NO PORTO) **OU PERIURBANAS** (COMO AS SOLUÇÕES PRECONIZADAS PARA GUIMARÃES E CASTELO BRANCO), SENDO DE ADMITIR QUE EM BREVE SEJAM CONSIDERADAS NOVAS SOLUÇÕES, NOMEADAMENTE NOS PERÍODOS NOTURNO OU DE FIM-DE-SEMANA E FERIADOS.

⁵⁶ [CM de Coimbra avança com transporte flexível de passageiros em Cernache - coimbra.pt](https://cm-coimbra.pt/avanca-com-transporte-flexivel-de-passageiros-em-cernache-coimbra-pt/), consultado a 21 de novembro de 2024.

3.

ENQUADRAMENTO LEGAL



3. ENQUADRAMENTO LEGAL

O Plano Estratégico dos Transportes, Mobilidade Sustentável, Horizonte 2011-2015⁵⁷, estabeleceu um conjunto de reformas estruturais a implementar no setor das infraestruturas e transportes. E, a esse propósito, referia-se o seguinte:

“Embora nos últimos anos tenham sido registadas claras melhorias, em termos de infraestruturas, cobertura geográfica e horária, o transporte público convencional, regular ou individual, não tem alcançado uma resposta satisfatória às particularidades da baixa procura associada a povoações rarefeitas ou disseminadas, a períodos específicos e à baixa procura decorrente da diversidade de deslocações no tempo e no espaço que correspondem a situações que reclamam, cada vez mais, soluções específicas de transporte. A implementação de soluções inovadoras e que já se encontram implantadas com sucesso há vários anos noutros países europeus, que permitam responder às necessidades de mobilidade de procuras e territórios específicos, através de serviços de transporte público flexível, isto é, serviços com itinerários, paragens e ou horários variáveis em, pelo menos numa destas dimensões e utilizadores de diferentes tipos de veículos, é crucial para a promoção da mobilidade e da coesão territorial do País. Os serviços de transporte público flexível são vocacionados para:

- Servir equipamentos ou zonas específicas que não geram uma procura que justifique um serviço convencional;*
- Garantir um serviço de transporte nos espaços periféricos, onde a densidade populacional não justifica a implementação de uma oferta de*

transporte público convencional, representando um complemento à rede existente e permitindo a eliminação de redundâncias no serviço público de transportes;

- Responder às necessidades específicas da população mais envelhecida.*
- Os serviços de transporte público flexível podem estar integrados num sistema de transportes pois, este tipo de transporte público é complementar, e não concorrente, do sistema de transporte público existente cujas lacunas e insuficiências visa colmatar — enquanto rebatimento nas redes de transporte público regular — estando a sua operacionalização a cargo de diferentes entidades.*
- Os serviços de transporte público com oferta flexível permitem assegurar a mobilidade a todas as pessoas e a um custo sustentável, permitindo a obtenção de ganhos de eficiência assim como a eliminação de redundâncias na oferta.”*

O RJSPTP consagrou o princípio do acesso universal ao transporte, segundo o qual todos os cidadãos dispõem de condições que lhes proporcionem o acesso ao sistema de transportes, quando dele necessitem, a custos sustentáveis, tendo introduzido, no plano legislativo, o conceito de «serviço público de transporte de passageiros flexível».

Será de destacar que o RJSPTP estabeleceu níveis mínimos do serviço público de transporte de passageiros (artigo 14.º e Anexo), definidos através dos seguintes critérios:

- a) Cobertura territorial⁵⁸, relacionados com a amplitude geográfica e a conectividade interna;

⁵⁷ <https://files.dre.pt/1s/2011/11/21600/0479604821.pdf>

⁵⁸ Cf. Anexo do RJSPTP: “II. Cobertura territorial

1 - Os critérios de cobertura territorial estão relacionados com a amplitude geográfica e com a conectividade interna oferecida pelos serviços públicos de transporte de passageiros.

2 - Estes critérios visam especificar em que medida a rede permite estabelecer ligações entre as diversas zonas da área geográfica servida em condições adequadas, designadamente em termos de tempo total de deslocação.

3 - Para efeitos de configuração do nível mínimo de serviço público de transporte de passageiros, devem ser cumpridos os seguintes critérios de cobertura territorial: a) Todos

os locais com população residente superior a 40 habitantes, de acordo com os dados do mais recente Censo disponível, devem ter acesso a serviço público de transporte de passageiros flexível ou, quando a procura o justifique, a serviço público de transporte de passageiros regular, que assegure a sua conexão, direta ou através de transbordos, à sede de município respetivo e aos principais equipamentos e serviços públicos de referência de nível municipal; b) Todas as sedes de concelho devem dispor de um serviço público de transporte de passageiros flexível ou, quando a procura o justifique, serviço público de transporte de passageiros regular, que assegure a sua conexão com as restantes sedes de concelho da comunidade intermunicipal ou área metropolitana em que se insiram, sem prejuízo do disposto no critério IV.”

- b) Cobertura temporal⁵⁹, relacionados com a amplitude horária e o ritmo de funcionamento dos serviços de transporte;
- c) Comodidade⁶⁰, relacionados com o grau de conforto oferecido;
- d) Dimensionamento do serviço, relacionados com a adequação da capacidade oferecida⁶¹;
- e) Informação ao público, relacionados com o nível de informação prestada⁶².

A operacionalização dos níveis mínimos de serviço público de transporte de passageiros, deve considerar as seguintes referências:

⁵⁹ Cf. Anexo do RJSTP: “III. Cobertura temporal

1 - Os critérios de cobertura temporal estão relacionados com a amplitude horária e ritmo de funcionamento dos serviços públicos de transporte de passageiros.

2 - Estes critérios visam especificar em que medida: a) O período horário de funcionamento cobre satisfatoriamente as necessidades de deslocação das populações; b) A distribuição horária do serviço ao longo do dia cobre satisfatoriamente as necessidades de deslocação das populações.

3 - Para efeitos de configuração do nível mínimo de serviço público de transporte de passageiros, devem ser cumpridos, através de serviço público de transporte de passageiros flexível ou, quando a procura o justifique, serviço público de transporte de passageiros regular, os seguintes critérios de cobertura temporal:

a) Os horários praticados devem ser ajustados às necessidades da população e ao período de funcionamento dos equipamentos e serviços públicos, comércio e emprego; b) Ligações entre um local e a respetiva sede de concelho, no mínimo em três dias da semana, que assegurem: i) Uma circulação no sentido local - sede de concelho, no período da manhã; ii) Uma circulação no sentido sede de concelho - local, no período da tarde; c) Ligações entre sedes de concelho, que assegurem: i) Uma circulação em cada sentido durante o período da manhã; ii) Uma circulação em cada sentido durante o período da tarde.

4 - Nas deslocações dentro de um perímetro urbano com mais de 50 000 habitantes, que assegurem: a) Duas circulações por hora nos períodos de ponta da manhã e da tarde durante os períodos letivos e de férias escolares; b) Uma circulação por hora no corpo de dia, durante todo o ano.

5 - Nos perímetros urbanos com menos de 50 000 habitantes, as necessidades de deslocações devem ser analisadas caso a caso, de forma a estruturar uma cobertura temporal de serviços que assegure uma adequada satisfação das necessidades das populações.

6 - Os critérios de cobertura temporal estabelecidos no presente critério são válidos para todos os dias úteis do ano.”

⁶⁰ Cf. Anexo do RJSTP: “IV. Comodidade

1 - Os critérios de comodidade estão relacionados com o grau de conforto oferecido pelo serviço público de transporte de passageiros.

2 - Estes critérios visam especificar em que medida: a) A rede permite estabelecer ligações diretas entre as diversas zonas da área geográfica, minimizando a necessidade de efetuar transbordos entre diferentes meios e modos de transporte; b) A rede articula convenientemente os diferentes serviços prestados, designadamente em termos de coordenação de horários.

3 - Para efeitos de configuração

ção do nível mínimo de serviço público de transporte de passageiros, devem ser assegurados os seguintes números e durações máximas de transbordos: a) Deslocações entre um local e uma sede de concelho: i) Número de transbordos não superior a um transbordo; ii) Tempo médio de espera em transbordo não superior a 15 minutos; b) Deslocações entre sedes de concelho: i) Número de transbordos não superior a um transbordo; ii) Tempo médio de espera em transbordo não superior a 30 minutos; c) Deslocações dentro de um perímetro urbano: i) Dentro dos perímetros urbanos, em

- a) A área geográfica em que o serviço público se desenvolve, bem como as estruturas territoriais e sistemas urbanos estabelecidos em sede de instrumentos de planeamento territorial, nomeadamente no Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território e nos programas regionais de ordenamento do território e nos planos diretores municipais;
- b) Os instrumentos de planeamento de transportes e mobilidade existentes, os padrões de mobilidade associados tanto às necessidades de acesso a polos geradores/atratores de deslocações e a equipamentos e serviços públicos de referência, designadamente nas áreas da saúde e educação, bem como os movimentos pendulares decorrentes dos resultados do recenseamento

função da diversidade e complexidade da rede e modos presentes, o critério de número máximo de transbordos não é aplicável, devendo ser adotado unicamente os critérios de tempo médio de espera; ii) Tempo médio de espera em transbordo não superior a 15 minutos.”

⁶¹ Cf. RJSTP: “V. Dimensionamento do serviço

1 - Os critérios de dimensionamento do serviço estão relacionados com a adequação da capacidade oferecida pelo serviço público de transporte de passageiros à respetiva procura.

2 - Estes critérios visam especificar a medida em que a oferta de transporte público fornece uma resposta adequada às necessidades de deslocação da procura, através de serviços públicos de transporte de passageiros flexíveis ou regulares.

3 - Para efeitos de configuração do nível mínimo de serviço público de transporte de passageiros, deve ser assegurado que as taxas de ocupação são iguais ou inferiores ao número homologado de lugares sentados e em pé disponibilizados pelo veículos.

4 - É permitido o transporte de passageiros através de lugares em pé em veículos homologados para o efeito, quando nas seguintes situações: a) Serviços urbanos, municipais, suburbanos ou intermunicipais, nos modos ferroviário pesado ou ligeiro, e ainda em modo rodoviário em sítio próprio sujeito a uma limitação de velocidade de 70 km/h quando transporte passageiros em pé; b) Serviços em modo rodoviário realizados exclusivamente dentro de um perímetro urbano ou entre perímetros urbanos contíguos; c) Serviços em modo rodoviário de ligação entre perímetros urbanos próximos, cujo trajeto se realize maioritariamente no interior desses perímetros urbanos, sujeitos a uma limitação de velocidade de 70 km/h no trajeto entre perímetros urbanos quando transportem passageiros em pé.”

⁶² Cf. Anexo ao RJSTP: “VI. Informação ao público

1 - Os critérios de informação ao público estão relacionados com o nível de informação prestada sobre o serviço público de transporte de passageiros disponível.

2 - Para efeitos de divulgação e configuração do nível mínimo de serviço público de transporte de passageiros e do próprio serviço de transportes existente, devem ser disponibilizados diagramas em todos os pontos de acesso à rede, incluindo: a) Informação clara e adequada sobre o serviço público de transporte de passageiros, percurso, paragens com identificação dos interfaces e horários, com identificação do ponto de acesso em que se encontra; b) Informação clara e adequada que permita, quando aplicável, uma fácil leitura da rota e horários para acesso à sede de concelho e à cidade de referência, incluindo transbordos e modos de transporte a utilizar para o efeito; c) Informação clara e adequada sobre as tarifas e títulos de transportes disponibilizados no percurso em causa e ou na área geográfica em que se insere, incluindo de outros modos de transporte com o qual seja efetuado interface, bem como as condições de acesso a bonificações e descontos; d) Informação clara e adequada sobre os direitos dos passageiros nos vários modos de transporte, bem como dos deveres a observar e as cláusulas contratuais gerais aplicáveis ao contrato de transporte entre o operador de transportes e o passageiro.

3 - Os operadores de serviço público devem divulgar ao público, na Internet, informação detalhada sobre as características do serviço público de transporte prestado, nos termos a definir por deliberação a aprovar pelo conselho diretivo do Instituto da Mobilidade e dos Transportes, I. P.”

geral da população (Censo) mais recente ou noutras fontes de recolha de informação.

O TPF é o modo de transporte ideal para alcançar os referidos “*mínimos*”, uma vez que, por exemplo, garantir o transporte a “*Todos os locais com população residente superior a 40 habitantes*” não é sustentável, em vários critérios, com os meios tradicionais.

O TPF é assim definido, de acordo com a legislação vigente⁶³, como o serviço público de transporte de passageiros explorado de forma adaptada às necessidades dos utilizadores, permitindo a flexibilidade de, pelo menos, uma das seguintes dimensões da prestação do serviço: itinerários, horários, paragens e tipologia de veículo.

Tal como referido na nota introdutória ao Decreto-Lei n.º 60/2016, “*O transporte de passageiros flexível permite colmatar algumas das limitações do transporte público convencional, podendo desempenhar funções de grande importância, designadamente oferecer acessibilidade nas zonas isoladas e dispersas, garantir um serviço de transporte nos espaços periurbanos onde a densidade populacional não justifica a rede existente e, complementando a rede de transporte público regular nas zonas urbanas, responder às necessidades específicas da população mais envelhecida e em idade escolar, bem como assegurar as necessidades de mobilidade das pessoas com mobilidade condicionada que necessitam de um serviço específico e de proximidade.*”

De acordo com n.º 1 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 60/2016, o 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.

E deve complementar - não substituir - o sistema de transportes já existente, articulando-se com os diferentes modos de transporte rodoviário, fluvial, ferroviário e outros sistemas guiados explorados nos termos do RJSPT e de acordo com as modalidades fixadas no artigo 34.º deste último diploma.

Entidades Competentes

As entidades competentes para a implementação e coordenação dos serviços de TPF são as autoridades de transportes previstas pelo RJSPT⁶⁴, as quais

⁶³ Cfr. alínea u) do artigo 3.º do RJSPT e da alínea f) do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 60/2016.

⁶⁴ Artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 60/2016.

podem realizar serviços de TPF recorrendo a meios próprios, ou através de contratualização com entidades empresariais locais, nos termos da legislação aplicável.

Contratualização

A exploração do TPF é atribuída pela autoridade de transportes competente, de acordo com as regras do capítulo IV do RJSTP, devendo consubstanciar-se na celebração de um contrato, que pode conter obrigações de serviço público⁶⁵.

O contrato de serviço público é obrigatoriamente reduzido a escrito, devendo, do mesmo, constar, de forma clara, os direitos e obrigações de cada uma das partes e as características do TPF a prestar, designadamente, e quando aplicável⁶⁶:

- O modelo de remuneração do operador de serviço público, incluindo a eventual compensação por obrigações de serviço público previstas no contrato e os critérios para a sua determinação, quando sejam impostas;
- O modelo de contrapartidas a pagar pelo operador de serviço público à autoridade de transportes competente pelo direito de exploração do TPF;
- O regime de partilha de risco e de responsabilidades, entre autoridades de transportes e operador, inerente ao contrato, designadamente perante os passageiros e terceiras entidades;
- A titularidade e o modo de repartição das receitas geradas pela exploração do serviço;
- O regime de incentivos e penalidades, quando aplicável;
- A cobertura espacial e temporal da procura e da oferta, os títulos de transporte a disponibilizar, o respetivo tarifário e o sistema de bilhética e as formas de articulação intermodal;
- O prazo de vigência do contrato, de acordo com o previsto no Regulamento (CE) n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007 (Regulamento), relativo aos serviços públicos de transporte ferroviário e rodoviário de passageiros;
- Os direitos exclusivos atribuídos e ou as obrigações de serviço público, caso sejam impostas;
- As modalidades de repartição dos custos ligados à prestação dos serviços, nomeadamente, os custos de pessoal, de energia, de gestão, de manutenção e de operação de veículos;
- Os parâmetros de qualidade do serviço, contemplando os critérios de qualidade mais relevantes para os passageiros, como sejam a pontualidade, a informação prestada, a taxa de ocupação, o serviço de apoio ao cliente, a limpeza e a conservação dos veículos;
- Os parâmetros de qualidade ambiental e energética, segurança, acessibilidade a pessoas de mobilidade reduzida e conforto associados aos veículos;
- O sistema de indicadores de execução e fiscalização do contrato, sua especificação, requisitos de transferência de dados, titularidade do sistema e processo de auditoria, obrigações de reporte, bem como a forma e a periodicidade da sua comunicação;
- As regras relativas à modificação e ao incumprimento do contrato pelas partes, bem como à sua resolução;
- A indicação dos casos em que é possível a alteração, a suspensão ou a resolução do contrato por razões de interesse público;

⁶⁵ Nos termos do disposto no artigo 35.º do RJSTP e do artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 60/2016. Por sua vez, o n.º 1 do artigo 18.º do RJSTP inserido no referido capítulo IV, prescreve que “A seleção de qualquer operador de serviço público segue o regime

jurídico estabelecido no Regulamento e no Código dos Contratos Públicos, sem prejuízo do disposto no presente RJSTP”.

⁶⁶ De acordo com o disposto no artigo 21.º do RJSTP.

- A propriedade do material circulante e dos restantes meios afetos à exploração e o respetivo planeamento e gestão;
- O regime associado ao estabelecimento da concessão;
- A caução aplicável, nos termos previstos no Código dos Contratos Públicos.

E, sempre que a prestação de serviço de TPF integre obrigações de serviço público ou regras gerais, deve constar de contabilidade separada, nos termos do artigo 6.º do Regulamento (cfr. n.º 3 do artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 60/2016).

O n.º 1 do artigo 3.º deste Regulamento prevê que *"Quando uma autoridade competente decida conceder ao operador da sua escolha um direito exclusivo e/ou uma compensação, qualquer que seja a sua natureza, em contrapartida da execução de obrigações de serviço público, deve fazê-lo no âmbito de um contrato de serviço público."* Já o artigo 6.º a que alude o Decreto-Lei n.º 60/2016 dispõe sobre as compensações pelo serviço público, remetendo para um anexo ao referido diploma, que contém um conjunto de regras que regulam a atribuição das mesmas.

Em todo o caso, quando a atribuição do TPF for efetuada fora do âmbito de um contrato de serviço público, quanto a serviços prestados em veículos ligeiros ou pesados, deve conter, no mínimo⁶⁷:

- Os direitos e deveres do operador e a descrição dos serviços objeto da autorização;
- O tarifário e o sistema de cobrança inerentes ao serviço objeto da autorização;
- O prazo de vigência e as condições de modificação e cessação dos termos da autorização.

⁶⁷ Cfr. n.º 4 do artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 60/2016 e n.º 2 do artigo 21.º do RJSPTP.

⁶⁸ Tal como previsto na alínea l) do artigo 21.º do RJSPTP. Em informação divulgada pela AMT em https://www.amt-autoridade.pt/media/1777/csite_indicadores_monitorizacao_supervisao_at.pdf, foi apresentado um elenco não exaustivo de indicadores que podem ser incorporados nos cadernos de encargos e contratos de serviço público ou em instrumento regulamentar, e

Monitorização

As autoridades de transportes são competentes para o acompanhamento e monitorização do cumprimento dos contratos de serviço público de que sejam titulares ao abrigo do RJSPTP, tendo como base quer a informação a que se reporta o artigo 22.º do mesmo diploma, quer o conjunto de indicadores de monitorização e supervisão estabelecidos nos contratos celebrados⁶⁸.

O TPF em exploração é objeto de registo obrigatório no sistema de informação de âmbito nacional gerido pelo IMT, I. P., impendendo sobre os operadores de serviço público a obrigatoriedade de tal registo e competindo às autoridades de transportes garantir que esse registo é efetuado, bem como validar os dados exigíveis⁶⁹.

Devem ser inseridos e atualizados diversos dados relevantes que incluem, além do respetivo Relatório e Contas anual referente ao ano anterior, os seguintes: (i) Dados geográficos e alfanuméricos de caracterização de cada linha e paragem; (ii) Horário; (iii) Tarifários; (iv) Número de veículos.km produzidos; (v) Número de lugares.km produzidos; (vi) Número de passageiros transportados; (vii) Número de passageiros.km transportados; (viii) Número de lugares.km oferecidos; (ix) Receitas e vendas tarifárias anuais; (x) Custos diretos e indiretos da operação, de acordo com as normas contabilísticas em vigor; (xi) Velocidade comercial média à hora de ponta e fora da hora de ponta; (xii) Tipologia de veículo utilizado, incluindo a capacidade, o tipo de combustível e o consumo médio por km⁷⁰.

que poderão auxiliar na elaboração, supervisão e fiscalização de contratos de serviço público, naturalmente adaptando aos modos e aos diversos circunstancialismos locais.

⁶⁹ N.ºs 1 e 5 do artigo 22.º do RJSPTP.

⁷⁰ De acordo com a informação transmitida pelo IMT à AMT, em 2024, a plataforma StePP, que constitui o sistema de informação gerido pelo IMT, não permitia ainda o registo de dados relativo ao transporte flexível.

Modalidades

A exploração do TPF pode ser efetuada numa ou várias das seguintes modalidades⁷¹:

- Flexibilidade, total ou parcial, na determinação das paragens, dos itinerários, das frequências e dos horários dos serviços;
- Flexibilidade na capacidade e características dos veículos a afetar a cada serviço;
- Existência de sistemas de solicitação ou reserva de serviço pelo passageiro;
- Regime tarifário especial;
- Exploração do serviço através da utilização de meios e recursos enquadráveis no disposto do n.º 2 do artigo seguinte;
- Exploração do serviço através da utilização de meios e recursos afetos ao transporte escolar;
- Exploração do serviço através da utilização do transporte em táxi; ou;
- Exploração do serviço através da utilização do serviço de aluguer de veículos de passageiros com ou sem condutor, nos termos da respetiva legislação,

A oferta de TPF deve ter em conta o serviço público de transporte de passageiros (STPF) já existente na mesma área territorial, podendo a referida exploração, caso aplicável, ser integrada ou articulada com o SPTP regular já explorado no âmbito do mesmo modo ou de outros modos de transporte.

A autoridade de transportes pode optar por atribuir ou autorizar a implementação de serviços de TPF a título provisório, experimental e de duração limitada, com prazo máximo de seis meses, com base em fundamentado interesse público, previamente e com

vista à ponderação de formação de procedimento de atribuição e contratualização⁷².

São, assim, diversas as modalidades de TPF, sendo que o Decreto-Lei n.º 60/2016⁷³ permite a flexibilidade em termos dos percursos, nas componentes de itinerários, paragens e horários, assim como na tipologia dos veículos a utilizar. E, enquanto transporte a pedido, o TPF pode ser efetuado por solicitação do passageiro, diretamente ao longo do percurso, em paragens preestabelecidas, ou através de reserva com utilização de tecnologias de informação e comunicação.

Em termos de flexibilidade de percurso, existem as seguintes soluções⁷⁴:

- Percurso predefinido, com destino e paragens fixas, e horários predeterminados, mas com a possibilidade de desvios previamente requisitados, sem prejuízo do cumprimento do horário das paragens fixadas no itinerário principal;
- Percurso totalmente flexível, sem origem e destino definido, com locais de partida, percurso, paragens e horários previamente combinados com os passageiros;
- Modalidades mistas, com parte da oferta (percursos, paragens, horários, veículos) fixa e outra parte flexível.

No que se refere à flexibilidade na tipologia dos veículos, o TPF pode ser prestado através de veículos pesados de passageiros ou de veículos ligeiros devidamente licenciados para o transporte público de passageiros, devendo os veículos utilizados para a prestação de TPF apresentarem os dísticos identificativos aprovados por deliberação do conselho diretivo do IMT, I.P.

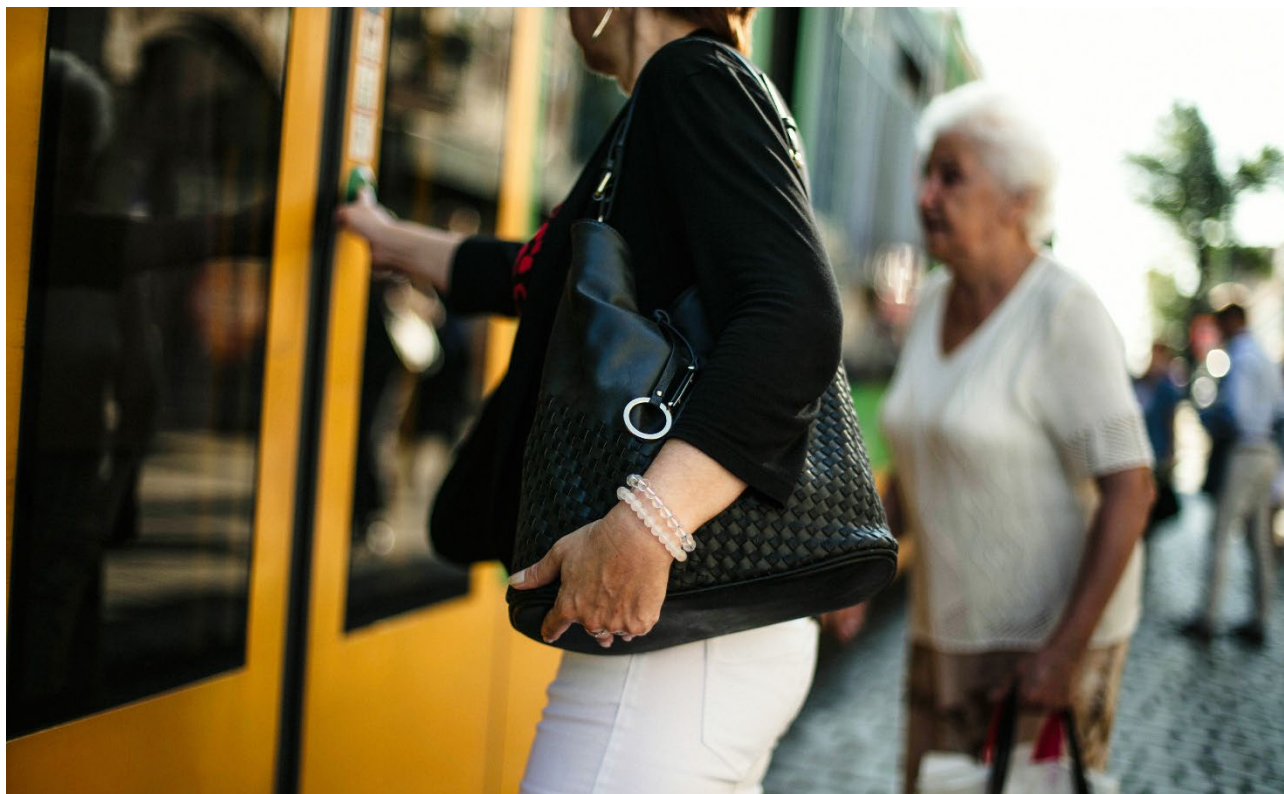
No capítulo seguinte aprofunda-se o tema relacionado com as modalidades da oferta de serviços de TFP.

⁷¹ Artigo 34.º do RJSPTP.

⁷² Cfr. n.º 5 do artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 60/2016.

⁷³ Cfr. artigo 12.º.

⁷⁴ Cfr. artigo 13.º.



Informação aos passageiros

As autoridades de transporte podem optar pelo modelo de exploração que melhor responda aos requisitos de mobilidade e características dos utilizadores e da região. Em todo o caso, e dependendo do modelo e das características do serviço, a AT ou o operador devem publicitar de forma clara, compreensível e facilmente acessível, em suporte de papel e no respetivo sítio da internet, antes do início da prestação do serviço de TPF, informação sobre: a identificação e contactos do operador; a(s) área(s) de atuação e vias onde opera e, consoante o aplicável, o itinerário, paragens, horários e quais os percursos parciais ou totalmente fixos ou flexíveis; a tarifa do serviço, bem como todas as condições de aplicação desse preço e eventuais tarifas sociais; as regras de acesso do passageiro ao serviço; o modelo de funcionamento da exploração do serviço; a forma de agendamento e cancelamento da reserva, quando aplicável, e o eventual montante correspondente a

pagar pelo passageiro; a disponibilidade do livro de reclamações pelo operador, nos termos do Decreto-Lei n.º 156/2005, de 15 de setembro⁷⁵.

Regime tarifário

Os títulos de transporte e tarifas dos serviços de TPF, em veículos ligeiros ou pesados, são definidos de acordo com a regulamentação especial relativa às regras gerais tarifárias ou nos termos do contrato celebrado com a autoridade de transportes competente, podendo inclusive ser previstas tarifas sociais⁷⁶.

Operadores

De acordo com o previsto no Decreto-Lei n.º 60/2016, podem ser operadores de TPF as empresas licenciadas para a atividade de transporte rodoviário de passageiros e para o transporte em táxi, e subsidiariamente, as instituições particulares de

⁷⁵ Decreto-Lei n.º 156/2005, de 15 de setembro, que estabelece a obrigatoriedade de disponibilização do livro de reclamações a todos os fornecedores de bens ou prestadores de serviços que tenham contacto com o público em geral, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 371/2007, de 6 de novembro, pelo Decreto-Lei n.º 118/2009, de 19 de maio, pelo Decreto-Lei n.º 317/2009, de 30 de outubro e pelo

Decreto-Lei n.º 242/2012, de 7 de novembro, pelo Decreto-Lei n.º 74/2017, de 21 de junho e pelo Decreto-Lei n.º 81-C/2017, de 07 de julho e pelo Decreto-Lei n.º 9/2020, de 10 de março (Decreto-Lei n.º 156/2005).

⁷⁶ Cfr. artigo 17.º do Decreto-Lei n.º 60/2016.

solidariedade social, desde que a realização de serviços de transporte se encontre prevista nos seus estatutos.

Considerando que, na sua maioria, os serviços de TPF em Portugal são prestados por empresas licenciadas para o transporte em táxi, importa, pela sua relevância, considerar o enquadramento legal desta atividade em Portugal.

A atividade de transporte em táxi em Portugal é regulada pelo Decreto-Lei n.º 101/2023, de 31 de outubro, que aprova o regime jurídico do serviço público de transporte de passageiros em táxi, o qual prevê no artigo 12.º que *“Sem prejuízo da possibilidade de delegação de competências prevista no n.º 2 do artigo seguinte, os municípios são as autoridades de transportes competentes quanto ao serviço público de transportes em táxi, sendo as respetivas câmaras municipais competentes para:*

Fixar o contingente de táxis em cada concelho;

- a) Gerir o respetivo espaço público, aprovando e estabelecendo os regimes de estacionamento, incluindo praças de táxi;*
- b) Proceder ao licenciamento dos veículos;*
- c) Fixar as tarifas específicas aplicáveis ao seu território, de acordo com as regras e princípios definidos no regulamento a que se refere o n.º 1 do artigo 20.º;*
- d) Fiscalizar as matérias por si regulamentadas, incluindo as definidas em concurso para a atribuição de licenças ao abrigo do contingente definido nos termos da alínea a).”*

Dispõe-se ainda, nos artigos 15.º e 16.º do referido diploma, que o número de táxis é determinado através da fixação de contingentes pela AT para o respetivo território através de procedimento de consulta pública prévia, cujo âmbito coincide com o território da AT, devendo ser obrigatoriamente ouvidos os operadores de táxi, representados através das respetivas associações profissionais. As licenças de

táxi são atribuídas pelas AT, no âmbito dos contingentes determinados, de nível municipal ou intermunicipal, em função de critérios qualitativos estabelecidos e por meio de concurso público aberto às entidades licenciadas como operadores de táxi.

Está previsto no artigo 23.º do Decreto-Lei n.º 101/2023, de 31 de outubro, que *“Deve ser disponibilizado livro de reclamações, no formato físico ou eletrónico, nos termos do Decreto-Lei n.º 156/2005, de 15 de setembro, na sua redação atual, conforme os casos, sendo a AMT a entidade competente para os efeitos de tratamento de reclamações”* e que *“Os veículos devem indicar, em formato visível, as ligações ao livro de reclamações eletrónico e o endereço de correio eletrónico de reclamações da AMT, bem como os meios de resolução alternativa de litígios existentes e mencionar o direito do consumidor à arbitragem necessária.”*

Está ainda consagrado no artigo 27.º do referido diploma que *“As autoridades de transportes podem definir contingentes de veículos para pessoas com mobilidade reduzida”* os quais *“devem ser licenciados pelas autoridades de transportes, desde que cumpram as características técnicas de adaptação a definir por deliberação do conselho diretivo do IMT, I. P.”*.

3.1 Opções de planeamento de oferta

Como referido, o Decreto-Lei n.º 60/2016 estabelece⁷⁷ que o TPF pode realizar-se através de percursos pré-definidos e/ou flexíveis nas componentes de itinerários, paragens e horários, admitindo-se igualmente a flexibilidade na dimensão dos veículos que asseguram este transporte. Seguidamente, reflete-se sobre cada uma destas modalidades e apresentam-se alguns exemplos de aplicação sem, contudo, se pretender um carácter de exaustividade.

⁷⁷ N.º 1 do artigo 12.º.

Sistemas com percursos, horários e frotas fixas

Em Portugal, existem vários exemplos de **sistemas de TPF apoiados em sistemas de percursos, horários e frotas fixas**, os quais se distinguem da oferta de SPTP regular porque apenas são realizados se houver uma solicitação por parte do passageiro.

Esta opção facilita a compreensão da oferta de TPF por parte dos utilizadores e o processo de planeamento das viagens, permitindo a sua implementação em projetos com pouca maturidade ao nível tecnológico de reserva e planeamento das rotas e garante uma maior previsibilidade aos operadores de transporte.

Em fases iniciais da implementação de um serviço de TPF, em que a rede serve um território não muito extenso e/ou com reduzido número de reservas, a

modalidade com percursos, horários e rotas fixas pode ser uma solução adequada para a fase de arranque de projeto, permitindo testar a adesão e a forma como o serviço é operacionalizado.

Importa referir que esta modalidade permite considerar extensões de percurso e/ou a realização de desvios que apenas são ativados quando há procura, sendo uma situação que ocorre em várias redes de TPF (p.e., na da CIM do Médio Tejo), mas também na rede do SPTP regular (p.e., no concurso para transporte público regular da CIM do Douro, no qual está prevista a realização de TPF, quando exista procura nos pontos mais extremos de uma das circulações).

Do ponto de vista dos utilizadores, nomeadamente em territórios com uma procura mais dispersa, a rigidez deste modelo pode não ser a mais adequada aos requisitos de mobilidade da população, porque pode excluir alguns locais com potencial de utilização do TPF.



Percursos totalmente flexíveis

Esta tipologia é uma das mais flexíveis e adaptáveis dentro do conceito de TPF. O itinerário e as paragens são definidos em função da procura real dos passageiros e não seguem rotas pré-determinadas. Da mesma forma, o horário é ajustável, com o serviço a ser ativado conforme as necessidades dos utilizadores. Neste modelo, os passageiros solicitam o transporte com antecedência, através de um sistema de reserva (geralmente via telefone ou aplicação) e o sistema de planeamento de reservas define a rota do veículo com base nessas solicitações.

No dimensionamento de redes de transporte flexível com estas características, existe normalmente a necessidade de impor algumas restrições, seja devido a questões operacionais (nomeadamente de disponibilidade de veículos), seja relacionado com questões financeiras. Normalmente, as restrições que são colocadas mais frequentemente prendem-se com o horário em que o serviço é realizado ou com a zona do território onde o serviço pode ser ativado e operar.

Quando o país atravessou a pandemia por Covid-19, várias autarquias disponibilizaram serviços de transporte a pedido, apoiados em serviço de táxi, que asseguravam o transporte de ida e volta das pessoas ao local de vacinação.

Modalidades mistas

Existem ainda serviços de transporte com níveis de flexibilidade intermédios e que assumem flexibilidade relativamente a algumas dimensões, entre estes destacam-se:

- Percursos com rotas, horários e paragens pré-definidos, **em que existem pequenos desvios numa lógica de serviço porta-a-porta**. Nestes casos, existe uma margem de adaptação relativamente às paragens pré-definidas, procurando desta forma responder melhor às necessidades de mobilidade da população, nomeadamente dos mais idosos. Note-se que esta lógica poderá ser apenas parcial, nomeadamente através da recolha dos passageiros em paragens específicas e destino acordado com o passageiro.
- **Na tipologia de paragens fixas com itinerários e horários flexíveis** o serviço opera com um número limitado de paragens previamente definidas, mas o itinerário e os horários são ajustados com base nas reservas dos utilizadores. Os passageiros podem solicitar o transporte para uma das paragens predefinidas, mas o veículo não segue um percurso rígido, otimizando a rota conforme as solicitações recebidas.

Esta tipologia, embora possa ser menos vantajosa na ótica das pessoas com mobilidade reduzida do que um sistema totalmente flexível “*Porta-a-Porta*”, tem vantagens no que diz respeito à operacionalização do sistema. A maior simplicidade de comunicação com os motoristas e utilizadores torna a operação mais simples e evita eventuais erros de registo de moradas no ato da reserva. Por outro lado, as paragens, se devidamente identificadas, são um ponto inequívoco para o qual os motoristas e utilizadores se devem dirigir e devem ser localizadas em locais em que o acesso e o estacionamento dos veículos afetos ao serviço é permitido.

Na modalidade em que tanto as paragens quanto o itinerário são fixos, mas o horário de operação é flexível e depende das solicitações, o serviço pode ser ativado durante períodos horários específicos, nomeadamente quando a procura é menor, como à noite ou nos fins de semana.

Este modelo pode ser mais adaptado a zonas periurbanas ou nos subúrbios de grandes cidades, onde a procura fora das horas de ponta pode não justificar a operação contínua do SPTP regular. O veículo só parte quando há passageiros registados, mantendo uma rota e paragens fixas, mas otimizando o horário.

Existem, ainda, outras experiências em que a flexibilidade do serviço é total, mas dentro de uma zona pré-definida e/ou tendo em consideração um período horário (de manhã/de tarde) em dias fixos da semana. Esta opção foi adotada com resultados bastante positivos e permite que, num determinado território, todos os lugares de uma determinada zona sejam servidos por uma solução de TPF que rebate numa paragem do SPTP regular e, assim, assegura o acesso à rede do SPTP regular, ainda que impondo a obrigatoriedade de um transbordo

Tabela 2 - Modalidades de planeamento da oferta | Alguns exemplos não exaustivos

Modalidade de planeamento da oferta	Exemplos de aplicação
Percursos, horários, paragens e frota fixas	LINK (CIM do Médio Tejo)
Percursos totalmente flexíveis	Saúde + 65 (Município do Porto) Vallirana (Provincia de Barcelona)
Modalidades mistas	SIT Flexi (CIM de Coimbra) Ir e Vir (CIM de Viseu Dão Lafões) + Perto (Projeto Piloto – Município do Porto) Transporte Flexível Castelo Branco (Município de Castelo Branco) Collecto (Táxis Coletivos Noturnos, Bruxelas)

3.1.1 Articulação com a oferta de transporte regular e flexibilidade dos percursos e paragens

Nos termos do Decreto-Lei n.º 60/2016, o TPF deve obedecer a uma lógica de complementaridade com o SPTP regular, de modo a evitar a duplicação de recursos. O planeamento do TPF deve ter esta preocupação em consideração, podendo existir várias possibilidades:

Serviço de rebatimento à rede de SPTP regular

Em muitas situações, o TPF é usado como um serviço complementar ao SPTP convencional, funcionando com um serviço de “*primeira e última milha*”. Este tipo de serviços pode funcionar sempre que não exista procura suficiente em determinada zona ou em determinados períodos do dia que não justifiquem a utilização do SPTP regular.

São diversos os exemplos de serviços de TPF que foram desenhados para promover a integração com o SPTP regular, destacando-se entre estes a oferta de transporte flexível em Castelo Branco (MobiCab), o serviço Porto + Perto, ou a oferta promovida em Guimarães (Vitrus). Nestes casos, os serviços

funcionam numa lógica de alimentação da rede do SPTP regular.

Para que este tipo de serviços tenha êxito, é necessário garantir uma boa coordenação com o SPTP regular, de modo a evitar tempos de transbordo excessivos, ou evitar casos em que não é possível realizar o transbordo. Como medida de salvaguarda do utilizador, devem ser definidos requisitos mínimos de qualidade, de modo a garantir aos utilizadores que o percurso agendado será sempre realizado, seja através de transbordo para a rede regular ou, quando tal não é possível, garantindo a realização da viagem integralmente em transporte flexível.

É fundamental que a programação dos horários do TPF seja realizada de modo a considerar um tempo razoável de antecedência de chegada à paragem do transporte rodoviário regular, assegurando sempre a possibilidade de transbordo (no caso de Guimarães é de 10 minutos). Em Castelo Branco coexistem situações de rebatimento na rede regular, com serviços que promovem a ligação entre a origem e o destino final da viagem, sem necessidade de utilização de outros serviços de transporte regular.

Também no Algarve e no Porto, uma das opções foi no sentido de oferecer um serviço porta-a-porta, sem necessidade de rebatimento para a rede regular.

Serviços de rede

Os serviços de rede enquadram-se na tipologia de serviços de transporte flexível com horários, percursos e horários fixos, podendo ter diferentes lógicas:

- Existência de um serviço regular base, com uma parte flexível (com percursos e paragens virtuais) que só é realizada quando é requisitada;
- O serviço é regular em determinados períodos do dia e/ou do ano e flexível noutros períodos. Esta situação acontece nalguns casos em que existe uma oferta de transporte regular durante o período escolar e serviços de transporte flexível durante o período de férias escolares. É o caso do “*Ir e Vir*” da CIM Viseu Dão Lafões, do transporte a pedido da CIM Médio Tejo e também do SIT FLEXI da CIM-Região de Coimbra⁷⁸.
- A possibilidade de substituição de serviços regulares por transporte flexível e vice-versa deve ser ponderada sempre que existam variações de procura que justifiquem a adoção de um ou outro tipo de serviço, mediante a avaliação de vários fatores em termos de custo-benefício.

Serviço vaivém

Os serviços vaivém podem ter a sua aplicação no transporte de/para grandes polos geradores ou na ligação a interfaces de transporte.

Um exemplo é o serviço implementado pela CIM das Beiras e Serra da Estrela, entre a estação de Manteigas / Belmonte, Vale da Amoreira, Sameiro e a Vila de Manteigas, que permite a ligação aos comboios da linha da Beira Baixa naquela estação.

⁷⁸ No caso da CIM-RC, o próprio regulamento de adesão prevê o agendamento de “serviços excecionais” que tenham ponto de origem ou destino em paragens não fixas,

Serviços de substituição

Os serviços de substituição visam a substituição temporária, por motivo de obras ou outros, de um serviço. A CP tem implementado um serviço de transporte flexível na linha do Vouga, que permite a realização de percursos em táxi, que antes eram realizados por comboio, entre Sernada do Vouga e Oliveira de Azeméis.

De um modo geral, verifica-se que quando existe serviço da rede regular, são adotadas as paragens do transporte regular, mas, nos casos em que este não está disponível, são criadas paragens específicas que, em regra, são identificadas por um postelete onde está disponível o número da central de reservas.

Figura 25
Postelete

(Fonte: [Torres Novas com duas novas paragens do Transporte a Pedido 'LINK' | Médio Tejo](#), consultado a 21 de novembro de 2024)



3.1.2 Tipologias dos veículos utilizados

Na maior parte das operações de TPF são utilizados táxis, com capacidade de transporte para 4 lugares, existindo situações em que os veículos têm uma capacidade superior (Castelo Branco, Médio Tejo ou Região de Coimbra).

em zonas do território da CIM-RC sem serviço de transporte público regular de passageiros no período não escolar.

Figura 26

Postaleta

(Fonte: [\(20+\) Os postaletes do SIT Flexi têm a informação...](#) - Município de Arganil | Facebook, consultado a 21 de novembro de 2024)



Figura 27

Exemplo de veículo TPF

(Fonte: Bem-vindo VITRUS Ambiente, consultado a 29 de novembro de 2024)



3.1.3 Critérios de acesso, planeamento do serviço e protocolos de reservas de viagens

Ainda assim, existem exemplos em que são utilizados outros meios de transporte:

- Em Guimarães, o serviço de TPF é assegurado por autocarros com capacidade intermédia (22 passageiros, sendo os veículos totalmente elétricos);
- No Algarve, como a rede de TPF integra a concessão, a oferta de TPF é assegurada com a frota de material circulante disponível;
- Na CIM do Médio Tejo são utilizados veículos de maior capacidade (tais como veículos ligeiros de nove lugares) para assegurar as ligações intermunicipais de maior distância para os percursos em que é possível agrupar um número mais elevado de passageiros;
- Na CIM Douro, por exemplo, existe uma componente de TPF na rede de SPTP regular, sendo o serviço realizado na sua extensão máxima, apenas nas situações em que existe procura.

Os sistemas de TPF baseiam-se na solicitação do serviço ou reserva por parte dos passageiros, podendo variar bastante ao nível da sua complexidade e ao nível da sua automatização. O termo “*sistema de reservas*” abrange todo o processo de reserva da viagem, até à disponibilização e comunicação da mesma ao utilizador e ao operador encarregue de prestar o serviço de transporte.

Normalmente, a reserva pode ser feita através de uma chamada telefónica ou SMS para uma linha de atendimento criada para o efeito, ou através de plataformas digitais (website ou app).

Nos **sistemas de reserva mais simples**, em que a oferta e o número de utilizadores permitem que a gestão seja realizada sem recurso a plataformas digitais, o utilizador, em geral, reserva o serviço no dia anterior ao da viagem, normalmente através de telefone, de modo que o gestor do sistema de reservas tenha tempo de receber os vários pedidos, fazer a atribuição destes aos serviços e, finalmente, contactar os utilizadores e operadores. Estes sistemas de reservas mais simples requerem normalmente um ou mais funcionários (ainda que os mesmos possam exercer estas funções em part-

Figura 28
Serviço de TPF na Região do Alentejo
(Fonte: <https://mobilidade.alentejo.pt>,
consultado em dezembro de 2024)



time), responsáveis por receber os pedidos e fazer todo o processo de gestão e comunicação.

Apesar de, como referido anteriormente, em operações pequenas, ser possível uma gestão de reservas sem recurso a plataformas tecnológicas, a partir de certos níveis de oferta e de procura começa a ser mais eficiente dispor de uma plataforma digital que permita não só centralizar as reservas, mas também criar rotas, assim como comunicar e confirmar as viagens aos utilizadores e operadores.

Uma vez realizada a reserva, os motoristas são informados, telefonicamente ou através da app, da necessidade de realização do serviço. No caso do Porto, a reserva do serviço é equiparada a um serviço de táxi com reserva e por isso, a antecedência necessária é muito reduzida, até pela própria dimensão do serviço de táxi na cidade.

Em Portugal, vários serviços de transporte flexível, nomeadamente ao nível das CIM, de onde se destacam a CIM Médio Tejo, CIM Viseu e Dão Lafões e CIM Região de Coimbra, têm já uma plataforma tecnológica que permite fazer a gestão das reservas e do serviço. Não obstante, é consensual a necessidade de dispor não só de uma app de

reservas, mas também de atendimento telefónico, uma vez que a maioria dos pedidos chega por esta via, o que está muito relacionado com o facto de o público-alvo destes sistemas de transporte em Portugal serem os mais idosos.

Ainda assim, na maior parte dos serviços de TPF, a reserva é realizada até às 15h00 do dia útil anterior e a confirmação da existência do serviço é dada até às 17h00, podendo ser efetuada por telefone ou através da utilização da app, quando esta está disponível (como no caso do serviço do Porto). Se compararmos com alguns exemplos internacionais, constata-se que a maioria dos serviços requer que as reservas sejam efetuadas com menor antecedência (vide Tabela 3).

Existem no mercado várias plataformas digitais para a gestão do transporte flexível que têm vindo a ser adotadas em operações de TPF em Portugal e no resto da Europa. Consoante o tipo de plataforma, é possível registar automaticamente pedidos que cheguem por via digital, fazer a integração com pedidos de outras plataformas, fazer a correspondência entre os pedidos e o serviço e realizar a comunicação com os utilizadores e operadores.

Tabela 3 - Exemplos internacionais de serviços de transporte flexível

País / Serviço	Antecedência de reserva	Forma de reserva	Tipologia	Operação	Tarifa
Dinamarca (Região da Jutlândia do Norte) / Telebus	1 hora	Telefone	Percursos e horários fixos, que só se realizam se houver procura	Autocarros	Aplicam-se as regras tarifárias do transporte regular
Dinamarca (Região da Jutlândia do Norte) / Flextur	2 horas	Telefone	Porta-a-Porta (sem horários ou percursos predefinidos)	S/I	Copagamento preço / km
Dinamarca (Região da Jutlândia do Norte) / Teletaxi	1 hora	Telefone	Porta-a-Porta (em determinados percursos ou zonas predefinidas)	Táxis	Commuter cards ou 9,0 DKK por zona para adultos e 4,5 DKK para crianças e pensionistas, por uma única viagem. Mínimo 2 zonas
Espanha (Município de Vallirana, Catalunha) / Vallibus	Tempo Real	App / Telefone	Porta-a-Porta (sem horários ou percursos predefinidos)	Autocarros	Aplicam-se as regras tarifárias do transporte regular
Itália (Narni) / Chiamabus	3 horas	Telefone / Website	Entre paragens de TP (sem horários ou percursos pré-definidos)	Autocarro	1,30€ - 90 min. Tem passes semanais e mensais
Ring-a Link	1 dia	Telefone	Sistema misto (porta-a-porta com uma parte do percurso e horários predefinidos)	Autocarro	Aplicam-se as regras tarifárias do transporte regular

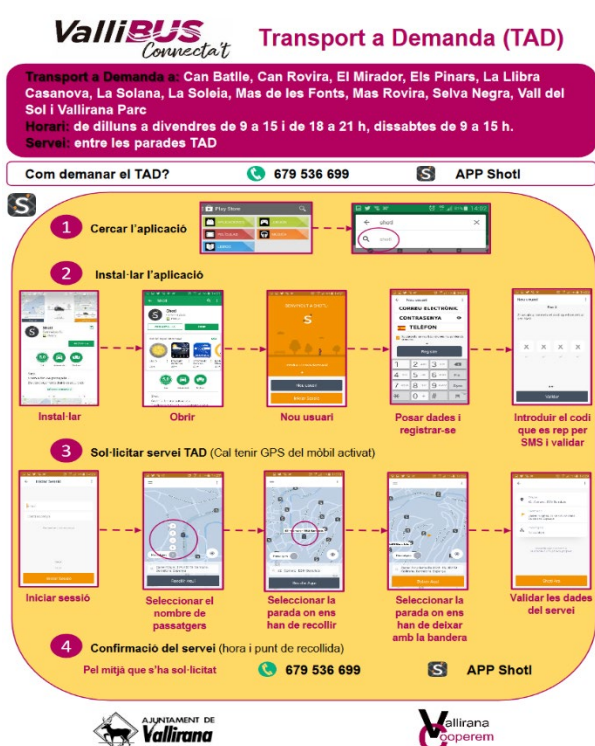
Na generalidade dos serviços de TPF considerados, o acesso à sua utilização é universal (CIM Médio Tejo, Município de Castelo Branco, Município de Guimarães, CIM Região de Coimbra ou CIM do Algarve), implicando apenas que as pessoas

reservem o serviço, indicando nome, número de telefone, paragem e serviço que pretendem utilizar. No serviço Porto 65+, são considerados critérios de residência e de idade para limitar o universo de utilizadores da oferta de transporte flexível a pedido e,

por isso, os utilizadores devem ser detentores do cartão Porto.

Como estes serviços são na realidade serviços em táxi, o processo de reservas é apoiado por centrais de reserva de táxis e, como tal, não é necessária grande antecedência entre o momento de reserva e a realização do serviço.

Figura 29
Serviço de TPF de Vallirana
(Fonte: [Website](#))



A central de mobilidade de Basse Meuse, nos municípios de Oupeye e Visé, na Bélgica, permite reservar, através de telefone ou e-mail, uma viagem porta-a-porta entre um qualquer local destes municípios, sendo o despacho feito manualmente na central de mobilidade.

O serviço de TPF de Vallirana, Espanha, permite a reserva em tempo real, por telefone ou online.

3.2 Modelos de contratação do serviço e encargos associados

Na maioria dos casos em que os serviços de transporte flexível estão mais consolidados, os mesmos são assegurados por táxis, os quais são contratados para realizar estes serviços.

Na CIM do Médio Tejo, na qual a oferta de TPF está já implementada há vários anos e em que é oferecido um conjunto significativo de circuitos, o serviço é realizado com recurso a empresas de táxi, de entre os que integram contingentes municipais que podem responder individualmente ou em agrupamento com outros (normalmente são identificadas duas ou três viaturas). Existe grande variação no período contratual assumido.

Existem também situações em que o serviço de TPF foi integrado no concurso público para a contratualização da rede regular (p.e., no Algarve, o serviço “Vamus” está integrado na concessão do SPTP; é também o caso do TPF na CIM das Terras de Trás-os-Montes). Num circuito do TPF da CIM Médio Tejo, o mesmo é prestado através da utilização de meios e recursos afetos ao transporte escolar, mediante protocolo estabelecido com o município.

Contudo, tem sido considerado que a aplicação estrita, sem flexibilidade, do regime da contratação pública causa dificuldades no que respeita à contratação destes serviços. Está em causa, por um lado, a dificuldade de operadores em nome individual, como operadores de táxi, darem resposta às exigências decorrentes da tramitação daqueles procedimentos e, por outro lado, as limitações na adaptação de contratos às constantes necessidades de adaptação da oferta à procura.

De facto, os aspetos burocráticos associados ao processo da contratação pública não são compagináveis com o nível de organização de alguns profissionais do setor que, na sua maioria, são empresários em nome individual e empresas unipessoais, muitas vezes com uma estrutura empresarial incipiente. Importa ponderar a disseminação e generalização de formas de contratação simplificadas, através de contratação

parametrizada pelas autoridades de transportes, que atraia e não afaste estes recursos.

A mesma dificuldade se aplica às obrigações de transmissão e registo de informação operacional, designadamente na plataforma de informação nacional (STePP). Considera-se que importa adaptar a legislação à realidade de empresários em nome individual e empresas unipessoais – mesmo que num universo mais alargado do que os táxis –, que habitualmente não têm estrutura administrativa para responder a estas obrigações.

Importa referir que o Decreto-Lei n.º 60/2016 inclui um mecanismo inovador e muito relevante, que permite a realização de projetos piloto, durante 6 meses, através de procedimentos administrativos simplificados, de forma a obter dados da realidade e assim, com mais segurança, formar procedimentos de contratação pública.

Esta flexibilização de procedimentos de contratação pública é de saudar e poderia ser replicada, mesmo no SPTP regular, onde a realidade da gestão do transporte público e das suas necessidades não tem paralelo com outros serviços.

Mais se considera, inclusive, que seria vantajoso aumentar o prazo dos projetos pilotos, uma vez que nem sempre é possível obter os dados necessários naquele período, sobretudo num contexto de alteração dos padrões de mobilidade, que se observa desde a pandemia por Covid-19.

Por outro lado, tem-se verificado a constante necessidade de introduzir alterações à oferta de TPF, face à volatilidade da procura. Importa que os mecanismos de contratação administrativa permitam esta adaptação à realidade dos territórios, sob pena de o TPF se tornar inviável ou perder o interesse.

Outra das dificuldades encontradas em alguns territórios de baixa densidade é o reduzido número de táxis constantes dos contingentes (nos quais a oferta que existe não responde às necessidades), sendo difícil para os operadores de táxi assumir o compromisso com um serviço que, sendo realizado, limita a sua disponibilidade por um período do dia no

qual poderiam existir serviços mais bem remunerados.

Em Guimarães, em que as condições do serviço de TPF são mais um reforço da rede urbana, a **oferta é assegurada por veículos da empresa municipal VITRUS**. Este serviço iniciou a operação em outubro de 2024 e, por isso, ainda não é possível avaliar o impacto desta opção.

Não existe um padrão relativamente à forma como são remunerados os serviços de táxi pelo serviço de TPF; verificando-se que, em alguns casos, a remuneração contempla o pagamento pela disponibilidade diária ou relativa ao período do dia em que estão disponíveis, o qual acresce ao pagamento dos quilómetros realizados.

No caso do Porto, foram estabelecidos limiares máximos quanto ao montante pago pelo serviço de TPF: no serviço Saúde 65+, o valor máximo que é assumido pela autarquia é de 10 €, enquanto no Porto +Perto, sendo um serviço de rebatimento na rede regular, se assume um pagamento máximo de 4,5 € para uma distância máxima de 2,5 km. No Saúde +65, os passageiros pagam 2 €, enquanto no serviço Porto +Perto, o custo que é imputado aos passageiros é de 1 €.

Na maior parte dos casos, os valores pagos pelos passageiros estão articulados com as tarifas praticadas no SPTP regular, sendo que, em alguns casos, são utilizadas as mesmas tabelas tarifárias em ambos os serviços (e.g., Viseu Dão Lafões). Noutros casos, são definidos escalões de tarifas em função da distância (CIM Médio Tejo, CIM Região de Coimbra ou Município de Castelo Branco). Estas tarifas são mais reduzidas porque têm sido financiadas pelo PART, pelo PROTransp e, atualmente, pelo Incentiva +TP.

De um modo geral, **os serviços de TPF são deficitários, apresentando níveis de cobertura dos custos pelas receitas relativamente baixos**. No entanto, atualmente, os custos do transporte flexível são inferiores aos custos do SPTP regular e, como tal, mais facilmente acomodáveis nos orçamentos municipais (com exceção do Município do Porto, em

O MODELO DE ORGANIZAÇÃO DA OFERTA DE TPF E RESPECTIVA CONTRATUALIZAÇÃO NOS TERRITÓRIOS DE BAIXA DENSIDADE **PODE SER UTILIZADO PARA PROMOVER A DINAMIZAÇÃO DO SETOR DOS TÁXIS**, PARTICULARMENTE SE SE CONSEGUIR ESTABELECEM NÍVEIS DE REMUNERAÇÃO ADEQUADOS PARA GARANTIR A VIABILIDADE ECONÓMICA DOS SERVIÇOS CONTRATADOS. AS CIM REGIÃO DE LEIRIA E REGIÃO DE COIMBRA TIVERAM EM CONSIDERAÇÃO ESTA PREOCUPAÇÃO, PROCURANDO QUE OS SERVIÇOS DE TPF SEJAM ATRIBUÍDOS NUMA LÓGICA DE EQUILÍBRIO DAS RECEITAS AOS TAXISTAS CONTRATADOS.

ESTA ORIENTAÇÃO PODE AINDA SER APROFUNDADA SE, EM SIMULTÂNEO COM O PLANEAMENTO DAS REDES DE TPF, **SE PROCURAR GARANTIR COMBINAÇÕES DE CIRCUITOS QUE PROMOVAM PADRÕES DE REMUNERAÇÃO ADEQUADOS AOS TAXISTAS CONTRATADOS** E QUE AJUDEM A ASSEGURAR A VIABILIDADE DO SETOR NOS TERRITÓRIOS DE BAIXA DENSIDADE.

que os custos associados ao TPF, suportados pela autarquia, têm algum peso).

O modelo de organização da oferta de TPF e respetiva contratualização nos territórios de baixa densidade **pode ser utilizado para promover a dinamização do setor dos táxis**, particularmente se se conseguir estabelecer níveis de remuneração adequados para garantir a viabilidade económica dos serviços contratados. As CIM Região de Leiria e Região de Coimbra tiveram em consideração esta preocupação, procurando que os serviços de TPF sejam atribuídos numa lógica de equilíbrio das receitas aos taxistas contratados.

Esta orientação pode ainda ser aprofundada se, em simultâneo com o planeamento das redes de TPF, **se procurar garantir combinações de circuitos que promovam padrões de remuneração adequados aos taxistas contratados** e que ajudem a assegurar a

viabilidade do setor nos territórios de baixa densidade.

3.3 Informação e divulgação

O TPF tem o potencial de transformar a mobilidade, mas o seu sucesso depende diretamente da forma como é divulgado e compreendido. Apostar numa comunicação abrangente e acessível é essencial para assegurar que o serviço é conhecido, utilizado e apreciado, pelas seguintes razões:

- Existe desconhecimento quanto ao conceito e forma de acesso ao serviço. Uma comunicação eficaz ajuda a informar a população sobre esta alternativa, alargando o alcance do serviço. É crucial disponibilizar informações claras sobre o modo de funcionamento, os beneficiários e as zonas abrangidas, garantindo a inclusão de todos, nomeadamente de idosos, pessoas sem acesso à internet e cidadãos com mobilidade reduzida.
- Em muitos casos, as pessoas optam pelo transporte individual devido à falta de informação sobre as opções disponíveis. Ao divulgar eficazmente as vantagens e conveniência do TPF é possível atrair mais utilizadores para o sistema.
- Se os cidadãos tiverem acesso a informações precisas e fiáveis, conseguem planear as suas deslocações de forma mais eficiente, reduzindo tempos de espera.

Para que o serviço de TPF tenha sucesso, a informação sobre o mesmo deve ser acessível por diferentes meios, desde aplicações móveis até folhetos, campanhas locais ou anúncios em rádios e jornais. Este esforço assegura que o serviço está ao alcance de todos, independentemente do seu grau de literacia digital ou localização geográfica.

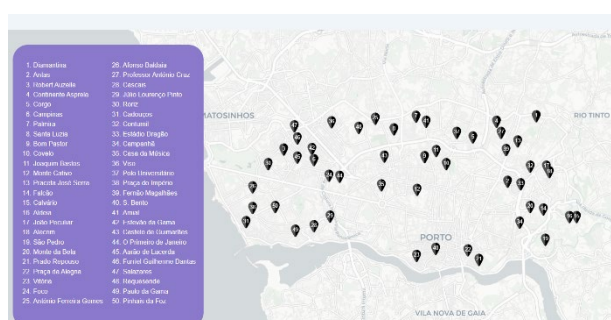
A comunicação deve, também, incluir canais para recolha da satisfação e opiniões da comunidade e para partilha de atualizações sobre alterações ou melhorias no serviço. Este diálogo ajuda a alinhar o TPF às reais necessidades da população, criando um sistema mais eficaz e valorizado por todos.

Em Portugal, são já várias as autoridades de transportes que apostaram na divulgação online, com páginas web dedicadas ao serviço, sendo exemplo disso:

O “*serviço +Perto*”, cujo site apresenta o serviço, as formas de reserva, os pontos de acesso e os canais de contacto.

Figura 30
Serviços TPF STCP

(Fonte: [STCP Serviços](#), consultado em 21 de novembro de 2024)



Outro exemplo é o da divulgação do TPF turístico, como é o caso do site do turismo de Narni, Itália, onde se pode encontrar informação sobre o “Chiamia Bus”, o serviço de TPF local.



(Fonte: [Website](#), consultado em 13 de novembro de 2024)

Atualmente, os serviços de transporte exclusivamente turísticos, que podem incluir o transporte de passageiros desde que realizado de forma acessória, são prestados por agências de viagem ou operadores de animação turística ou marítimo-turística, ou seja, dirigidos a um público muito específico.

O serviço SIT FLEXI, na CIM Região de Coimbra, cuja página apresenta as principais instruções sobre a reserva, sendo também possível descarregar as brochuras com percursos, horários e tarifários.

Figura 31
Serviço SIT FLEXI.

(Fonte: [Projeto – SIT FLEXI – CIM – Região de Coimbra](#), consultado em 13 de dezembro de 2024)

800 200 201

Reserve transporte flexível a pedido

Preços entre 1,05€ e 4,60€ cada viagem

www.cim-regiao-de-coimbra.pt

O que é o transporte flexível a pedido?

O Transporte Flexível a Pedido é um serviço de transporte público em que o passageiro deve fazer antecipadamente a reserva da sua viagem.

Horários e Destinos

Rotas e Tarifários (cont.)	
+ Argente	+ Montemor-o-Novo
+ Cantanhede	+ Montargil
+ Condeixa-a-Nova	+ Oliveira do Hospital
+ Figueira da Foz	+ Penacova
+ Góis	+ Pampilhosa da Serra
+ Loulé	+ Paredes
+ Mealhada	+ Soure
+ Mota	+ Tábua
+ Miranda do Corvo	+ Vila Nova de Poiares

Contudo, considera-se ser possível a conjugação de serviços de transporte essenciais para a população em geral e os serviços de transporte de turistas, designadamente para locais de difícil acesso, onde existam limitações de circulação (em zonas urbanas ou rurais), e onde se pretenda diminuir a pressão de diversos fluxos de circulação, seja quanto a impactos no piso, emissões de gases com efeito de estufa, ruído ou em zonas de proteção ambiental ou histórica.

É relevante que o sistema de transportes possa ser utilizado pelos residentes, trabalhadores e turistas, tendo em conta as respetivas necessidades, procurando a sua conciliação.

Complementarmente às páginas web, algumas AT em Portugal desenvolveram conteúdos multimédia para captar a atenção de potenciais interessados, apresentando-se em seguida os exemplos do TPF da CIM Médio Tejo, da CIM Viseu Dão Lafões e do Município de Guimarães.

Figura 32

Exemplo de conteúdos multimédia.

(Fonte: <https://youtu.be/zNk7ykspcUk?si=CrFtnUONbYk9wzg>, consultado em 13 de dezembro de 2024)



Figura 33

Exemplo de conteúdos multimédia.

(Fonte: [Youtube](https://www.youtube.com/watch?v=...), consultado em 13 de dezembro de 2024)

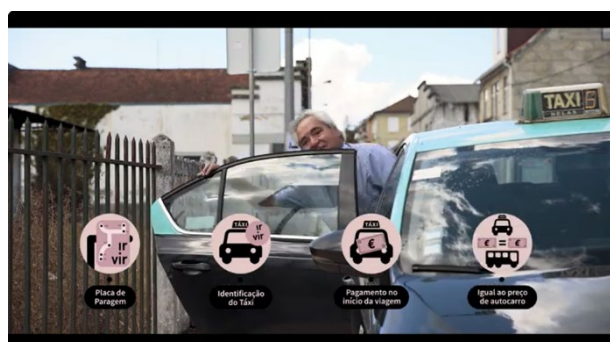


Figura 34

Exemplo de conteúdo multimédia

(Fonte: [Youtube](https://www.youtube.com/watch?v=...), consultado em 13 de dezembro de 2024)



4.

AÇÃO DE SUPERVISÃO À PRESTAÇÃO DE TPF EM PORTUGAL



4. AÇÃO DE SUPERVISÃO À PRESTAÇÃO DE TPF EM PORTUGAL

4.1 Âmbito e Metodologia da Ação de Supervisão

No âmbito da prioridade estratégica definida pela AMT no sentido da promoção da melhoria do enquadramento e da oferta nos mercados regulados e do objetivo operacional de promoção de uma supervisão que atue de forma dissuasora nas situações de incumprimento com os normativos legais em vigor e com as recomendações da AMT, foram integradas no plano anual de supervisão da AMT para 2024 várias ações, entre as quais uma ação de supervisão à prestação de TPF, previsto no Decreto-Lei n.º 60/2016, tendo em vista a caracterização dos serviços disponíveis e a realização da avaliação a que se refere o artigo 25.º daquele

diploma, para efeitos de eventual proposta de ajustamento das regras legais e regulamentares.

Dessa forma, no segundo semestre de 2024, a AMT realizou uma ação de supervisão a 4 autoridades de transportes – as CIM Região de Leiria, Região de Coimbra, Viseu Dão Lafões e Médio Tejo⁸⁰, com o objetivo de acompanhar, compreender e avaliar, no local, as soluções atualmente implementadas pelas autoridades de transportes em termos de TPF, de modo que a AMT, no âmbito das atribuições que lhe estão cometidas, possa contribuir para a melhoria da qualidade dos serviços que são prestados, assim como promover a adaptação do enquadramento legal aplicável, se necessário.

As visitas de supervisão às referidas CIM realizaram-se nas seguintes datas:

Tabela 4 - Entidades abrangidas na ação de supervisão e datas de realização

Comunidades intermunicipais	Pareceres prévios vinculativos	Data da realização da ação de supervisão
CIM Região de Leiria		23.10.2024
CIM Região de Coimbra	Parecer 3/AMT/2024	05.11.2024
CIM Viseu Dão Lafões	Parecer 63/AMT/2022	06.11.2024
CIM Médio Tejo	Parecer 55/2019	25.11.2024
	Parecer 71/AMT/2020	
	Parecer 66/AMT/2021	
	Parecer 40/AMT/2020	
	Parecer 92/AMT/2021	
	Parecer 93/AMT/2021	
	Parecer 17/AMT/2023	
	Parecer 38/AMT/2023	

⁸⁰ Por terem celebrado contratos interadministrativos com os municípios da sua área de abrangência, através dos quais estes últimos delegaram na primeira o exercício das

competências associadas ao TPF, nos termos previstos no artigo 10.º do RJSTP e dos artigos 116.º a 123.º e 128.º a 130.º da Lei n.º 75/2013, de 12 de dezembro.

Com efeito e tal como já mencionado, no âmbito das suas atribuições, a AMT tem emitido, nos últimos anos, diversos pareceres prévios vinculativos sobre as peças de formação dos contratos de TPF, através dos quais procura assegurar a conformidade legal da atuação das AT, operadores e demais partes interessadas, garantindo a implementação das melhores práticas na contratualização de serviços e infraestruturas de mobilidade e transportes, procedendo sempre que necessário à emissão de determinações e recomendações, no âmbito dos poderes de regulação, de promoção e defesa da concorrência, assim como dos poderes de supervisão de que a AMT se encontra investida.

As ações de supervisão realizadas à prestação do TPF por cada uma das CIM suprarreferidas visaram, essencialmente, conhecer os serviços em causa e a forma como se encontram implementados e organizados, tendo sido possível presenciar e acompanhar, in loco, o funcionamento e a prestação do TPF.

Para além dos elementos recolhidos no decurso da ação de supervisão no terreno, procedeu-se ainda à análise do enquadramento contratual das soluções de TPF implementadas, tendo em vista apurar se tais soluções acomodaram as determinações e recomendações emitidas pela AMT nos pareceres prévios vinculativos e avaliar se as práticas utilizadas por estas AT, em termos de contratualização garantem a implementação das melhores práticas na contratualização de serviços e infraestruturas de mobilidade e transportes.

Para o efeito, foi recolhida, numa primeira fase internamente e, numa segunda fase, junto das CIM abrangidas pela ação de supervisão, informação sobre os contratos de TPF que se encontram em vigor, assim como sobre os projetos piloto implementados ou a implementar nos municípios situados na área de abrangência de cada CIM.

A metodologia seguida para a realização da ação de supervisão foi a seguinte:

- Recolha e análise de informação existente na AMT com relevo para a ação, nomeadamente no

âmbito dos pedidos de parecer prévio vinculativo sobre as peças de formação dos contratos de TPF apresentados pelas CIM abrangidas;

- Contacto inicial com as CIM abrangidas, com vista a agendar a visita às sedes das CIM em causa (ou outro local considerado pertinente em função do objetivo da ação), bem como a solicitar informação sobre os contratos de TPF em vigor, e realçando a necessidade de ser assegurado, na visita, a possibilidade de acompanhamento da prestação dos serviços;
- Análise da informação enviada pelas CIM;
- Deslocação aos locais indicados pelas CIM, para, com base no formulário de supervisão elaborado para o efeito:
 - » Conhecer e caracterizar o TPF implementado pelas CIM;
 - » Verificar o cumprimento das obrigações previstas no âmbito do Decreto-Lei n.º 60/2016;
 - » Verificar o cumprimento dado às determinações e recomendações da AMT, nos pareceres prévios vinculativos emitidos nos termos da alínea b) do n.º 2 do artigo 34.º dos Estatutos da AMT.
- Elaboração de notas sínteses sobre a informação prestada no âmbito das ações realizadas a cada uma das CIM, validação e assinatura pelas partes envolvidas.

4.2 Ação de Supervisão ao TPF efetuado na CIM Região de Leiria (CIMRL)

Em momento prévio à visita de supervisão realizada pela AMT, a CIMRL remeteu a documentação solicitada pela AMT para preparação da ação de supervisão, designadamente a informação sobre os contratos de TPF que se encontravam em vigor e/ou eventuais projetos piloto implementados ou a implementar nos municípios situados na área de

abrangência daquela CIM, com indicação da data de termo e ponto de situação da sua execução.

Por sua vez, já no decurso da referida ação, mais concretamente, na reunião que teve lugar entre os representantes da AMT e da CIMRL, no município de Alvaiázere, foi disponibilizada cópia do “Protocolo de execução para implementação do transporte de passageiros flexível a pedido no concelho de Alvaiázere” (Protocolo), assim como do folheto informativo disponibilizado à população sobre o TPF no referido município.

4.2.1 Constatações da ação de supervisão

Assim, da ação de supervisão realizada – quer da deslocação realizada pela equipa da AMT ao município de Alvaiázere, e da conversa estabelecida com os responsáveis da CIM, quer do acompanhamento da prestação do serviço, quer ainda da análise realizada à informação disponibilizada pela CIMRL, designadamente ao modelo de protocolo de execução para a implementação do TPF celebrado com os operadores e à informação que se encontra disponibilizada ao público sobre este serviço, tanto na página da internet da CIMRL⁸¹, como no folheto elaborado por aquela CIM de divulgação dos serviços de TPF no concelho de Alvaiázere, foi possível apurar o seguinte:

Implementação e Área Geográfica Abrangida

- O TPF prestado na área da CIMRL tem a designação de “*MOBI Região de Leiria*” e a sua execução teve início em janeiro 2023, com a implementação de um projeto-piloto no município de Alvaiázere, seguindo-se outros projetos-pilotos, no mesmo ano, no município de Castanheira de Pera (junho de 2023) e, já em 2024, nos municípios de Figueiró dos Vinhos (janeiro de 2024) e Pedrógão Grande (junho de 2024). Em 2025, o “*MOBI Região de Leiria*” deverá ser implementado, a título experimental, nos municípios de Ansião e Porto de Mós.

- Esta primeira fase (experimental) de implementação do TPF na área geográfica da CIMRL tem sido direcionada para os municípios com menor densidade populacional (inferior a 50 habitantes/km²), onde o objetivo foi, sobretudo, combater o isolamento da população mais idosa e melhorar o acesso à rede de transportes públicos, designadamente nos lugares onde o SPTP não existe ou não assegura horários compatíveis com as necessidades da população.
- Em 2023, o TPF contou com um total de 3.756 passageiros, na sua maioria população mais idosa, do sexo feminino, registando-se uma ocupação média de 3 passageiros por viatura. Até outubro de 2024, o “*MOBI Região de Leiria*” permitiu transportar 7.816 passageiros, dos quais 4.802 no município de Alvaiázere.
- De acordo com a informação transmitida pelo representante da CIMRL, a experiência do TPF na região tem-se revelado muito positiva. Nos municípios onde o serviço se encontra implementado (com maior aderência no Município de Alvaiázere), o TPF possibilita, às populações de territórios de baixa densidade, deslocações diárias à sede do município (ida e regresso no período da manhã), situação que não acontecia anteriormente, uma vez que o SPTP regular se encontra direcionado para o transporte de alunos (apenas é prestado nos territórios onde haja alunos e em período escolar).

Relação do TPF com o SPTP Regular

- O TPF funciona sobretudo como um serviço complementar ao SPTP regular e pretende assegurar as deslocações para a sede do município, permitindo dessa forma a deslocação dos utentes aos locais mais relevantes (centro de saúde, farmácia, mercado, banco, correios, câmara municipal, etc.).
- O “*MOBI Região de Leiria*” apenas assegura o transporte entre as localidades e a sede do município quando não exista SPTP regular.

⁸¹ <https://cimregiaodeleiria.pt/mobilidade/mobi-transporte-flexivel/>

Modelo de Contratualização e Operadores de TPF

- O “MOBI Região de Leiria” é realizado com recurso a operadores de táxi locais e é operacionalizado, à data da ação de supervisão, através de instrumentos administrativos – protocolos a título provisório e duração limitada ao prazo máximo de seis meses, estabelecidos entre a CIMRL, o município e os operadores de TPF⁸² - tendo sido celebrados um total de 23 protocolos com operadores de táxi, dos quais apenas 21 se encontram ativos. Estes protocolos são renovados de 6 em 6 meses.
- A CIMRL encontra-se a trabalhar na transição dos protocolos para contratos, ponderando a este respeito a implementação de um regulamento intermunicipal de adesão e funcionamento do TPF, a exemplo de outras CIM.

Modalidade de TPF (Reservas, Percursos, Paragens, Horários e Veículos⁸³)

Modalidade TPF

- O “MOBI Região de Leiria” insere-se na modalidade do transporte flexível a pedido. Consiste essencialmente no seguinte: os circuitos a realizar encontram-se previamente definidos e só se realizam mediante reserva prévia e apenas de acordo com as solicitações recebidas. É assim um serviço de TPF com modalidades mistas, conciliando uma parte de oferta fixa – horários de referência para chegada à sede de município e partida da mesma (das 9h às 10h e das 13h às 14h, respetivamente) e paragens pré-definidas – com uma oferta flexível, ao nível dos percursos e das rotas, assim como dos horários de partida das localidades e de chegada às mesmas e da capacidade dos veículos (de 5 e 9 lugares).

Pedidos de reserva

- O acesso ao serviço funciona através de reserva, que pode ser efetuada por qualquer cidadão até às 15h do dia útil anterior ao do serviço,



unicamente por chamada telefónica realizada para o número 800 24 25 26, entre as 9h e as 15h.

- Quando é efetuada a solicitação de reserva do serviço, a mesma é confirmada e é fornecida ao passageiro a informação relativa aos horários, sobretudo o de partida da localidade e que não se encontra pré-estabelecido, assim como o preço do serviço.
- Caso sejam apresentados pedidos de reserva de última hora comunicadas à CIMRL (após a hora acordada de aceitação de reservas ou no próprio dia da viagem), ou se no momento que o veículo chega a uma paragem se verifique a existência de passageiros sem reserva, as mesmas só serão aceites se existirem lugares disponíveis considerando os serviços programados.
- Segundo informação prestada pelo responsável da CIMRL, no momento da reserva, o passageiro é informado que, caso não proceda ao cancelamento da reserva com a devida antecedência ou não compareça na paragem no dia do serviço, ser-lhe-á cobrado o valor do bilhete.

⁸² Cfr. Cláusula 1.ª do Protocolo.

⁸³ Informação constante do Protocolo.

- Se no momento da viagem, um passageiro não a quiser realizar, e manifestar junto do motorista a vontade de cancelar o serviço, este deve informar a CIMRL através do número disponibilizado por esta para se proceder ao cancelamento da reserva.
- Caso um passageiro com reserva esteja em falta na hora limite de saída pré-definida, o condutor deve informar a CIMRL através do número de telefone disponibilizado, para que esta proceda ao registo de passageiro em falta, e se considerar relevante, entrar em contato com o passageiro (para o número registado no momento de reserva) de forma a verificar a razão da ausência.

Percursos

- Os percursos efetuados dependem das reservas efetuadas para cada dia, uma vez que o representante da CIMRL referiu que são usadas aplicações de otimização de rotas.
- Os operadores são livres de escolher o trajeto a realizar desde que assegurem o cumprimento dos serviços programados, passando pelas paragens com a ordem constante da rota programada e cumprindo os horários estipulados. O valor da compensação financeira referente aos quilómetros realizados é calculado através da matriz pré-configurada de distâncias entre paragens, considerando o percurso mais direto entre paragens ordenadas de acordo com a rota programada⁸⁴.

Paragens

- Os locais de paragem para entrada e saída de passageiros encontram-se definidos, não sendo admitido o embarque ou desembarque de passageiros fora destes locais, assim como se encontra definida a distância entre os mesmos e a sede do município.

- Em situações específicas do utente, e sempre que este o solicite previamente, pode ser autorizado pela CIMRL o embarque do passageiro fora das paragens pré-definidas.
- O condutor só tem obrigação de se deslocar às paragens para as quais tenha havido um pedido de reserva.

Horários

- À data da ação de supervisão, o serviço assegura uma circulação diária entre as localidades e a sede do município, sendo os horários de referência⁸⁵ para chegada à sede do município entre as 9h00 e as 10h00, e para regresso às localidades entre as 13h00 e as 14h00, sendo que tais horários podem ser ajustados em função das necessidades de transporte, do número de reservas e da disponibilidade dos operadores de táxi.
- Os operadores devem comunicar imediatamente para o centro de controlo quaisquer ocorrências que ponham em causa o cumprimento dos horários dos serviços previstos, de modo que a CIMRL possa tomar as medidas necessárias à minimização dos problemas.

Veículos⁸⁶

- Os veículos afetos ao serviço têm capacidade de 5 a 9 lugares, sendo a ocupação média registada de 3 pessoas por viatura, e dispõem de dístico que permita a sua fácil identificação⁸⁷.
- Os veículos a utilizar devem oferecer boas condições de conforto, segurança, limpeza e aspeto geral e, em caso de avaria, o operador deve proceder à substituição da viatura de modo a assegurar o serviço de transporte, sempre com o conhecimento da CIMRL.

⁸⁴ Informação constante do anexo II - Arquitetura Funcional do Serviço – Procedimentos do Condutor do Protocolo.

⁸⁵ O horário anunciado para os passageiros consubstancia um valor médio dentro do intervalo possível de chegada tendo em atenção as probabilidades de reservas nas paragens anteriores, cfr. Anexo II - Arquitetura Funcional do Serviço – Procedimentos do Condutor do Protocolo.

⁸⁶ Cláusula 9.ª e Anexo II - Arquitetura Funcional do Serviço – Procedimentos do Condutor do Protocolo.

⁸⁷ Na ação de supervisão realizada foi possível acompanhar a prestação de um serviço de TPF, tendo sido possível verificar que, no veículo utilizado pelo operador, encontrava-se afixado o dístico identificativo da prestação de TPF.

- O Protocolo não define parâmetros de qualidade ambiental e energética, nem parâmetros de acessibilidade a pessoas de mobilidade reduzida ou de conforto.

Gestão de Reservas e Operacionalização do Serviço⁸⁸

- O centro de controlo das operações é da competência da CIMRL, que assegura o registo das reservas que forem efetuadas com o apoio de plataforma informática desenhada para o efeito e procede, tendo em conta as reservas efetuadas (origem/destino) e os operadores de táxi disponíveis, à definição das circulações necessárias, por forma a assegurar que todas as reservas têm chegada à sede de município até às 09h30 e regresso até às 14h. Existindo necessidade, os horários solicitados pelos passageiros são ajustados/articulados.
- O mesmo centro de controlo comunica ao operador, até às 17 horas do dia útil anterior, por sms ou e-mail, o plano de serviços de transporte a efetuar no dia seguinte, discriminando as paragens a servir e os passageiros a recolher em cada paragem.
- O Protocolo não especifica qual o critério a utilizar na atribuição dos serviços aos operadores, contudo, de acordo com a informação transmitida pelo representante da CIMRL, a mesma é feita segundo critérios de proximidade (o serviço é afeto ao operador que se encontra no mesmo município) e de igualdade (o serviço é afeto ao operador que, à data, apresente menos rendimentos associados ao serviço de TPF).
- Em caso de cancelamento do serviço pelo operador, a CIMRL procede à substituição do operador, se for possível. Há municípios em que

esta substituição é difícil, mas nunca se verificou, até ao momento, uma situação em que não tenha sido possível fazê-lo.

Sistema Tarifário⁸⁹

- As tarifas a cobrar ao passageiro associadas ao TPF são definidas pela CIMRL, de acordo com a tabela de preços fixada por escalão quilométrico, oscilando entre 1,10 e 2,50 euros, valor igual ao do SPTP regular.
- O bilhete é pago diretamente ao motorista, o qual entrega ao cliente um comprovativo do pagamento, elaborado de forma manual⁹⁰.
- O grau de cobertura dos custos do serviço pelas receitas tarifárias é de 25%. O TPF é financiado pelo PROTransP – Programa de Apoio à Densificação e Reforço da Oferta de Transporte Público, permitindo que o utilizador pague um valor mais reduzido pelo serviço, sendo o restante suportado pela CIMRL⁹¹.

Remuneração do Operador – Modelo de Cálculo da Compensação Financeira⁹²

- Pela prestação do TPF, a CIMRL compromete-se a pagar ao operador uma compensação financeira que é calculada com base no serviço de transporte efetivamente efetuado (custo/km), compreendendo o valor da bandeirada e o valor por quilómetro realizado, em cheio e vazio, entre a origem e o destino das rotas definidas, de acordo com os valores definidos na Convenção de Preços do Serviço de Táxi⁹³, e à qual é deduzida a receita das tarifas cobradas aos passageiros.
- O número de quilómetros realizados é determinado pela aplicação de otimização de rotas (não são contabilizados os quilómetros em

⁸⁸ Cláusula 11.ª e Anexo II - Arquitetura Funcional do Serviço – Procedimentos do Condutor do Protocolo.

⁸⁹ Cfr. 12.ª, Anexo II - Arquitetura Funcional do Serviço – Procedimentos do Condutor e Anexo III – Tabela de Preços do Protocolo.

⁹⁰ No serviço que foi acompanhado pela equipa da AMT foi possível constatar que o operador de táxi emitiu e entregou ao passageiro o respetivo bilhete (duplicado de um caderno de títulos) e recebeu a receita tarifária associada àquela deslocação.

⁹¹ Informação constante da página <https://cimregiaodeleiria.pt/mobilidade/mobilidade-flexivel/>

⁹² Cláusulas 6.ª, 7.ª, 13.ª e Anexo II - Arquitetura Funcional do Serviço – Procedimentos do Condutor do Protocolo.

⁹³ Celebrada em 27.11.2023, entre a Direção-Geral das Atividades Económicas (DGAE) e a Associação Nacional dos Transportadores Rodoviários em Automóveis Ligeiros (ANTRAL) e com a Federação Portuguesa do Táxi (FPT)

vazio efetuados ao início e final do serviço, entre as paragens e o local de estacionamento habitual das viaturas), sendo validado pelos operadores de táxi, o que, de acordo com o representante da CIMRL, resulta regra geral, num número de quilómetros superior em 15% ao número inicial.

- A compensação financeira é paga mensalmente e corresponde ao somatório dos valores a pagar por serviço, correspondente ao número de serviços efetuados durante o mês (cláusulas 8.^a e 13.^a).
- A CIMRL tem elaborado relatórios de execução dos projetos pilotos que se encontram em vigor⁹⁴.

Monitorização e Fiscalização da Prestação de Serviços

- O Protocolo não prevê procedimentos de monitorização e fiscalização da prestação de serviços, assim como quaisquer penalidades pelo incumprimento das obrigações do operador.

Direitos dos Passageiros

O Protocolo não inclui quaisquer normas relativas a “regras gerais de utilização” do serviço por parte do passageiro.

Também não se constatou a divulgação ao público, por qualquer meio (em papel ou na página da internet) do contrato de transporte ou das condições gerais de transporte, com a previsão expressa e integral de todas as matérias associadas à utilização do serviço prestado, devidamente especificadas e que possam assumir carácter vinculativo.

No que se refere à disponibilização do livro de reclamações, o protocolo prevê que é obrigação do operador “Disponibilizar aos passageiros o livro de reclamações, bem como disponibilizar endereço eletrónico para o qual os passageiros possam enviar reclamações por meio de plataforma eletrónica”⁹⁵.

⁹⁴ Em 29 de junho de 2023, a CIMRL enviou à AMT o relatório de execução do projeto piloto implementado em Alvaiázere em 01.01.2023, no âmbito de um pedido de parecer prévio vinculativo apresentado sobre o modelo de contratualização do TPF no referido município, ao abrigo do disposto na alínea b) do n.º 2 do artigo 34.º do anexo aos Estatutos da AMT.

Refira-se, porém, que, apesar de no protocolo ser referido que no folheto elaborado pela CIMRL de divulgação do TPF no concelho de Alvaiázere, também constam os meios de acesso para registo de reclamações por via eletrónica e endereço eletrónico da entidade reguladora⁹⁶, tal não foi constatado.



Na página da internet utilizada para a divulgação do serviço

<https://cimregiaodeleiria.pt/mobilidade/mobi-transporte-flexivel/> é disponibilizado o link para a plataforma do livro de reclamações eletrónico.

Disponibilização de Informação (Artigo 16.º do Decreto-Lei N.º 60/2016)

- Para divulgação dos serviços de TPF junto da população, a CIMRL disponibiliza um folheto informativo e dispõe ainda de um sítio na internet <https://cimregiaodeleiria.pt/mobilidade/mobi-transporte-flexivel/>.

⁹⁵ Alínea p) da cláusula 3.ª do Protocolo.

⁹⁶ Alínea q) da cláusula 3.ª do Protocolo.

- À data da ação de supervisão⁹⁷ (assim como até à data da elaboração do presente relatório), na página da internet disponibilizada pela CIMRL relativa à prestação do serviço MOBI Região de Leiria, não se encontravam identificados os operadores que efetuam o TPF e respetivos contactos (apenas consta a identificação dos operadores de TPF no município de Alvaiázere). Também não se encontra publicitada na referida página, nem no folheto disponibilizado à população, informação relativa aos procedimentos a adotar pelos passageiros relativamente ao cancelamento da reserva.
- Encontra-se, assim, disponibilizada, na referida página da internet e no folheto disponibilizado ao público, informação sobre:
 - » Área de abrangência territorial do serviço (destinos), horários de chegada e saída dos locais de destino;
 - » Tarifas do serviço;
 - » Regras de acesso do passageiro ao serviço e forma de agendamento;
 - » Modelo e funcionamento da exploração do serviço⁹⁸;
 - » Disponibilidade do livro de reclamações pelo operador/prestador do TPF, nos termos do Decreto-Lei n.º 156/2005, de 15 de setembro, na sua redação atual⁹⁹.

4.3 Ação de Supervisão ao TPF efetuado na CIM Região de Coimbra (CIM-RC)

4.3.1 Parecer prévio vinculativo

Em 2024, a AMT emitiu, nos termos dos termos do artigo 34.º dos seus Estatutos, parecer prévio vinculativo sobre o modelo de contratação TPF na

região de Coimbra, consubstanciado num projeto de um regulamento de adesão - **Parecer n.º 3/AMT/2024**, tendo-se considerado o seguinte:

- As obrigações de serviço público são descritas de forma expressa. São impostas obrigações de serviço público, como sejam obrigações de informação e reporte de elementos operacionais, económicos e financeiros, com remissão pontual para os respetivos diplomas legais.
- Não se identifica o fomento da implementação de sistemas contabilísticos adequados, que introduzam transparência e permitam separar as contas de diferentes atividades e ainda possibilitem a deteção de situações de sobrecompensação ou outras de desajustamento face a dados reais.
- São estabelecidas, de forma genérica, obrigações de relacionamento com os passageiros.
- Não se vislumbra qualquer incentivo para a utilização de veículos com emissões nulas, ou para medidas de fomento da sustentabilidade.
- No que respeita à execução do contrato, deve existir uma adequada monitorização dos pressupostos e variáveis necessários ao cálculo de indicadores de performance e respetivas penalizações em caso de incumprimento, para melhor avaliar a existência dos incentivos necessários a uma gestão eficaz por parte do operador, garantir um nível de qualidade suficientemente elevado, bem como potenciar a maximização de recursos públicos.
- A informação transmitida pelo operador deve ser certificada, validada e auditável sempre que necessário.
- As obrigações de informação que constam do regulamento são de carácter genérico, não sendo estabelecida à partida qualquer periodicidade ou

⁹⁷ 23 de outubro de 2024.

⁹⁸ Na página da Internet e no folheto disponibilizado à população, o TPF é caracterizado como sendo um serviço de transporte a flexível a pedido mediante reserva prévia, que está disponível nos municípios concelhos de Alvaiázere, Castanheira de Pera, Figueiró

dos Vinhos e Pedrógão Grande e que serve todas as localidades que não possuem ligação à sede de concelho em carreira pública.

⁹⁹ Esta informação apenas é disponibilizada na página da internet da CIMRL www.cimregiaoделеiria.pt onde se encontra um link de acesso ao livro de reclamações eletrónico.

janela temporal para o efeito existindo, apenas, uma breve referência ao artigo 22.º do RJSPT no clausulado.

- No que respeita à monitorização/fiscalização, o regulamento poderia ser mais ambicioso, pois não se alcança, por exemplo, como se procederá ao controlo dos quilómetros efetivamente realizados pelos operadores. É certo que, na cláusula 11.ª, relativa à remuneração e condições de pagamento, o regulamento refere a determinação do “*número de quilómetros comprovadamente realizados*”, remetendo a sua determinação para a central de reservas. Contudo, o controlo por meio da central de reservas apresenta fragilidades, desde logo porque se baseia na rota de serviço programado, estimando o número de quilómetros efetuado entre o ponto de recolha e o ponto de destino (tendo como referência o percurso mais direto entre os referidos pontos). Desta forma, sugeriu-se que fosse ponderada a implementação de mecanismos mais robustos de fiscalização e monitorização.
- No que se refere à relação com o passageiro, encontra-se estabelecida a obrigação de cumprimento da legislação em vigor, nomeadamente no que respeita ao livro de reclamações (em formato físico e eletrónico). São também referidas obrigações de cumprimento dos horários e obrigações ao nível da higiene, limpeza e segurança dos veículos. É, contudo, essencial, que o operador proceda à elaboração e divulgação de todas as regras gerais de utilização, cláusulas contratuais gerais e contratuais de adesão, relativas à sua relação com o passageiro, preferencialmente, num único suporte documental, sem prejuízo das ações de divulgação, suportes ou mensagens simples (na forma e conteúdo) que sejam divulgadas.
- A CIM-RC pretende contratar todo e qualquer operador habilitado a operar no território da sua área de abrangência, o que equivale a dizer que

todos os operadores de táxi a operar na região podem aderir ao regulamento.

- A necessidade de celebração de um contrato de serviço público, nos termos já referidos, não é incompatível com a figura do regulamento intermunicipal¹⁰⁰.
- Importa garantir a transparência e equidade de todos os agentes económicos, bem como neste universo circunscrito, que pode eventualmente ser alargado, mas de forma limitada e no âmbito das condições previstas no Decreto-Lei n.º 101/2023, de 31 de outubro.
- Importa garantir a publicidade dos critérios de adesão bem como a equidade da sua aplicação, sem descuar as regras decorrentes do regime substantivo dos contratos públicos.
- A solução a adotar deve ser avaliada no prazo de um ano a contar da sua entrada em funcionamento, de forma a confirmar e avaliar as limitações e pressupostos invocados pela CIM e que fundamentaram a proposta de contratação apresentada.
- A solução preconizada afigura-se juridicamente sustentada, uma vez que se considera que este mercado é também ele singular e que as situações em que não existe uma verdadeira concorrência de mercado poderão ser subsumíveis no artigo 5.º, n.º 1 do CCP.
- Deve ser monitorizado o mercado e ponderar o alargamento dos contingentes, sempre que necessário para acorrer à procura.

Determinou-se que:

- » Fosse garantida uma maior objetivação quanto às obrigações de serviço público, designadamente, que fosse assegurada a frota material circulante em bom estado de funcionamento e conservação; que fosse

¹⁰⁰ O conceito de “contrato de serviço público” adotado pelo RJSPT, em linha com o previsto no Regulamento 1370/2007, é suficientemente amplo para abranger um ato de natureza regulamentar.

garantida a regularidade e continuidade da prestação do serviço público; que fosse assegurado o cumprimento de padrões e objetivos ambientais determinados pela legislação aplicável; que fosse assegurado o respeito pelos direitos dos passageiros, entre outros.

- » Fosse observado o disposto no CPA, nomeadamente nos seus artigos 97.º a 101.º e 135.º e seguintes.
- » Fosse identificado expressamente no projeto de regulamento o parecer prévio vinculativo emitido pela AMT e enviada, a esta Autoridade, a versão definitiva do regulamento.

Recomendou-se ainda, que:

- » O projeto de regulamento fosse remetido ao Tribunal de Contas e ao IMPIC - Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção, I.P., para avaliação por parte daquelas entidades.
- » Fosse feita uma avaliação desta solução contratual pela CIM-RC, no prazo de um ano a contar da data da sua entrada em vigor (01.07.2024) e que fosse enviado à AMT o relatório resultante dessa avaliação.
- » Fosse transmitido, à AMT, nos termos do artigo 48.º do RJSPT, e imediatamente após a tomada de conhecimento da sua verificação, eventuais factos subsumíveis aos tipos contraordenacionais previstos legalmente que sejam constatados pela CIM, designadamente o incumprimento de obrigações de serviço público previstas nos contratos e de reporte de informação legalmente prevista.
- » Fosse realizada uma monitorização do mercado e ponderado o alargamento dos contingentes, sempre que tal se revele necessário para acorrer à procura.
- » Fossem fomentadas medidas impulsionadoras da descarbonização, tais como (a título meramente exemplificativo), o

uso de veículos "limpos", a instalação de postos de carregamento em número suficiente ou o fomento de padrões de mobilidade ativa, partilhada, sustentável e flexível.

- » Fosse realizada a transmissão dos dados previstos nos termos do artigo 22.º do RJSPT e dos dados operacionais previstos no Regulamento n.º 430/2019, de 16 de maio, da AMT e, tendo em conta o valor dos contratos e a dimensão das empresas, a CIM-RC prestasse auxílio, se necessário, aos operadores para cumprimento das suas obrigações de reporte.
- » Fosse assegurado o cumprimento do Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro e do Decreto-Lei n.º 156/2005, com as devidas adaptações ao modo de transporte.
- » Fosse incluído um anexo ao regulamento que elencasse os veículos a utilizar, com indicação, no mínimo, da lotação e idade média dos veículos/frota.

4.3.2 Constatções da ação de supervisão

Previamente à ação de supervisão realizada, a CIM-RC remeteu a documentação solicitada pela AMT para preparação da mesma, designadamente informação sobre os contratos de TPF que se encontram em vigor (incluindo projetos piloto).

Posteriormente, na reunião que teve lugar com os representantes da CIM-RC, foi disponibilizada informação adicional, nomeadamente uma apresentação elaborada pela própria CIM com dados relevantes sobre a implementação e evolução do TPF na região, e o folheto informativo utilizado para divulgar o serviço junto da população.

Deste modo, quer da informação apurada e obtida na deslocação realizada pela equipa da AMT ao município da Mealhada (instalações da Câmara Municipal da Mealhada), designadamente da reunião que teve lugar com os responsáveis da CIM e através do acompanhamento da prestação do TPF, quer



também da análise realizada aos elementos disponibilizados pela CIM-RC no âmbito da presente ação de supervisão, bem como, ao Regulamento n.º 844/2024¹⁰¹, e à informação que se encontra disponibilizada na página da internet desenvolvida pela CIM-RC, com a informação sobre o Sistema de Transporte Flexível (www.sit-regiaoodecoimbra.pt) – foi possível constatar o seguinte:

Implementação e Área Geográfica Abrangida

- A implementação do TPF na área geográfica da CIM-RC iniciou-se em fevereiro de 2020, nos municípios de Góis e Pampilhosa da Serra (territórios de menor densidade populacional), através de projetos piloto, a título provisório e experimental, nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 60/2016, tendo em vista a ponderação dos termos exatos do subsequente procedimento de atribuição e

contratualização do serviço de transporte de passageiros flexível.

- Atualmente o TPF, que tem a designação de “SIT FLEXI”, encontra-se implementado em 18 municípios: Góis, Mealhada, Pampilhosa da Serra, Soure, Figueira da Foz, Cantanhede, Mira, Tábua, Miranda do Corvo, Penela, Montemor-o-Velho, Vila Nova de Poiares, Mortágua, Oliveira do Hospital, Arganil, Condeixa-a-Nova, Penacova e Lousã.
- As principais razões que levaram à implementação do TPF naquela região prendem-se com a necessidade de fazer face à baixa oferta do SPTP regular existente, que não se revela capaz e suficiente para responder às necessidades de mobilidade das populações, num território de baixa densidade demográfica, visando-se uma maior coesão do território sem qualquer

¹⁰¹ “Regulamento de adesão ao Sistema de Transporte de Passageiros Flexível a pedido da Comunidade Intermunicipal da Região de Coimbra”, publicado em Diário da República, 2.ª série, n.º 149, de 2 de agosto de 2024 (Regulamento de Adesão).

discriminação em termos de acesso ao transporte.

- Atualmente o projeto “*SIT FLEXI*” funciona apenas para deslocações no interior de cada município, sendo 74% dos seus utilizadores do sexo feminino e com uma idade média de 69 anos. 30% das viagens realizadas através do TPF têm como motivo o acesso a cuidados de saúde¹⁰².
- A CIM-RC encontra-se a avaliar o alargamento e evolução do serviço para incluir rotas intermunicipais.
- No ano de 2023, registaram-se 5.719 reservas. A maior adesão verifica-se nos municípios do interior do país, nomeadamente Oliveira do Hospital, Arganil e Penacova. O mês de julho foi o mês de maior número de reservas, o que coincide com a cobertura total que é assegurada pelo TPF em período não escolar (no período não escolar todos os locais sem cobertura de SPTP podem efetuar reservas no “*SIT FLEXI*”)¹⁰³.

Relação do TPF com o Serviço Público de Transporte de Passageiros Regular

- O TPF implementado funciona essencialmente como um serviço de rede (interligação às estações da CP – Comboios de Portugal¹⁰⁴ ou ao terminal de autocarros)¹⁰⁵ e de complemento às soluções de transporte implementadas na região, designadamente nas situações de serviço público de transporte de passageiros inexistente ou cobertura insuficiente.

Modelo de Contratualização e Operadores de TPF

- O TPF é prestado apenas por empresas licenciadas para o transporte de táxi¹⁰⁶ e a sua prestação encontra-se contratualizada seja por via

de protocolos no âmbito de projetos-piloto, seja por procedimentos pré-contratuais de ajuste direto ou de consulta prévia, seja através do regulamento de adesão, sendo que os contratos de TPF/projetos-piloto ainda em vigor¹⁰⁷ terminaram a sua vigência no final do ano de 2024 e como tal, encontram-se em fase de transição para o regulamento de adesão.

- Até ao final de 2024, todo o TPF dos 18 municípios da região deverá estar contratualizado por via de adesão dos operadores de táxi ao referido Regulamento.
- Em termos de contratualização, foi referido pelos responsáveis da CIM-RC que a implementação e transição para o regulamento de adesão trouxe melhorias e vantagens para o TPF na região, na medida em que permitiu ultrapassar os constrangimentos e limitações decorrentes das regras impostas pelo regime da contratação pública, nomeadamente em termos de oferta de operadores. Deixou também de haver a limitação imposta pelo contingente territorial (municipal) dos prestadores do TPF, conseguindo-se, assim, maior oferta de operadores de TPF para áreas onde anteriormente havia escassez. Foi referido que, por via da aplicação estrita dos procedimentos de contratação pública, o TPF perdeu 30% dos operadores de táxi da região, mas os representantes da CIM-RC estimam que, com a entrada em vigor do regulamento de adesão, seja possível recuperar para o sistema os operadores de táxi que deixaram de disponibilizar oferta.
- O Regulamento de Adesão prevê um sistema de adesão de serviços de TPF não seletivo, aberto a qualquer operador económico interessado, que preencha os requisitos legais para prestação do serviço em táxi, sendo, assim, assegurada a possibilidade de todas as empresas licenciadas

¹⁰² Esta informação foi apurada pela CIM-RC através de um inquérito realizado aos utilizadores do SIT FLEXI.

¹⁰³ Artigo 28.º do Regulamento de Adesão.

¹⁰⁴ P.e., Mealhada.

¹⁰⁵ P.e., Oliveira do Hospital.

¹⁰⁶ À data da ação de supervisão, totalizavam 88 operadores de táxi. O TPF chegou a ter aproximadamente 160 operadores registados e com a implementação do regulamento de adesão, a CIM-RC estima que haja um aumento do número de operadores aderentes ao regulamento nos próximos meses.

¹⁰⁷ A 21 de outubro de 2024, data em que a CIM-RC prestou estas informações.

para o transporte em táxi e que detenham veículos licenciados para a prestação deste serviço (alvará de autorização de exercício da atividade com averbamento da licença emitida a veículos pela autoridade de transportes) integrem o *SIT FLEXI*¹⁰⁸.

- A adesão de um operador de táxi ao TPF inicia-se com a apresentação de requerimento de adesão pelo interessado, através do preenchimento do formulário de adesão constante do anexo I do regulamento de adesão. A prestação de serviços vigora pelo prazo de um ano e renova-se sucessiva e automaticamente por iguais períodos¹⁰⁹.

Modalidade de TPF: Reserva, Percursos, Paragens, Horários e Tipologia de Veículos

Modalidade TPF

- O projeto “*SIT FLEXI*” concretiza-se através da realização de percursos com as componentes de paragens e horários flexíveis, em modalidade de transporte a pedido por solicitação do passageiro dirigida à CIM-RC e por esta ao operador, nos termos previstos no regulamento de adesão e nos seus anexos¹¹⁰.
- Trata-se assim de uma modalidade mista, que concilia uma parte de oferta fixa – circuitos, horários (de chegada aos destinos e de regresso à origem) e paragens definidos, sendo que as deslocações apenas podem ser efetuadas dentro do concelho – com uma oferta flexível, ao nível dos percursos, que são definidos segundo critérios de eficiência e em função das reservas registadas, dos horários de partida da origem e de chegada à mesma, e da capacidade dos veículos (de 5, 7 e 9 lugares).



Pedidos de reserva¹¹¹

- O projeto “*SIT FLEXI*” funciona através de reserva¹¹², que pode ser efetuada por qualquer cidadão até às 15h do dia útil anterior ao do serviço, por chamada telefónica realizada para a Central de Reservas através do número 800 200 201, o qual está disponível de 2.ª a 6.ª feira, das 9h às 12h30 e das 14h00 às 17h30¹¹³.
- No entanto, de acordo com a informação prestada pelos representantes da CIM-RC, poderão ser aceites reservas de serviços no próprio dia, desde que verificados determinados requisitos – já existir um serviço/rota a passar no local e existir capacidade disponível no veículo.
- No momento da reserva o passageiro tem de fornecer os seguintes dados: nome, contacto telefónico, idade, pontos de origem e destino da viagem pretendida, data e horário pretendido da viagem, podendo ainda ser solicitada a morada completa em casos de mobilidade reduzida ou em situações excecionais a pedido do passageiro.

¹⁰⁸ Cfr. Nota justificativa e artigo 1.º do Regulamento de Adesão.

¹⁰⁹ Artigos 5.º e 6.º do Regulamento de Adesão.

¹¹⁰ Artigo 4.º do Regulamento de Adesão.

¹¹¹ Artigo 24.º do Regulamento de Adesão.

¹¹² Artigos 23.º e 24.º do Regulamento de Adesão.

¹¹³ Artigo 35.º do Regulamento de Adesão.

- A confirmação ou não confirmação da execução da viagem é efetuada pela central de reservas aquando do agendamento, até às 17h30 do dia útil imediatamente anterior ao dia em que a viagem pretendida se deverá realizar, indicando a tarifa aplicável nos termos do anexo II do regulamento de adesão.
- Não existe, atualmente, qualquer penalidade em caso de cancelamento da reserva pelo utilizador, contudo o Regulamento de Adesão prevê a obrigação para os passageiros de comunicarem à central de reservas qualquer facto suscetível de determinar uma alteração ou o cancelamento da reserva, designadamente atrasos, não comparecimento, alteração do número de passageiros a incluir na mesma reserva, entre outros¹¹⁴.
- Acresce que, de acordo com a informação transmitida pelos representantes da CIM-RC, esta autoridade de transportes tem vindo a adotar uma abordagem proativa e de sensibilização dos utilizadores, informando sobre as implicações das ausências não justificadas e dos custos operacionais e financeiros decorrentes. De referir que, nos termos do regulamento de adesão, após três faltas de comparência pelo cliente, este poderá ficar impedido de usufruir do serviço durante um mês¹¹⁵.
- A CIM-RC equaciona disponibilizar uma plataforma/aplicação para realização de pedidos de reserva.

Percursos¹¹⁶

- Tendo em conta os pontos de origem e destino pretendidos, é elaborado, com recurso à plataforma informática de gestão de rotas, o percurso mais eficiente para cada viagem, estando o operador obrigado a operar os

percursos que a CIM-RC lhe solicitar e nos termos por esta indicados.

Paragens¹¹⁷

- Por regra, as paragens são fixas e encontram-se identificadas com a sinalética oficial do TPF e enumeradas no anexo IV do Regulamento, podendo ser consultadas na página da internet do projeto SIT FLEXI.
- Em casos excecionais e devidamente fundamentados como, por exemplo, em situações de necessidade de cuidados de saúde, pessoas com mobilidade reduzida, ou outros analisados casuisticamente pela central de reservas, podem ser criadas paragens virtuais, cabendo ao passageiro, no momento do agendamento de serviços excecionais¹¹⁸, indicar à central de reservas os pontos de origem e destino pretendidos para a viagem em causa.

Horários¹¹⁹

- Os horários de chegada aos destinos e de regresso aos lugares de origem encontram-se pré-definidos e previstos no anexo V do Regulamento de Adesão.
- As informações respeitantes aos horários previstos de partida e chegada de cada viagem reservada são comunicadas ao cliente aquando do agendamento.
- Nos casos excecionais e devidamente fundamentados referidos anteriormente, podem ser realizados serviços fora dos horários estabelecidos¹²⁰.

Veículos

- As viaturas utilizadas no projeto “SIT FLEXI” têm capacidade de 5, 7 e 9 lugares, sendo a ocupação média registada de 1,6 pessoas por viatura, e

¹¹⁴ Artigo 24.º do Regulamento de Adesão.

¹¹⁵ Artigo 37.º do Regulamento de Adesão.

¹¹⁶ Artigo 25.º do Regulamento de Adesão.

¹¹⁷ Artigos 26.º e 28.º do Regulamento de Adesão.

¹¹⁸ Artigo 28.º do Regulamento de Adesão.

¹¹⁹ Artigo 27.º do Regulamento de Adesão.

¹²⁰ Artigo 28.º do Regulamento de Adesão.

dispõem de dístico que permita a sua fácil identificação¹²¹.

- Os veículos a utilizar devem apresentar níveis mínimos de limpeza, higiene, segurança e conservação, devendo o operador proceder à rápida reparação/resolução de todas as deficiências, avarias, acidentes e incidentes, que se tornem necessárias para a plena realização da prestação de serviços¹²².
- O regulamento de adesão não define qualquer parâmetro de qualidade ambiental e energética, bem como de acessibilidade a pessoas de mobilidade reduzida ou de conforto associados aos veículos.
- De acordo com a informação prestada, alguns dos veículos afetos ao TPF encontram-se adaptados a pessoas com deficiência ou com mobilidade reduzida.
- No momento da reserva, o cliente deve informar que se trata de pessoa com mobilidade reduzida¹²³, para a central de reservas poder assegurar a afetação de um veículo devidamente adaptado, e para que possa ser avaliado se se trata de um serviço excecional, adaptando os pontos de origem e destino se necessário¹²⁴.

Gestão de Reservas e Operacionalização do Serviço¹²⁵

- A atribuição do serviço aos operadores é comunicada pela central de reservas da CIM-RC, entre as 15h00 e as 17h30 do dia útil anterior, e tem por base a combinação de critérios de proximidade geográfica e ordem alfabética, tais como:
 - » Aquando da receção de um pedido de reserva, a central de reservas indica a lista dos operadores cujos veículos tenham capacidade

de transporte dos clientes abrangidos por essa reserva, ordenada por ordem crescente de distância entre a praça de táxis em que cada veículo dos operadores tenha estacionamento e os pontos de origem ou destino da reserva, consoante aquele que se encontrar mais próximo;

- » No caso de táxis que não estejam sujeitos ao regime de estacionamento em praças, considera-se, para efeitos do cálculo da sua distância aos pontos de origem e de destino da reserva, que o veículo se encontra estacionado na praça de táxis mais próxima da sede do município ou da freguesia, consoante o contingente pelo qual está abrangido. Quando exista mais do que um operador estacionado na praça de táxis mais próxima do ponto de origem ou de destino da reserva, consoante o caso, a CIM-RC seleciona o operador a contactar por ordem alfabética, até obter a aceitação, por um deles, da realização da viagem.
- » A ausência de resposta por parte do operador equivale à não aceitação do serviço em causa.
- » A não aceitação de um serviço determina a não consideração desse operador para efeitos da seleção pela CIM-RC dos operadores a contactar para efeitos do agendamento da reserva seguinte.
- » O operador que tenha aceite a realização de um serviço está obrigado a comunicar imediatamente à central de reservas a verificação de qualquer facto suscetível de determinar o cancelamento da aceitação do serviço ou, caso verifique, após as 17h30 do dia útil imediatamente anterior ao da realização da viagem, a existência de um facto que ponha em causa a realização do serviço aceite, é obrigado a promover a sua

¹²¹ Na ação de supervisão realizada, foi possível acompanhar a prestação de um serviço de TPF, tendo sido constatado que, no veículo utilizado pelo operador, se encontrava afixado o dístico identificativo do serviço de TPF.

¹²² Artigo 13.º do Regulamento de Adesão.

¹²³ Artigo 24.º do Regulamento de Adesão.

¹²⁴ Artigo 28.º do Regulamento de Adesão.

¹²⁵ Artigos 7.º e 8.º do Regulamento de Adesão.

substituição por outro operador, devendo comunicar imediatamente à central de reservas esse facto e a identificação do operador que realizou/vai realizar a viagem.

- » A CIM-RC dispõe de uma plataforma¹²⁶ para a gestão e operacionalização do TFP. Contudo, esta plataforma não dá resposta a todas as necessidades específicas deste serviço. A CIM-RC está a efetuar os investimentos necessários para implementar uma solução mais apropriada e robusta. Durante este período de transição, a CIM-RC está a utilizar temporariamente as ferramentas do Office e SIG como alternativa provisória para a gestão do serviço (reservas e registo de ocorrências, tais como atrasos ou não comparecimento de passageiros, etc.).

Sistema Tarifário¹²⁷

- No dia e hora da viagem reservada, o passageiro desloca-se para a paragem “*SIT FLEXI*” e tem de adquirir, junto do operador que presta o TPF, o respetivo título de transporte.
- As tarifas são definidas pela CIM-RC e atualizadas anualmente, estando publicitadas na página da internet do projeto “*SIT FLEXI*”.
- O único título de transporte disponível é o bilhete simples, sendo o tarifário a aplicar a cada viagem apurado pela central de reservas, tendo por base o número de quilómetros a percorrer desde o ponto de recolha do cliente até ao ponto de destino solicitado, sendo esse valor comunicado a este último aquando do agendamento da reserva.
- De momento, o tarifário a aplicar por viagem varia entre 1,05 e 4,60 euros (preços idênticos aos dos bilhetes de autocarro). As crianças até 3 anos não pagam bilhete e as crianças entre os 4 e os 12 anos pagam 50% do preço do bilhete aplicável.

- A receita tarifária é da titularidade do operador, que está obrigado a emitir, no início de cada viagem, um bilhete, em duplicado, por cada cliente transportado, bem como a cobrar a respetiva tarifa.
- De acordo com a informação prestada, o grau de cobertura dos custos do serviço pelas receitas tarifárias é de 22,4% (em 2023, foi de 20,8 %). O TPF é financiado em 96,5% pelo Incentiva+TP e 3,5% pelos municípios.

Remuneração do Operador – Modelo de Cálculo da Compensação Financeira¹²⁸

- Como contrapartida pela execução do serviço de TPF, cada operador recebe uma remuneração bimestral calculada através de uma fórmula que tem em consideração o preço de bandeirada e o preço unitário por quilómetro estabelecido na Convenção de Preços para Viagens em Táxi, e o número de quilómetros realizados, ao qual é deduzida a receita tarifária obtida no transporte prestado.
- O número de quilómetros realizados corresponde ao número de quilómetros comprovadamente realizados, ou seja, é calculado pela CIM-RC através da central de reservas, considerando o percurso mais direto entre as paragens ordenadas de acordo com a rota de serviço programado desde o ponto de recolha do primeiro cliente até ao destino final da viagem.
- A CIM-RC valida mensalmente com os operadores os serviços prestados, ou seja, os quilómetros efetivamente realizados, devendo o operador entregar à CIM-RC as vinhetas dos bilhetes emitidos em cada serviço realizado até ao 5.º dia do mês seguinte àquele a que respeitam os títulos de transporte¹²⁹.

¹²⁶ O Regulamento prevê a existência de uma “*Plataforma Informática de Gestão*” destinada ao registo, gestão e análise das reservas dos passageiros que exerce a função de Central de Reservas (alínea g) do artigo 3.º do Regulamento).

¹²⁷ Artigos 10.º, 29.º a 31.º e Anexo II do Regulamento.

¹²⁸ Artigo 11.º do Regulamento de Adesão.

¹²⁹ Artigo 10.º do Regulamento de Adesão.

Monitorização e Fiscalização da Prestação de Serviços¹³⁰

- A fiscalização e acompanhamento da execução do serviço são assegurados pela CIM-RC, através da central de reservas.
- Cabe à central de reservas, para além do agendamento dos serviços e atribuição dos mesmos aos operadores, verificar o cumprimento das obrigações principais, acessórias e complementares de cada operador, assegurar a ligação quotidiana entre os operadores aderentes e a CIM-RC, elaborar relatórios sobre o desempenho dos operadores aderentes, de acordo com os indicadores de desempenho fixados no anexo III do regulamento de adesão e ainda realizar inquéritos de satisfação aos clientes¹³¹.
- O Regulamento de Adesão¹³² prevê a possibilidade da CIM-RC realizar auditorias à execução da prestação de serviços nos termos do n.º 7 do artigo 22.º do RJSPT, designadamente através das seguintes ações:
 - » Validação dos canchotos dos bilhetes entregues pelos operadores aderentes à CIM-RC, confirmando-se os mesmos estão

devidamente preenchidos pelos clientes, se têm os dados de identificação dos mesmos e se estes coincidem com os dados registados na plataforma;

- » Análise das reclamações e ocorrências reportadas pelos passageiros;
 - » Fiscalização periódica no terreno para verificação do estrito cumprimento das regras da prestação de serviços pelos operadores aderentes;
 - » Inquéritos telefónicos aos clientes após a execução de viagens para confirmação de que as mesmas foram realizadas de acordo com o programado.
- O Regulamento de Adesão¹³³ prevê ainda a possibilidade da CIM-RC aplicar sanções pecuniárias em caso de incumprimento pelo operador das suas obrigações, incluindo as resultantes de determinações da CIM-RC emitidas nos termos da lei ou do regulamento de adesão.
 - De acordo com a informação prestada pelos representantes da CIM-RC, todas as ocorrências com os operadores são registadas e monitorizadas, não tendo ainda sido aplicadas



¹³⁰ Artigos 14.º e 15.º do Regulamento de Adesão.

¹³¹ Artigo 15.º do Regulamento de Adesão.

¹³² Artigo 14.º do Regulamento de Adesão.

¹³³ Artigo 18.º do Regulamento de Adesão.

quaisquer sanções/penalidades aos mesmos. Foi também referido que é pretensão daquela AT incrementar a fiscalização no terreno através da contratação de um novo recurso humano para esse efeito.

- Em termos de execução contratual, foi referido pelos representantes da CIM-RC que são elaborados relatórios de execução contratual mensais do TPF, enviados a cada município, mas tal não foi confirmado documentalmente.

Direitos dos Passageiros

Para além de definir as regras e princípios aplicáveis ao procedimento de adesão ao projeto “SIT FLEXI” e à prestação de serviços pelos operadores que a ele adiram, o Regulamento de Adesão define ainda os termos e condições de utilização do TPF pela população¹³⁴. Estes termos e condições encontram-se publicitados na página da internet <https://www.cim-regiaodecoimbra.pt/cim-rc/projeto-sitflex/>, na medida em que o regulamento de adesão aí se encontra disponibilizado, mas não é disponibilizado um documento autónomo contendo as regras que vinculam a relação CIM-RC/operador e passageiro, que seja de acesso fácil e imediato por parte do utilizador.

Os *Termos e Condições de Utilização do Sistema de Transporte Flexível pela população* compreendem regras relativas ao acesso e utilização do serviço, ao agendamento e registo prévio pelo utilizador, aos percursos, paragens e horários, à existência de serviços excecionais, tarifários, títulos de transporte, forma de pagamento, bem como direitos e obrigações dos clientes, regras atinentes à proteção de dados pessoais dos utilizadores, e ainda dispõem sobre o serviço de apoio ao cliente¹³⁵.

No que se refere aos direitos dos passageiros, e para além das obrigações que decorrem do Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro e do Decreto-Lei n.º

101/2023, de 31 de outubro, o Regulamento de Adesão prevê que o cliente/passageiro do “SIT FLEXI” goza dos seguintes direitos¹³⁶: a) *realização do serviço de transporte solicitado e agendado pelo Cliente*; b) *realização do serviço, por um Operador, em condições adequadas de conforto e segurança*; c) *informação sobre o serviço de transporte a pedido*; d) *direito de reclamação de atos que possam colocar em causa os seus direitos e/ou interesses legalmente protegidos*; e) *transporte de bagagem, sacos de compras e outros volumes portáteis ou animais de companhia, nos termos estabelecidos nos artigos 11.º a 13.º do Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro, caso haja capacidade disponível na viatura para acondicionamento e mediante validação prévia do motorista que faz a rota/viagem, podendo o Operador negar o transporte desses volumes caso estes não estejam devidamente acondicionados ou possam danificar e/ou colocar a higiene da viatura em causa*.

Estão igualmente previstas¹³⁷ várias obrigações por parte dos operadores aderentes, com vista à proteção dos direitos dos passageiros, tais como “Zelar pelo cumprimento dos horários” e “Assegurar aos Clientes com mobilidade condicionada a satisfação dos seus direitos previstos na legislação aplicável.”

O Regulamento de Adesão prevê como obrigação do operador “Cumprir as obrigações previstas no Decreto-Lei n.º 156/2005, de 15 de setembro, relativas à disponibilização de livro de reclamações, no formato físico e eletrónico”. A respeito da disponibilização do livro de reclamações, neste caso, por parte da CIM-RC, foi possível constatar que se encontra disponibilizado na página da internet do sistema de transporte flexível www.sit-regiaodecoimbra.pt, um link de acesso à plataforma do livro de reclamações eletrónico.

¹³⁴ Capítulo IV do Regulamento de Adesão.

¹³⁵ O artigo 35.º do regulamento de adesão prevê que “Os Clientes do transporte a pedido dispõem de um canal de apoio, via telefónica, através do qual poderá obter esclarecimentos, sugestões e outras informações, bem como proceder à reserva e agendamento do serviço de transporte.” encontrando-se este “serviço de apoio

disponível todos os dias úteis, no período compreendido entre as 09h00 e as 12h30 e as 14h00 e as 17h30.”

¹³⁶ Artigo 32.º do Regulamento de Adesão.

¹³⁷ Artigo 13.º do Regulamento de Adesão.

Disponibilização de Informação (Artigo 16.º do Decreto-Lei N.º 60/2016)

- Para divulgação dos serviços de TPF junto da população, a CIM-RC disponibiliza um folheto informativo e dispõe ainda de um sítio na internet www.sit-regiaodecoimbra.pt.¹³⁸
- À data da ação de supervisão¹³⁹ (assim como até à data da elaboração deste relatório), na página da internet disponibilizada pela CIM-RC relativa à prestação do serviço SIT FLEXI, assim como no folheto informativo, não se encontravam identificados os operadores e respetivos contactos dos municípios que dispõem de TPF.
- Encontra-se, no entanto, divulgada, na referida página da internet e no folheto disponibilizado ao público, informação sobre:
 - » A área de abrangência territorial do serviço (destinos), paragens¹⁴⁰ e horários de chegada e saída dos locais de destino;
 - » Tarifas do serviço¹⁴¹;
 - » Regras de acesso do passageiro ao serviço, forma de agendamento e cancelamento da reserva¹⁴²;
 - » Modelo e funcionamento da exploração do serviço¹⁴³;
 - » Disponibilidade do livro de reclamações pelo operador/prestador do TPF, nos termos do Decreto-Lei n.º 156/2005¹⁴⁴.

¹³⁸ De acordo com a alínea n) do artigo 3.º regulamento de adesão, “website” é o sítio da Internet desenvolvido pela CIM-RC, onde consta informação sobre o TPF, assim como as condições de utilização da central de reservas, com o seguinte endereço: www.sit-regiaodecoimbra.pt.

¹³⁹ 5 de novembro de 2024.

¹⁴⁰ Informação apenas disponibilizada no Regulamento de Adesão.

¹⁴¹ A informação relativa ao facto de as crianças até 3 anos não pagarem bilhete e de as crianças entre os 4 e os 12 anos pagarem 50% do preço do bilhete aplicável só se encontra disponível no Regulamento de Adesão.

¹⁴² Na página da internet encontra-se informação clara sobre a necessidade de agendamento prévio do serviço e qual o contacto e horário em que a reserva pode ser realizada. Regras mais detalhadas sobre os procedimentos de reserva e cancelamento encontram-se apenas previstas no Regulamento de Adesão.

- No que se refere à disponibilização de informação ao público, o Regulamento de Adesão prevê expressamente a divulgação no website suprarreferido das seguintes informações ao utilizador/passageiro:
 - » Contacto da central de reservas¹⁴⁵;
 - » Paragens do serviço “SIT FLEXI”¹⁴⁶;
 - » Horários de chegada e de partida dos destinos¹⁴⁷;
 - » Tarifários¹⁴⁸;
 - » Veículos afetos à prestação de serviços¹⁴⁹.
- A única informação que foi possível constatar não se encontrar divulgada na página da internet, conforme referido pelo regulamento de adesão, é a informação sobre os veículos afetos à prestação de serviços, com indicação da matrícula, lotação e idade (contada em meses desde a emissão da primeira matrícula).
- Refira-se a este propósito que a AMT havia recomendado, no âmbito do Parecer n.º 03/AMT/2024, que fosse incluído no regulamento de adesão, um anexo com o elenco dos veículos afetos ao TPF, com indicação, no mínimo, da lotação e idade média dos veículos/frota. A este respeito, os representantes da CIM-RC esclareceram que a recomendação da AMT foi acolhida e implementada, estando o anexo com a frota de viaturas afetas ao “SIT FLEXI” divulgado no

¹⁴³ Na página da Internet e nos panfletos disponibilizados à população, o TPF é caracterizado como um serviço de transporte a flexível a pedido mediante reserva prévia, que está disponível nos municípios da CIM-RC e destina-se a levar as populações ao centro do município em causa.

¹⁴⁴ Esta informação apenas é disponibilizada na página da internet da CIM-RC www.cim-regiaodecoimbra.pt onde se encontra um link de acesso à plataforma do livro de reclamações eletrónico.

¹⁴⁵ Artigo 24.º do Regulamento de Adesão.

¹⁴⁶ Artigo 26.º do Regulamento de Adesão.

¹⁴⁷ Artigo 27.º do Regulamento de Adesão.

¹⁴⁸ Artigo 29.º do Regulamento de Adesão.

¹⁴⁹ Anexo IV ao Regulamento de Adesão.

site da CIM-RC juntamente com o regulamento do serviço e o formulário de adesão¹⁵⁰.

Adesão/Cumprimento das Determinações e Recomendações Formuladas pela AMT no Parecer N.º 3/AMT/2024

- De acordo com a informação transmitida pelos representantes da CIM-RC e da análise realizada à versão definitiva do Regulamento de Adesão, foi possível constatar que, no essencial, foram incorporadas as determinações e recomendações formuladas pela AMT.
- Neste sentido, foi assegurada uma maior objetivação quanto às obrigações de serviço público. Encontra-se previsto no artigo 9.º do regulamento de adesão que *“Todos os bens, particularmente os veículos, que cada Operador disponibilize para a Prestação de Serviços devem reunir os requisitos legais aplicáveis, devendo ser licenciados para a prestação de serviço de transporte em táxi pela autoridade de transportes competente para o efeito.”*
- Por sua vez, o artigo 13.º do Regulamento de Adesão prevê as obrigações dos operadores aderentes, na sua relação com os clientes, para além das demais obrigações decorrentes da prestação do serviço, do Regulamento de Adesão e da lei, de serem oferecidos os melhores níveis de limpeza, higiene, segurança e conservação dos bens, nomeadamente dos veículos afetos à prestação de serviços, incluindo desinfeção, de acordo com as recomendações das autoridades de saúde.
- No Regulamento de Adesão estão previstas várias obrigações do operador, com vista a assegurar a regularidade e continuidade da prestação do TPF, designadamente *“Garantir a boa execução da Prestação de Serviços, de forma regular e contínua, de modo a assegurar um serviço público de transporte de passageiros de qualidade, rápido, seguro e eficiente”, “Não interromper o desenvolvimento da Prestação de Serviços, salvo*

autorização prévia e expressa pela CIM-RC”. Em termos de atribuição de serviço, está ainda previsto que *“Recebida pelo Operador a comunicação referida nos números anteriores, este aceita ou recusa a realização do serviço solicitado no momento do contacto telefónico, equivalendo a ausência de resposta ao mesmo à não aceitação do serviço em causa.”*¹⁵¹.

- O Regulamento de Adesão não prevê incentivos à utilização de veículos com emissões nulas ou medidas de sensibilização para as questões da sustentabilidade. Foi, no entanto, referido pelos representantes da CIM-RC que esta última procura contribuir para o cumprimento dos objetivos ambientais, através da utilização de ferramentas de otimização de rotas, o que tem permitido aumentar o número de utilizadores por viagem e, dessa forma, reduzir o número de quilómetros efetuados e, consequentemente, reduzir as emissões poluentes.
- O Regulamento de Adesão foi objeto de consulta pública nos termos do artigo 101.º do Código do Procedimento Administrativo e foi enviada à AMT a versão definitiva do regulamento de adesão.
- Os representantes da CIM-RC informaram ter remetido o projeto de Regulamento de Adesão ao Tribunal de Contas e ao IMPIC - Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção, I.P., nos termos recomendados pela AMT, tendo em resposta o Tribunal de Contas esclarecido que não tinha responsabilidades na matéria em causa, sendo que, no que se refere ao IMPIC, não foi obtida qualquer resposta.
- Foi esclarecido pelos representantes da CIM-RC que irá ser realizada a avaliação recomendada pela AMT, um ano após a data da entrada em vigor relativamente à solução contratual preconizada através do Regulamento de Adesão (01.07.2024), cujos resultados serão enviados à AMT.
- No que se refere à recomendação formulada pela AMT, no sentido de a CIM-RC dar adequado

¹⁵⁰ <https://www.cim-regiaodecoimbra.pt/cim-rc/projeto-sitflex/>

¹⁵¹ Artigos 7.º e 13.º do Regulamento de Adesão.

cumprimento à obrigação prevista no n.º 3 do artigo 48.º do RJSPT, transmitindo imediatamente após a tomada de conhecimento da sua verificação, eventuais factos subsumíveis aos tipos contraordenacionais previstos legalmente que sejam constatados pela CIM, designadamente o incumprimento de obrigações de serviço público previstas nos contratos e de reporte de informação legalmente prevista, foi referido pelos representantes daquela CIM que tal recomendação será devidamente observada.

- Quanto à recomendação dirigida à CIM-RC para que proceda à monitorização do mercado e pondere o alargamento dos contingentes municipais, sempre que tal se revele necessário para acorrer à procura, foi referido pelos representantes da CIM-RC que, para já, tal não foi equacionado, porquanto, nos termos do n.º 2 do artigo 4.º e do n.º 1 do artigo 5.º do regulamento de adesão, todos os operadores indicados na alínea b) do n.º 1 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º

60/2016 podem aderir, em condições de igualdade, ao TPF.

- A respeito da adesão ao regulamento, a CIM-RC disponibilizou informações técnicas sobre a instrução dos processos de análise dos pedidos de adesão por parte dos operadores de táxi ao serviço SIT FLEXI e sobre a verificação do preenchimento dos requisitos nos municípios da Mealhada, Góis, Mira, Figueira da Foz, Soure, Cantanhede, Tábua e Pampilhosa da Serra. Com base nestes elementos, foi possível constatar que, desde a implementação do regulamento de adesão, foram apresentados e analisados os seguintes pedidos de adesão:

Tabela 5 - Pedidos de adesão analisados

Município	Pedidos de Adesão	N.º de licenças dos Operadores Aderentes	Operadores/licenças que a CIM-RC estimou que aderissem até 31.12.2024	Licenças atribuídas no município ¹⁵²
Mealhada	6	9	4	20
Góis	7	8	1	9
Mira	3	3	2	13
Figueira da Foz	5	7	1	58
Soure	5	6	1	17
Cantanhede	4	4	2	30
Tábua	9	9	2	17
Pampilhosa da Serra	8	13	1	21

¹⁵² Informação disponibilizada em <https://observatorio.amt-autoridade.pt/publicacao/Taxis-Licencas-Contingentes>, referente às licenças em vigor em 2021.

- Quanto ao incentivo para que sejam adotadas medidas impulsionadoras da descarbonização, como por exemplo, o uso de veículos "limpos", a instalação de postos de carregamento em número suficiente ou o fomento de padrões de mobilidade ativa, partilhada, sustentável e flexível, foi esclarecido pelos representantes da CIM-RC que, tendo em conta o modelo de contratualização adotado para o TPF – Regulamento de Adesão aberto a todos os operadores em condições de igualdade – revela-se difícil, senão mesmo impossível, o estabelecimento de benefícios ou outro tipo de incentivos para que os operadores passem a utilizar veículos "limpos" no âmbito do TPF.
- Relativamente às obrigações de informação e comunicação previstas no artigo 22.º do RJSPT, foi incluída no Regulamento de Adesão a obrigação para o operador de *"Cumprir devidamente todos os deveres gerais de informação e de comunicação previstos na legislação aplicável, sobretudo os constantes do artigo 22.º do RJSPT."*¹⁵³.
- O Regulamento de Adesão prevê também a obrigação de o operador *"Colaborar com a CIM-RC no âmbito da elaboração dos relatórios anuais referidos no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento (CE) 1370/2007, bem como os constantes do Regulamento n.º 430/2019, de 16 de maio."*¹⁵⁴.

4.4 Ação de Supervisão ao TPF efetuado na CIM Viseu Dão Lafões (CIMVDL)

4.4.1 Parecer prévio vinculativo

Em 2022, a AMT emitiu, nos termos dos seus Estatutos, parecer prévio vinculativo sobre as peças do procedimento tendentes à contratualização do serviço de TPF em táxi para o território dos Municípios da CIM VDL (com

exceção do Município de Viseu)¹⁵⁵ - Parecer n.º 63/AMT/2022, tendo então salientado o seguinte:

- Considera-se que o valor da remuneração é adequado, tendo em conta procedimentos semelhantes e porque se trata da aquisição de transporte de passageiros em veículo ligeiro, cujos preços de base são regulados, e o universo dos potenciais prestadores está condicionado pelas licenças atribuídas de acordo com o regime legal aplicável ao transporte de passageiros em táxi.
- Será de garantir a efetiva abrangência de todos os operadores que disponibilizam serviços na região, ou seja, todo o contingente de táxis com alvará nos municípios envolvidos como universo potencial de prestadores de serviços, o que aparenta estar preenchido, bem como a distribuição de serviços de forma equitativa por todos eles em cada um dos municípios. Nos termos do Decreto-Lei n.º 60/2016, quando se trata da contratação de serviços intermunicipais por uma CIM ou por municípios associados, é admissível o recurso ao conjunto dos táxis previstos nos diversos contingentes intermunicipais.
- A CIM deve promover, junto dos operadores, a transmissão à AMT de informação sobre todas as compensações/remunerações/financiamentos recebidos por aqueles neste período.
- Deve existir uma monitorização contratual rigorosa, sistemática e periódica (acompanhando os pagamentos previstos), com base nos elementos transmitidos pelo operador, que garanta que, a todo o tempo e/ou quando se justifique, se possa proceder aos ajustamentos que sejam necessários. Por isso, sempre que necessário, recomenda-se que se certifique, valide ou audite, a informação transmitida pelos operadores, seja para os efeitos contratuais, seja também para efeitos de pagamento de outras

¹⁵³ Alínea n) do n.º 1 do artigo 13.º do Regulamento de Adesão.

¹⁵⁴ Alínea o) do n.º 1 do artigo 13.º do Regulamento de Adesão.

¹⁵⁵ Foram remetidas para parecer 42 minutas de contrato, por ajuste direto simplificado, ao abrigo do disposto no artigo 128.º do CCP, a celebrar com cada um dos operadores de táxi com alvará nos municípios envolvidos e com interesse em executar o serviço de TPF.



compensações que influenciam a sustentabilidade da exploração¹⁵⁶.

- Sem prejuízo da obrigação de colaboração do adjudicatário na prestação de informação se encontrar abrangida pela Cláusula 8.ª de cada uma das minutas de contrato e ainda que a CIM disponha de informação aparentemente suficiente sobre a operação, o contrato deve prever expressamente a obrigatoriedade de transmissão dos dados constantes do Regulamento n.º 430/2019, de 16 de maio, alterado pelo Regulamento n.º 273/2021, de 23 de março, que permita à CIM elaborar os relatórios públicos ali previstos.
- O operador deve ainda colaborar com a CIM na transmissão de informação de reporte à AMT sobre remunerações ou compensações recebidas ao abrigo dos instrumentos contratuais em vigor.
- Considerando a capacidade técnica e administrativa dos operadores de táxi, é recomendável não sobrecarregar os mesmos com demasiadas ou recorrentes obrigações de informação, além das estritamente indispensáveis, sob pena de os custos administrativos superarem os benefícios ou a remuneração decorrente da contratação, pelo que a AT deve colaborar e auxiliar os operadores no

cumprimento do reporte da informação mínima, prevista legalmente, adaptando tais obrigações ao caso concreto e em função do volume de produção contratado.

- No que respeita à aplicação de sanções pelo não cumprimento das obrigações previstas, e em face do disposto no artigo 45.º do RJSPT e no n.º 1 do artigo 329.º do CCP, bem como na jurisprudência recente¹⁵⁷, a CIM deve complementar o regime sancionatório constante das minutas de contratos (cláusula 15.ª), prevendo uma graduação das sanções aplicáveis, de acordo com a sua gravidade, bem como deve tipificar a aplicação de sanções no que respeita ao não cumprimento de obrigações contempladas nas minutas de contrato, porquanto apenas tipifica a aplicação de sanções pelo não cumprimento de obrigações operacionais.
- No que se refere ao Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro, recomenda-se especial atenção da CIM na monitorização do cumprimento daquelas obrigações legais, designadamente na disponibilização de informação clara e acessível sobre todos os aspetos da exploração, incluindo a disponibilização de livro de reclamações. Por outro lado, deve a autoridade de transportes garantir a promoção (por si e/ou pelo operador) da disponibilização do livro de reclamações (nos

¹⁵⁶ Como sejam a prática de descontos tarifários (4.18, sub23 ou ao abrigo do PART) ou passes escolares (nos termos do Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro).

¹⁵⁷ Acórdão do Tribunal Central Administrativo Norte de 03-12-2021 – processo 1973/20.2BEPRT: <http://www.dgsi.pt/jtcn.nsf/89d1c0288c2dd49c802575c8003279c7/bdddb898f950f89de802587ad003a22e67OpenDocument>

formatos físico e eletrónico), nos termos Decreto-Lei n.º 156/2005, de 15 de setembro.

- Nos termos do n.º 1 do artigo 23.º do RJSPTP, as obrigações de serviço público são descritas por referência a elementos específicos, objetivos e quantificáveis.
- São impostas obrigações, como sejam obrigações de informação e reporte, de elementos operacionais e económicos.
- A formação do contrato teve em conta os tarifários regulados da atividade, formados e definidos com o objetivo de assegurar a sustentabilidade da atividade, sem prejuízo de a CIM reponderar a necessidade de proceder à atualização dos respetivos valores, tendo em consideração a convenção de preços do setor.
- São estabelecidas obrigações de relacionamento com os passageiros.
- As obrigações impostas são objetivas e vinculativas, sendo estabelecidas sanções em caso de incumprimento, sem prejuízo da necessidade da sua melhoria dos mecanismos referentes a aplicação de penalidades, no que concerne a uma maior tipificação e graduação das penas aplicáveis (leve, grave e muito grave).

Determinou-se que:

- O TPF abrangesse efetivamente todos os operadores que disponibilizam serviços na região da CIM, ou seja, todo o contingente de táxis existente e que estejam interessados em realizar aquele serviço de transporte, verificando-se uma verdadeira rotatividade na distribuição de serviço entre os operadores de táxi de cada um dos municípios envolvidos.
- Fosse garantido que todas as obrigações, além das obrigações meramente operacionais, fossem objeto de sanção, e que as mesmas fossem graduadas de acordo com a sua gravidade, nos termos e para os efeitos do previsto no artigo 45.º do RJSPTP.

- Fosse assegurada a colaboração dos operadores com a CIM para que esta possa elaborar os relatórios anuais referidos no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento (CE) 1370/2007, bem como os constantes do Regulamento 430/2019.
- Fosse 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 parecer da AMT em causa.
- Fosse reponderado o valor da compensação, no sentido de avaliar se o mesmo se mantém atual, tendo em consideração o aumento dos custos de exploração (em particular, dos combustíveis) e a convenção de preços do setor que implicou o aumento das tarifas a aplicar no sector dos táxis, devendo comunicar à AMT, de forma fundamentada, eventuais alterações daquele valor.
- Fosse dado cumprimento às obrigações relativas ao livro de reclamações, no formato físico e eletrónico, nos termos do Decreto-Lei n.º 156/2005.

Recomendou-se, ainda que:

- Fosse garantida a complementaridade dos TPF com o SPTP efetuado na região, de forma a manter relacionamento de sã concorrência entre operadores e manter a sustentabilidade de todos os serviços de transporte de passageiros.
- Fosse assegurado o cumprimento da obrigação de transmissão pelo operador dos dados operacionais, a título de execução contratual, previstos no Regulamento n.º 430/2019, 16 de maio,, alterado pelo Regulamento n.º 273/2021, de 23 de março, em ordem à 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 2018¹⁵⁸.

- Fosse garantida a transmissão de informação dos dados previstos no artigo 22.º do RJSPT, assim como, que os operadores transmitem os dados necessários ao cumprimento das suas próprias obrigações, que permita à CIM elaborar os relatórios públicos constantes do Regulamento n.º 430/2019, de 16 de maio, alterado pelo Regulamento n.º 273/2021, de 23 de março, sob pena de aplicação de multas contratuais.

Na sequência do Parecer emitido pela AMT em 23 de junho de 2022, a CIMVDL enviou à AMT, em 04 de julho de 2022, a minuta de contrato de TPF a celebrar com os operadores da região, tendo em consideração as determinações constantes do referido parecer, no que respeita ao regime sancionatório, tendo igualmente aprovado a versão final das minutas de Contrato de Aquisição de Serviços de Transporte Flexível em Táxi e iniciado, em 18 de julho de 2022, a celebração dos respetivos contratos com cada operador de táxi, com a duração de um ano, renováveis automática e sucessivamente, por igual período.

Em 2023, tendo o valor máximo dos contratos celebrados sido atingido, a CIMVDL procedeu à celebração de novos contratos de aquisição de TPF com todos os operadores de táxi da região, mantendo o clausulado contratual inalterado face às minutas de contrato já apreciadas e validadas pela AMT e que remeteu a esta Autoridade, à medida em que se verificou a necessidade de renovação dos contratos de TPF então em vigor.

De acordo com a informação prestada por aquela CIM, o valor máximo de preço contratual dos novos contratos a celebrar com os vários operadores da região não ultrapassaria os 5.000 euros (cinco mil euros), pelo que foram utilizados os procedimentos pré-contratuais de ajuste direito, de acordo com o disposto no artigo 128.º do Código dos Contratos Públicos.

Posteriormente, em 2024, veio aquela CIM remeter à AMT minuta de aditamento contratual aos contratos de TPF para atualização dos preços a pagar pelo serviço, com fundamento no interesse público, nos termos previstos no artigo 311.º do CCP.

Na sua sequência, a AMT pronunciou-se, referindo, em suma, que, estando em causa o mesmo tipo de prestações, diferindo apenas o preço da mesma, o que tem efeitos nos montantes a pagar, a alteração do preço justifica-se pela atualização dos preços fixados para o transporte em táxi na convenção de preços do serviço de táxi, sendo a mesma necessária para garantir a sua adequação com os preços de referência e assim assegurar a ininterruptibilidade de um serviço público essencial, em condições de adequada remuneração e sustentabilidade dos operadores, não seria necessária a emissão de novo parecer por parte da AMT, mantendo-se o sentido favorável do parecer emitido, sem prejuízo do cumprimento de todos os procedimentos de cabimentação, autorização e validação de despesa pública inerente a contratos públicos, nos termos legais aplicáveis e sem prejuízo da elaboração de relatórios de execução contratual, de forma a demonstrar a conformidade legal de peças de procedimento e da realidade efetiva da execução contratual.

4.4.2 Constatações da ação de supervisão

A CIMVDL enviou as minutas dos contratos a celebrar com os operadores de táxi, tendo ainda informado, por e-mail enviado em 2 de agosto de 2024, que se encontravam em vigor 65 contratos, pelo que não foi solicitada informação adicional a este respeito em momento prévio à realização da ação de supervisão.

Assim, quer da informação apurada e obtida na deslocação realizada pela equipa da AMT às instalações da CIM, localizadas no Município de Tondela, designadamente da reunião que teve lugar com os seus representantes e do acompanhamento da prestação do TPF, quer da análise realizada aos contratos e demais elementos enviados pela CIMVDL

¹⁵⁸ Disponível em https://www.amt-autoridade.pt/media/1776/indicadores_monitorizacao_supervisao_at.pdf



nos termos suprarreferidos, assim como da informação que se encontra disponibilizada ao público tanto na página da internet da CIMVDL, <https://irevir.cimvdl.pt/>, como no folheto informativo divulgado junto da população – foi possível apurar o seguinte:

Implementação e Área Geográfica Abrangida

- A prestação do TPF na área da CIMVDL teve início em outubro de 2021, com a implementação de projetos-pilotos em 6 municípios: Aguiar da Beira, Tondela, Nelas, Santa Comba Dão, Oliveira de Frades e Vouzela, por se tratar de zonas de menor densidade demográfica. Estes projetos-piloto terminaram em abril de 2022.
- Atualmente, a prestação do TPF abrange 13 municípios: Aguiar da Beira, Carregal do Sal, Castro Daire, Mangualde, Nelas, Oliveira de Frades, Penalva do Castelo, Santa Comba Dão, São Pedro do Sul, Sátão, Tondela, Vila Nova de Paiva e Vouzela. Não abrange o município de Viseu porque não existe delegação de competências na CIM, na área dos transportes.
- As principais razões que levaram à implementação do TPF na região, e inicialmente naqueles 6 municípios, prenderam-se com a

coesão territorial, visando-se alargar e reforçar a oferta do SPTP em zonas de menor densidade demográfica, com vista a permitir a mobilidade de todas as pessoas.

- Os 6 municípios onde o TPF foi inicialmente implementado apresentam características díspares e particulares entre si – Aguiar da Beira é um município que apresenta uma elevada dispersão populacional, assim como Tondela, sendo que este último já conta com alguns aglomerados populacionais; Nelas é um município de pequena dimensão; Santa Comba Dão apresenta uma dimensão intermédia e em Oliveira de Frades as deslocações populacionais são essencialmente para a sede do concelho vizinho (Coimbra).
- Quando o TPF foi implementado, estavam previstas apenas 2 circulações semanais, o que se revelou insuficiente, pelo que atualmente o serviço é prestado de 2.ª a 6.ª feira, com quatro circulações por dia. O TPF prestado na região da CIMVDL denomina-se “*Ir e Vir*” e opera em 3 vertentes: a) serviço municipal, que liga todas as localidades (sem acesso a transporte público, ou que apenas tinham esse transporte em alguns horários) aos centros dos municípios; b) serviço intermunicipal, que assegura as ligações entre as sedes de município e os municípios abrangidos, quando essa ligação não exista através publicado SPTP regular, e c) serviço de comboio, que liga todas as localidades dos municípios às estações e apeadeiros da linha da Beira Alta existentes na CIMVDL.
- Os representantes da CIMVDL não dispõem de dados estatísticos sobre a caracterização da população que utiliza o TPF, mas a perceção que têm é que, no serviço municipal, é sobretudo população mais idosa e, no serviço intermunicipal, é sobretudo população em idade ativa, que utiliza o serviço diariamente.

No ano de 2023, o TPF teve cerca de 15.000 utilizadores.

Relação do TPF com o SPTP Regular

- O “*Ir e Vir*” assegura a complementaridade com o SPTP regular, funcionando sobretudo como um serviço de rede, permitindo a interligação entre as diferentes vertentes do TPF, e assegurando a ligação ao transporte ferroviário. Em período de férias escolares substitui o SPTP, uma vez que o transporte de alunos assume um peso preponderante no SPTP, e essa oferta deixa de existir durante as férias escolares. A oferta do TPF é revista no início de cada ano letivo, em função da oferta do SPTP regular.

Modelo de Contratualização e Operadores de TPF

- A prestação de serviços de TPF na região da CIMVDL foi promovida, numa primeira fase, que teve início em 04 de outubro de 2021, ao abrigo do disposto no n.º 5 do artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 60/2016, através da implementação de um projeto piloto em 6 municípios de menor densidade populacional, a título provisório e experimental, tendo em vista a ponderação dos termos exatos do subsequente procedimento de atribuição e contratualização do TPF a implementar. O projeto piloto em causa teve a duração de 6 meses, tendo vigorado até 03 de abril de 2022.
- Considerando o impacto positivo da solução preconizada no projeto experimental de TPF, a CIMVDL procedeu à implementação do TPF a título não experimental, tendo submetido os procedimentos de contratação da aquisição de serviços de TPF a apreciação prévia da AMT.
- A contratação do serviço de TPF tem, assim, ocorrido para os municípios abrangidos, na sequência da promoção de procedimentos pré-contratuais de ajuste direto, de acordo com o critério geral de escolha do procedimento fixado no artigo 17.º e seguintes do CCP.

- O TPF é prestado apenas por empresas licenciadas para o transporte de táxi¹⁵⁹ e a sua prestação encontra-se contratualizada por via de procedimentos pré-contratuais de ajuste direto.
- Em julho de 2024, a CIMVDL desenvolveu um projeto de “*Regulamento de Adesão e Utilização do Sistema de Transporte Flexível a Pedido “Ir e Vir” da Comunidade Intermunicipal Viseu Dão Lafões*” (regulamento de adesão) que submeteu a pedido de parecer prévio vinculativo da AMT¹⁶⁰, e para o qual pretende transitar a contratualização do TPF com os diversos operadores de táxi.
- A CIMVDL estima que a transição para o regulamento de adesão irá trazer vantagens para o TPF, sobretudo em termos de adesão de novos operadores. Atualmente, existem alguns municípios (Santa Comba Dão, Carregal do Sal, São Pedro do Sul e Nelas) que dispõem de menos de 3 operadores de táxi a assegurar o TPF. No caso de São Pedro do Sul, que conta com apenas 3 operadores, tal situação revela-se mais problemática por se tratar de um território de maior dimensão. Nelas apenas dispõe de 1 operador que, contudo, dispõe de várias viaturas alocadas ao TPF. O município de Castro Daire é aquele que conta com o maior número de operadores – 13.

Modalidade de TPF: Reserva, Percursos, Paragens, Horários e Tipologia de Veículos

Modalidade TPF

- O “*Ir e Vir*” é uma modalidade mista, que concilia uma parte da oferta fixa (os horários de funcionamento do serviço e as paragens), com uma parte da oferta flexível (a origem e destino da viagem, o itinerário/percurso e os veículos são previamente combinados com os passageiros).

Pedidos de reserva

¹⁵⁹ Em agosto de 2024, de acordo com a informação prestada pela CIMVDL à AMT, totalizavam 65 operadores de táxi.

¹⁶⁰ O qual se encontra em apreciação aguardando a obtenção dos esclarecimentos solicitados.

- O “*Ir e Vir*” funciona através de reserva, que pode ser efetuada por qualquer cidadão até às 12h do dia útil anterior ao do serviço, unicamente por chamada telefónica realizada para o número 800 10 20 30, o qual está disponível todos os dias úteis das 09h às 13h e das 14h às 17h.
- Quando é efetuada a solicitação de reserva do serviço, a mesma é confirmada pelo operador telefónico e é fornecida ao passageiro a informação relativa ao horário de partida e de chegada ao destino, assim como o preço do serviço.
- Não existe, atualmente, qualquer penalidade em caso de cancelamento da reserva pelo utilizador.

Percursos¹⁶¹

- Os percursos são definidos segundo critérios de eficiência e em função das reservas registadas, dos horários de partida da origem e de chegada à mesma e da capacidade dos veículos (de 5, 7 e 9 lugares).
- O operador é obrigado a operar os percursos de TPF que a CIMVDL lhe solicitar e nos termos por esta indicados.

Paragens

- As paragens são fixas e geralmente estão instaladas junto das paragens do SPTP regular e, onde estas não existam, foram criadas paragens específicas do TPF. O critério para a fixação de paragens nas diversas localidades de origem é a centralidade das mesmas, sendo que, em localidades maiores, podem existir diversas paragens.

Horários

- O serviço “*Ir e Vir*” está disponível todos os dias da semana, exceto sábados, domingos e feriados, em quatro horários, 2 de ida e 2 de volta.



- Apenas os horários de chegada e de saída, da sede do município de destino, são fixos, sendo os horários de saída e chegada às paragens das localidades flexíveis.
- No serviço municipal, os horários de chegada à sede do município previstos são até às 8h30 e até às 13h30, e de saída para as localidades, 12h30 e 17h30. No serviço intermunicipal, os horários de saída da sede do município de origem são 8h35 e 13h35, e os horários de chegada à sede do município de origem previstos até às 12h25 e às 17h25.
- Relativamente ao serviço de ligação ao comboio, apenas os horários de regresso são fixos, e correspondem ao horário de chegada do comboio à estação.

Veículos

- O contrato de aquisição de serviços de transporte flexível em táxi celebrado com os vários operadores¹⁶² permite a utilização de qualquer tipo de veículos, adequado para a satisfação da

¹⁶¹ Cláusula 3.ª do contrato.

¹⁶² N.º 3 da cláusula 4.ª do contrato de aquisição de serviços de transporte flexível em táxi celebrado com os vários operadores (contrato).

necessidade de procura verificada em cada momento, nos termos do n.º 2 do artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 60/2016, devendo o operador providenciar a obtenção dos dísticos identificativos do serviço de TPF, nos termos do artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 60/2016¹⁶³.

- O operador está obrigado a proceder à rápida reparação e/ou resolução de todas as deficiências, avarias, acidentes e incidentes, que se torne necessária para a plena realização do serviço de TPF contratado¹⁶⁴. No serviço que a equipa da AMT acompanhou durante a visita de supervisão foi possível constatar que, no veículo utilizado pelo operador, se encontrava afixado o dístico identificativo da prestação de TPF em causa.
- Ainda que não exista a obrigação de o veículo estar adaptado a pessoas com deficiência ou com mobilidade condicionada, constitui obrigação do operador, “*Assegurar aos Clientes com mobilidade condicionada a satisfação dos seus direitos previstos na legislação aplicável.*”¹⁶⁵. De acordo com a informação prestada pelos representantes da CIMVDL, as viaturas utilizadas no “*Ir e Vir*” têm capacidade de 5, 7 e 9 lugares, sendo a sua ocupação média entre 2 e 3 pessoas por viatura, existindo alguns veículos afetos ao TPF adaptados a pessoas com mobilidade condicionada.

Gestão de Reservas e Operacionalização do Serviço¹⁶⁶

- A atribuição do serviço aos operadores é efetuada por comunicação realizada pela CIMVDL (mediante contacto telefónico e para o e-mail indicado pelo operador) até às 17h00 do dia útil anterior ao do serviço a realizar¹⁶⁷, e tem em consideração, segundo esclarecimentos

prestados pelos representantes daquela CIM, critérios de proximidade geográfica e igualdade na repartição dos serviços¹⁶⁸.

- A CIMVDL dispõe de uma plataforma para a gestão e operacionalização do TPF, através da qual é feita a atribuição dos serviços aos operadores, de acordo com os critérios acima referidos.
- Recebida a comunicação pelo operador, este confirma ou recusa a realização do serviço solicitado no momento do contacto, equivalendo a ausência de resposta à recusa do serviço em causa. A recusa, pelo operador, da prestação dos serviços solicitados pela CIMVDL, em três vezes consecutivas ou cinco vezes alternadas, constitui fundamento de resolução do contrato por parte da CIM¹⁶⁹.
- Segundo informação prestada pela CIMVDL¹⁷⁰, caso um operador que tenha aceite a realização de um serviço, se veja impedido de realizar o mesmo, está obrigado a promover a sua substituição por outro operador.

Sistema Tarifário¹⁷¹

- No dia e hora da viagem reservada, o passageiro desloca-se para a paragem do “*Ir e Vir*” e tem de adquirir um título ao operador de táxi que presta o TPF. A CIMVDL encontra-se em fase de aquisição de uma nova plataforma que irá assegurar a desmaterialização dos títulos de viagem.
- O único título de transporte disponível no TPF é o bilhete simples. O tarifário a aplicar a cada viagem é apurado consoante a extensão quilométrica da viagem, sendo o mesmo comunicado ao cliente aquando do agendamento da reserva.

¹⁶³ Alínea e) do n.º 1 da cláusula 5.ª do contrato.

¹⁶⁴ Alínea g) do n.º 1 da cláusula 5.ª do contrato.

¹⁶⁵ Alínea d) do n.º 2 da cláusula 5.ª do contrato.

¹⁶⁶ Cláusula 3.ª do contrato.

¹⁶⁷ N.º 4 da cláusula 3.ª do contrato.

¹⁶⁸ Estes critérios não se encontram previstos no contrato.

¹⁶⁹ N.º 7 da cláusula 3.ª do contrato.

¹⁷⁰ Nada é mencionado a este respeito no contrato.

¹⁷¹ Cláusula 6.ª do contrato.

- De momento, o tarifário a aplicar por viagem oscila entre 0,90 e 6,55 euros, sendo que as crianças entre os 4 e os 12 anos pagam 50% do preço do bilhete aplicável¹⁷².
- A receita tarifária é da titularidade do operador, estando o operador obrigado a emitir, no início de cada viagem, um bilhete, em duplicado, por cada cliente transportado, bem como a cobrar a respetiva tarifa¹⁷³.
- O operador deve entregar à CIM os duplicados dos bilhetes emitidos em cada serviço realizado até 5 dias após o final de cada mês.

Remuneração do Operador – Modelo de Cálculo de Compensação Financeira¹⁷⁴

- A compensação financeira é calculada através de uma fórmula que tem em consideração o número de quilómetros comprovadamente realizado no âmbito dos serviços prestados correspondente ao produto do preço unitário por quilómetro (€/km) de 0,53 euros ou 0,67 euros (consoante a capacidade das viaturas até 4 ou de 5 a mais passageiros), pelo número de quilómetros comprovadamente realizados no âmbito dos serviços prestados, contabilizando-se para o efeito os quilómetros em vazio. Quando o circuito solicitado tenha uma extensão inferior a 1 quilómetro e implique a realização de, pelo menos, 1 quilómetro em vazio, à remuneração referida acresce um preço fixo de 3,25 euros.
- A remuneração prevista é paga mensalmente mediante acerto com a receita tarifária recebida dos passageiros durante o mês em causa. A CIMVDL envia ao operador, até ao décimo dia de cada mês, para validação, a sua proposta de acertos¹⁷⁵.

¹⁷² Informação constante do anexo I do contrato.

¹⁷³ Na ação de supervisão realizada à prestação do TPF pela CIMVDL, foi possível verificar, no âmbito de um serviço, que no início da viagem o operador de táxi emitiu e entregou aos passageiros o respetivo bilhete (duplicado de um caderno de títulos) e recebeu a receita tarifária associada àquela deslocação.

¹⁷⁴ Cláusula 7.ª do contrato.

Monitorização e Fiscalização da Prestação de Serviços¹⁷⁶

- A fiscalização e acompanhamento da execução do serviço é assegurada pela CIMVDL, nomeadamente pelo gestor do contrato nomeado, ao qual compete verificar o cumprimento das obrigações principais, acessórias e complementares do operador, assegurar a ligação quotidiana entre o operador e a CIM, elaborar relatórios a remeter à CIMVDL, com a periodicidade por este indicada, sobre o desempenho do operador e ainda realizar inspeções e auditorias.
- Caso o gestor do contrato detete desvios, defeitos ou outras anomalias na execução do contrato, pode determinar ao operador que adote as medidas que, em cada caso, se revelem adequadas à correção dos mesmos¹⁷⁷.
- O contrato celebrado com cada operador prevê a possibilidade de serem aplicadas sanções contratuais pecuniárias, em caso de incumprimento pelo operador das suas obrigações, incluindo as resultantes de determinações da CIMVDL emitidas nos termos da lei ou do contrato¹⁷⁸.
- De acordo com a informação prestada pela CIMVDL, não têm sido elaborados relatórios de execução contratual relativos aos contratos de prestação de TPF.

Direitos dos Passageiros

- O contrato não inclui quaisquer normas relativas a “*regras gerais de utilização*” do serviço por parte do passageiro, prevendo apenas, algumas obrigações por parte dos operadores, com vista à proteção dos direitos dos passageiros, tais como

¹⁷⁵ Cláusula 7.ª do contrato.

¹⁷⁶ Cláusulas 9.ª, 10.ª e 15.ª do contrato.

¹⁷⁷ Cláusula 10.ª do contrato.

¹⁷⁸ Cláusula 15.ª do contrato.

“Zelar pelo cumprimento dos horários” e “Assegurar aos Clientes com mobilidade condicionada a satisfação dos seus direitos previstos na legislação aplicável.”¹⁷⁹.

- Também não se constatou a divulgação ao público, por qualquer meio (em papel ou na página da internet), do contrato de transporte ou das condições gerais de transporte, com a previsão expressa e integral de todas as matérias associadas à utilização do serviço prestado, devidamente especificadas e que possam assumir carácter vinculativo.
- No que se refere à disponibilização do livro de reclamações, o contrato estabelece que é obrigação do operador *“Cumprir as obrigações previstas no Decreto-Lei n.º 156/2005, de 15 de setembro, relativas à disponibilização de livro de reclamações, no formato físico e eletrónico, quando aplicáveis”¹⁸⁰.*
- Na página da internet utilizada para a divulgação do serviço <https://irevir.cimvdl.pt/>, é disponibilizado um link para a plataforma do livro de reclamações eletrónico.

Disponibilização de Informação (Artigo 16.º do Decreto-Lei N.º 60/2016)

- Para divulgação TPF junto da população, a CIMVDL disponibiliza um folheto informativo e dispõe ainda de um sítio na internet <https://irevir.cimvdl.pt/>.
- À data da ação de supervisão¹⁸¹, na página da internet disponibilizada pela CIMVDL relativa à prestação do serviço *“Ir e Vir”*, assim como no folheto informativo, não se encontravam identificados os operadores e respetivos contactos de todos os municípios que dispõem de TPF. À data da elaboração deste relatório¹⁸², foi

possível confirmar que no sítio da internet <https://irevir.cimvdl.pt/operadores/> já se encontravam identificados os operadores de TPF, ainda que não sejam indicados os respetivos contactos.

- É disponibilizada alguma informação quer na página da internet, quer nas brochuras disponibilizadas ao público, quanto à área de atuação e vias onde opera o serviço, itinerário, paragens, horários e percursos parciais ou totalmente fixos ou flexíveis, designadamente, os horários de chegada e partida do destino, os municípios onde opera e as modalidades do TPF existentes e suas finalidades. Não consta, contudo, qualquer informação sobre a localização das paragens¹⁸³.
- A informação sobre a tarifa do serviço apenas é disponibilizada na página da internet do serviço, sendo que à data da ação de supervisão não se encontrava atualizada, nem incluía informação sobre a tarifa reduzida aplicável a crianças dos 4 aos 12 anos. À data da elaboração deste relatório¹⁸⁴, foi possível confirmar que, no sítio da internet– <https://irevir.cimvdl.pt/tabela-tarifaria-2/> –, a informação tarifária já se encontrava atualizada, mas permanece em falta informação/esclarecimento sobre as situações em que se aplicam o meio bilhete.
- Quanto às regras de acesso do passageiro ao serviço, é disponibilizada informação, tanto na página da internet, como na brochura disponibilizada ao público, sobre: a necessidade de efetuar reserva prévia do serviço através do contacto telefónico aí indicado; que, no dia da realização do serviço, o utilizador tem de aguardar na paragem pelo táxi; e que terá de adquirir um bilhete a bordo da viatura.

¹⁷⁹ N.º 2 da cláusula 2.ª do contrato.

¹⁸⁰ Alínea l) da cláusula 5.ª do contrato.

¹⁸¹ 6 de novembro de 2024.

¹⁸² Consulta realizada em 19 de fevereiro de 2025.

¹⁸³ Apenas é referido que *“No dia e hora marcada, procure a placa de paragem especialmente criada e identificada com o nome do serviço de transporte flexível “Ir e Vir”, ou uma paragem de autocarro, que pode ou não ter o dístico identificativo do projeto.”*

¹⁸⁴ Consulta realizada em 19 de fevereiro de 2025.

- No que se refere ao modelo e funcionamento de exploração do serviço, resulta da informação disponibilizada tanto na página da internet como da brochura disponibilizada ao público que se trata de um serviço de transporte flexível a pedido, ou seja, sujeito a uma reserva, com horários de destino pré-estabelecidos.
- Em termos de informação sobre a forma de agendamento e cancelamento da reserva, e quando aplicável, o eventual montante correspondente a pagar pelo passageiro, apenas consta da página da internet do serviço e da referida brochura, a forma de agendamento da reserva. Também não é disponibilizada informação quando ao procedimento a seguir em caso de cancelamento da reserva, nem sobre o eventual pagamento de qualquer valor pelo passageiro. A este respeito, tal como já mencionado, os representantes da CIMVDL, esclareceram que não é aplicada nenhuma penalidade em caso de cancelamento da reserva pelo utilizador.

Adesão/Cumprimento das determinações e Recomendações Formuladas pela AMT no Parecer N.º 63/AMT/2022

- Por via quer da informação prestada pelos representantes da CIMVDL, quer da análise de todos os elementos a que a AMT teve acesso no âmbito da presente ação de supervisão, foi possível monitorizar a adesão/cumprimento das determinações e recomendações formuladas pela AMT, no âmbito do parecer prévio vinculativo emitido por esta Autoridade sobre as peças do procedimento tendentes à contratualização do TPF para o território da CIMVDL (com exceção do Município de Viseu) – Parecer n.º 63/AMT/2022, e nesse sentido, apurou-se que, no essencial, foi dado cumprimento às mesmas.
- A respeito do determinado para que o TPF abrangesse efetivamente todos os operadores que

disponibilizam serviços na região da CIM, foi referido pelos representantes da CIMVDL que a rotatividade de operadores é assegurada no âmbito dos contratos que se encontram em vigor, em termos de atribuição do serviço, e que, de futuro, a ser implementado o regulamento de adesão, a CIMVDL espera obter a adesão de mais operadores. Foi ainda mencionado que a atribuição dos serviços é realizada segundo critérios de proximidade geográfica e igualdade na repartição dos serviços. No entanto, foi possível verificar que, nos contratos que regulam a relação contratual entre a CIM e os operadores, nada é referido a esse respeito.

- Os contratos atualmente em vigor preveem a aplicação de sanções em caso de incumprimento pelo operador de obrigações previstas no contrato, sendo tais incumprimentos classificados em função da sua gravidade em leves, graves ou muito graves.
- Nos contratos encontra-se prevista a obrigação de o operador colaborar com a CIMVDL no âmbito da elaboração dos relatórios anuais¹⁸⁵, sendo punível com sanção contratual pecuniária, o atraso, superior a um dia, no envio pelo operador à CIM de documentos, dados ou informações obrigatórias nos termos do contrato ou de outros que hajam sido solicitados pela CIM, sendo cada dia de mora, ainda que incompleto, considerado como uma infração sancionável autonomamente¹⁸⁶.
- Quanto à recomendação para que seja garantido o cumprimento das obrigações de transmissão de informação estabelecidas no artigo 22.º do RJSPTP, o contrato prevê a obrigação de o operador dar cumprimento a *“todos os deveres gerais de informação e de comunicação previstos na legislação aplicável, sobretudo os constantes do artigo 22.º do RJSPTP”*¹⁸⁷.
- Por outro lado, é expressamente referido no contrato que *“O Operador comunicou ao IMT, I.P. a*

¹⁸⁵ Referidos no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento (CE) 1370/2007, bem como dos constantes do Regulamento n.º 430/2019, de 16 de maio, alterado pelo Regulamento n.º 273/2021, de 23 de março.

¹⁸⁶ Cláusula 15.ª do contrato.

¹⁸⁷ Alínea j) do n.º 1 da cláusula 5.ª do contrato.

sua pretensão de prestar serviço de transporte de passageiros flexível para efeitos do registo previsto no n.º 1 do artigo 22.º do RJSTP, nos termos do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 60/2016, de 8 de setembro”¹⁸⁸, o que evidencia que a CIMVDL confirma que os operadores dão cumprimento ao dever de comunicação prévia previsto nas referidas normas.

- Na minuta final do contrato, enviada pela CIMVDL à AMT em julho de 2022, assim como nos contratos subsequentes, é feita referência expressa ao parecer prévio vinculativo da AMT (Parecer n.º 63/AMT/2022).
- Em relação à determinação para que a CIMVDL reponderasse o valor da compensação a pagar pela prestação do TPF, aquela AT submeteu a parecer prévio da AMT a minuta de aditamento contratual aos contratos vigentes com os operadores de táxi, sendo o fundamento do referido aditamento a atualização dos preços contratualizados para os preços atualmente em vigor para o serviço de táxi, nos termos da Convenção de Preços para Viagens em Táxi.
- A respeito do cumprimento dado às obrigações relativas ao livro de reclamações, nos formatos físico e eletrónico, foi constatado, por um lado, que nos contratos está prevista a obrigação de o operador de “Cumprir as obrigações previstas no Decreto-Lei n.º 156/2005, de 15 de setembro, relativas à disponibilização de livro de reclamações, no formato físico e eletrónico, quando aplicáveis”, sendo punível com sanção contratual pecuniária a falta de observância pelo operador do disposto na lei e no contrato quanto ao livro de reclamações¹⁸⁹ e, por outro lado, que na página da internet do serviço consta, no final da mesma, um link de acesso à plataforma do livro de reclamações eletrónico.
- Quanto a assegurar a complementaridade dos TPF com o SPTP regular na região, atentos os esclarecimentos prestados pelos representantes da CIMVDL e da informação que se encontra

divulgada sobre o serviço em causa, é possível concluir que o “Ir e Vir” não funciona em substituição ou concorrência com aquele serviço, mas procura colmatar as suas falhas, assegurando a mobilidade de todos os cidadãos.

4.5 Ação de Supervisão ao TPF efetuado na CIM Médio Tejo (CIMT)

4.5.1 Pareceres prévios vinculativos

No âmbito da atribuição do serviço TPF pela CIMT, esta entidade apresentou vários pedidos de apreciação prévia vinculativa da AMT, tendo esta Autoridade emitido os seguintes pareceres:

- Parecer n.º 66/AMT/2021 - procedimento de contratação pública CP/02/2021 – LINK – Aquisição de serviços de transporte a pedido entre as cidades e sedes de concelho do Médio Tejo 2021/2023;
- Parecer n.º 93/AMT/2021 - procedimento tendente à aquisição de serviços de transporte a pedido para o Município de Vila de Rei;
- Parecer n.º 10/AMT/2023 - procedimento tendente à aquisição de serviços de transporte a pedido para a zona sul do Município de Abrantes (Alvega, Bemposta e Tramagal);
- Parecer n.º 17/AMT/2023 - procedimento de aquisição de serviços de transporte para a realização de transporte de passageiros flexível, no âmbito do projeto transporte a pedido no Médio Tejo, para o Município do Sardoal;
- Parecer n.º 38/AMT/2023 - procedimento de aquisição de serviços de transporte a pedido no Médio Tejo - zona norte do Município de Abrantes e nos municípios de Alcanena, Constância, Torres Novas e Vila Nova da Barquinha.

¹⁸⁸ Alínea j) dos considerandos constantes do contrato.

¹⁸⁹ Alínea l) do n.º 1 da Cláusula 5.ª e alínea h) do n.º 4 da Cláusula 14.ª do Contrato.

- Destacam-se as seguintes considerações / recomendações e determinações formuladas no âmbito dos referidos pareceres:

Parecer n.º 66/AMT/2021 - Determinou-se:

- A manutenção da obrigação de elaboração de um relatório de execução contratual, de onde deverá resultar a confirmação – ou não – de que os pressupostos tidos para o cálculo de compensações têm aderência à realidade e que cumprem os princípios para o efeito previstos no RISPTP e no Regulamento e que o défice operacional resulta das imposições públicas e não faz parte do risco do operador ou que este aceita como comportável no âmbito do seu interesse comercial (como até à data). Sendo que na elaboração de tal relatório, deverão ser tidos em conta:
 - » Os indicadores de monitorização e supervisão que constam da Informação às Autoridades de Transportes de 27 de setembro de 2018¹⁹⁰ na gestão contratual e remeter tal informação à AMT;
 - » A obrigação de transmitir os dados operacionais previstos no Regulamento 430/2019¹⁹¹, em ordem a garantir uma adequada monitorização de todos os pressupostos e variáveis necessários ao cálculo de indicadores de performance;

- » E a obrigação de elaboração de relatórios públicos sobre o serviço público de transporte de passageiros, previstos no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento 1370/2007.

- Que fosse comprovado no relatório de execução contratual:
 - » Que foi dado cumprimento ao disposto na Lei n.º 64/2013, de 27 de agosto, procedendo às adequadas informações e notificações, designadamente à Inspeção Geral de Finanças;
 - » Que foram cumpridas as obrigações de transmissão de informação estabelecidas no artigo 22.º do RISPTP;
 - » Que foram cumpridas as obrigações decorrentes do Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro, que estabelece as condições que devem ser observadas no contrato de transporte rodoviário de passageiros em serviços regulares, bem como do regime previsto no Regulamento (UE) n.º 181/2011, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro de 2011, e a disponibilização de Livro de Reclamações (físico e eletrónico), bem como,
 - » Que foram cumpridos os competentes requisitos de autorização de despesa e



¹⁹⁰ Disponível em https://www.amt-autoridade.pt/media/1776/indicadores_monitorizacao_supervisao_at.pdf.

¹⁹¹ Alterado pelo Regulamento n.º 273/2021, de 23 de março - https://www.amt-autoridade.pt/media/2971/1%C2%AA-altera%C3%A7%C3%A3o_regulamento_430-2019.pdf.

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.

Parecer n.º 93/AMT/2021

- Garantir que os operadores transmitem dados relativos a gastos e rendimentos de forma adequadamente desagregada¹⁹², por gasto e rendimento e linha, de forma que se possa, ao longo da execução contratual avaliar qual o melhor preço contratual (para futuras contratações) ou o efetivo valor da compensação, e garantindo o cumprimento de um serviço de qualidade e a maximização dos recursos públicos.
- Na possibilidade de alterações aos serviços contratados, com vista a melhorar a adequação da oferta à procura, designadamente, na alteração, redução ou ampliação dos horários programados, bem como na alteração pontual de zonas a servir (supressão de paragens ou incorporação de novas paragens) e, consequentemente, dos trajetos a efetuar, nos termos da legislação em vigor, deverá garantir-se que as alterações não alteram os pressupostos iniciais da contratação, não podendo decorrer que o operador seja obrigado a prestar um serviço para o qual não seja adequadamente remunerado, aplicando-se igualmente as limitações às alterações do objeto contratual, previstas no RJSPT e no CCP.
- Em suma, é de concluir e sublinhar:
 - » Nos termos do n.º 1, do artigo 23.º do RJSPT, as obrigações de serviço público são descritas por referência a elementos específicos, objetivos e quantificáveis;
 - » São impostas obrigações como sejam obrigações de informação e reporte, de

elementos operacionais, económicos e financeiros;

- » A formação do contrato teve em conta os valores praticados em outros Municípios da CIM e o histórico dos valores praticados no Município para aqueles mesmos serviços de transporte, formados e definidos com o objetivo de assegurar a sustentabilidade da atividade;
- » São estabelecidas obrigações de relacionamento com os passageiros;
- » As obrigações impostas são objetivas e vinculativas, desde logo porque são estabelecidas sanções, em caso de incumprimento.

Determinou-se que seja garantido:

- A compatibilização deste tipo de serviço de transporte público com o contrato de serviço público rodoviário regional e quanto ao cumprimento dos serviços mínimos previstos no anexo ao RJSPT;
- O cumprimento da obrigação de elaboração dos relatórios previstos no artigo 18.º do Regulamento 430/2019 e do Regulamento 1370/2007;
- A promoção do cumprimento das obrigações de transmissão de informação estabelecidas no artigo 22.º do RJSPT;
- O cumprimento das obrigações relativas ao livro de reclamações, no formato físico e eletrónico, nos termos do DL 156/2005.

Recomendou-se ainda:

- A utilização de indicadores de monitorização e supervisão recomendados pela AMT na gestão contratual.

¹⁹² A este respeito deverá considerar-se o disposto na Comunicação da Comissão - Orientações para a interpretação do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 relativo aos serviços públicos de transporte ferroviário e rodoviário de passageiros, publicada no Jornal Oficial da União Europeia C/92 de 29 de março de 2014, que esclarece, designadamente que "O anexo do regulamento estabelece regras destinadas a prevenir a

subsidição das atividades comerciais com as receitas das atividades de serviço público. Tais regras consistem essencialmente na separação das contas dos dois tipos de atividade (serviço público e serviço comercial) e num método sólido de repartição de custos que reflita os custos reais da prestação do serviço público".

- Nos termos da Lei n.º 64/2013, de 27 de agosto, que se proceda às adequadas informações e notificações, designadamente à Inspeção Geral de Finanças, se aplicável.
- Que fosse dado cumprimento aos competentes requisitos de autorização de despesa e garantia da sua comportabilidade, bem como à 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.

Parecer n.º 10/AMT/2023

- Sobre a contratualização de TPF a pedido pela CIM, a AMT pronunciou-se anteriormente com a emissão de diversos pareceres, dos quais, se destacam os seguintes:
 - » 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.
- 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.

Determinou-se que:

- Fosse 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;

- Fosse 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 parecer;
- Fosse revista e ponderada a obrigação estabelecida no ponto 4 da cláusula 18.^a¹⁹³, 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.
- Fossem enviados os relatórios previstos no Regulamento 430/2019.
- Fosse enviada a versão final do contrato, assim que assinada.

Recomendou-se que:

- Fosse assegurado o cumprimento da obrigação de transmissão dos dados operacionais, a título de execução contratual, previstos no Regulamento 430/2019, 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 recomendados pela AMT.
- Fossem cumpridos 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.

¹⁹³ “O local de estacionamento das viaturas deverá ser dentro da zona de operação objeto do presente contrato.”

- Fosse 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 RJSPTP.
- Fosse assegurada a transmissão de informação dos dados previstos no artigo 22.º do RJSPTP.
- Fosse dado cumprimento às obrigações relativas ao livro de reclamações, no formato físico e eletrónico, nos termos do DL 156/2005.

Parecer n.º 17/AMT/2023

- Considerou-se que a operação em causa apresenta diversas vantagens para o desenvolvimento sustentável da prestação de serviço de transporte rodoviário de passageiros no Município do Sardoal, ao colmatar limitações do acesso ao transporte público convencional, oferecendo maior acessibilidade e mobilidade em áreas isoladas e dispersas; ao permitir responder às necessidades específicas das populações



mais envelhecidas e de pessoas com mobilidade condicionada que necessitem de um serviço específico e de proximidade; e ao atenuar as desigualdades sociais no acesso ao transporte público, numa perspetiva de promover o essencial direito à mobilidade, numa lógica de inclusão social, e contribuirá para a inclusão social da população sem outro modo de deslocação.

- Face ao exposto, determinou-se que fosse enviado à AMT o contrato definitivo, incluindo anexos, assim que assinados.

E recomendou-se que:

- Fossem tidas em consideração as orientações da Autoridade da Concorrência constantes do Guia do Combate ao Conluio na Contratação Pública, na perspetiva dos concorrentes, mas também da entidade adjudicante;
- Fossem introduzidos os seguintes ajustamentos relativos a remissões: no n.º 3 da cláusula 16.ª do CE a referência à cláusula 14.ª deverá ser corrigida para cláusula 15.ª.

Parecer n.º 38/AMT/2023

- Na cláusula 16.ª é efetuada uma referência genérica às contraordenações previstas no artigo 46.º do RJSPTP, sendo graduado, consoante a gravidade, o incumprimento das obrigações previstas na cláusula 15.ª e estabelecidas sanções com limites mínimos e limites máximos. Contudo, nas alíneas a) a c) do n.º 2 da cláusula 16.ª, são ainda penalizados os incumprimentos que, genericamente, se passam a citar:

- » Falha de realização do serviço prestado;
 - » Atraso na hora programada de passagem nas paragens;
 - » Falha no reporte de informação referente aos proveitos obtidos com as tarifas de transporte a pedido.
- Nos termos artigo 45.º do RJSPTP, terá de existir a previsão de sanções para qualquer

incumprimento contratual, devendo as mesmas ser claras, objetivas e mensuráveis pois, caso contrário, não constituem um incentivo ao cumprimento de obrigações contratuais – que são sustentadas com esforço financeiro público.

- Pese embora os contratos possam ser supervisionados e possa existir algum controlo em sede de execução contratual, é importante que as sanções para eventuais incumprimentos sejam fixadas de forma clara e objetiva ab initio, para que os potenciais interessados na oposição ao procedimento de contratação pública conheçam, desde logo, as regras que vão presidir aos contratos a celebrar.
- No caso em apreço, a CIM não graduou os incumprimentos já elencados em função da gravidade não tendo, cumulativamente, fixado limite mínimo e máximo para as sanções que a eles respeitam (...) a CIM determinou sanções de carácter fixo dispensando, em alguns casos e mediante certos condicionalismos, a sua aplicação, constatando-se a existência de alguma discricionariedade, bem como de lacunas quanto à previsibilidade, determinabilidade e objetividade das mesmas.
- No¹⁹⁴ que se refere a obrigações operacionais, devem ser estipuladas obrigações de serviço público claras, objetivas, mensuráveis, exequíveis e promotoras da qualidade. A título de exemplo, pode referir-se o cumprimento do índice de regularidade, pelo qual o número de serviços suprimidos face ao número de serviços programados não pode ser inferior a x%; ou o cumprimento do índice de satisfação, relativamente ao qual o resultado “Mau”¹⁰ não pode ser superior a x%; ou ainda o cumprimento do 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.

Determinou-se:

- A objetivação expressa das obrigações contratuais, sobretudo de carácter operacional (que se refletem na relação com os passageiros), bem como de cláusulas relativas a penalidades, com estabelecimento de limites máximos e mínimos para todas as sanções.
- Que fosse expressa a possibilidade de proceder a acertos e ajustes nos valores das compensações sempre que se justifique, de acordo com os dados reais que sejam apurados, designadamente por via de auditorias ou procedimentos de certificação ou validação dos dados transmitidos pelo operador.
- A identificação expressa do parecer da AMT nas peças procedimentais, nos termos do n.º 5 do artigo 36.º do CCP;
- O envio dos contratos assinados, assim que adjudicados.

Recomendou-se ainda que:

- Fossem transmitidos à AMT, nos termos do artigo 48.º RJSPPT, 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.
- Fosse assegurada uma fiscalização rigorosa à execução contratual, designadamente quanto à prestação de informação relativa a gastos e rendimentos, de forma a obviar a situações de sobrecompensação (mesmo no caso de uma prestação de serviços), nos termos do Regulamento.

¹⁹⁴ Nomeadamente, e a título meramente exemplificativo, no Parecer 71/AMT/2020 ou no já citado Parecer 10/AMT/2023.

- Fosse garantido, mesmo que por via de intervenção direta da própria CIM, a transmissão dos dados previstos nos termos do artigo 22.º do RJSTP e dos dados operacionais previstos no Regulamento 430/2019.
- Fosse dado cumprimento ao Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro, na sua redação atual, com as necessárias adaptações a táxis.
- Fosse dado cumprimento às regras de atualização tarifária, designadamente as previstas na Portaria n.º 298/2018, de 19 de novembro e no Regulamento 430/2019.

Fosse ponderada a possibilidade de limitar o número máximo de lotes a adjudicar a cada concorrente ou a possibilidade de celebração de vários contratos que combinem vários ou a totalidade dos lotes (cfr. n.os 4 e 5 do artigo 46.º-A do CCP), e fosse feita a respetiva referência, de forma expressa e fundamentada, nas peças do procedimento.

4.5.2 Constatações da ação de supervisão

Previamente à ação de supervisão realizada pela AMT, a CIMT remeteu a documentação solicitada pela AMT para preparação da ação de supervisão, designadamente informação sobre os contratos TPF que se encontram em vigor e folhetos informativos utilizados para divulgar o serviço junto da população e esclarecer sobre o seu modo funcionamento.

Assim, da informação apurada e obtida na deslocação realizada pela equipa da AMT às instalações da CIMT, no município de Tomar, em concreto da reunião que teve lugar com os representantes daquela CIM e do acompanhamento efetuado à prestação do TPF, bem como da análise realizada aos contratos de aquisição de serviços vigentes e demais elementos disponibilizados por aquela AT no âmbito da presente ação de supervisão, e ainda da verificação e análise da informação que se encontra disponibilizada na página da internet desenvolvida pela CIMT <https://mediotetejo.pt/index.php/areas-de-intervencao/mobilidade-e-transporte/transporte-a-pedido>, foi possível constatar o seguinte:

Implementação e Área Geográfica Abrangida

- A prestação do TPF na CIMT teve início em 2012, com a implementação de um projeto piloto no Município de Mação, o qual configurou um projeto inovador no contexto nacional.
- A implementação deste projeto-piloto foi autorizada por despacho do Secretário de Estado das Obras Públicas, Transportes e Comunicações (Despacho n.º 7575/2012 de 1 de junho de 2012), para a CIMT, bem como para os municípios que a compõem, por um período de 3 anos.
- A implementação do TPF teve como principal objetivo estabelecer uma nova solução de transporte público, adaptada às zonas de baixa densidade populacional, onde as necessidades de transporte não eram satisfeitas pelo SPTP regular, aumentando dessa forma a cobertura da rede de transportes coletivos existente, proporcionando uma oferta em áreas e/ou períodos do dia ou ano onde esta oferta não existia ou era deficitária.
- Inicialmente, o TPF começou por assegurar apenas a ligação dos lugares e das aldeias às sedes de freguesia e de município. Hoje apresenta já uma vertente intermunicipal de ligação entre todas as sedes de município do Médio Tejo (serviço denominado “LINK”).
- Atualmente o TPF abrange todos os municípios da CIM: Abrantes, Alcanena, Constância, Ferreira do Zêzere, Mação, Ourém, Sardoal, Sertã, Tomar, Torres Novas, Vila de Rei, Vila Nova da Barquinha e Entroncamento, com mais de 70 circuitos e cerca de 1300 paragens.
- O TPF implementado assume duas vertentes: o transporte a pedido de âmbito municipal e o transporte rápido entre as sedes dos municípios, denominado “LINK”.
- O serviço “LINK” foi implementado em dezembro de 2019 e começou por ser um serviço de transporte que fazia a ligação entre as seis cidades do Médio Tejo: Abrantes, Entroncamento, Fátima,

Ourém, Tomar e Torres Novas. Atualmente, abrange também as restantes sedes de município (Alcanena, Constância, Ferreira do Zêzere, Mação, Sertã, Sardoal, Vila de Rei e Vila Nova da Barquinha) e assegura ligações diretas e rápidas entre todas as sedes de município da CIMT, com circulações aos fins de semana nas cidades do Médio Tejo e horários ao longo do dia para dar resposta às necessidades de transporte existentes, para deslocações por motivos de saúde, para acesso ao comércio e serviços, fins turísticos e de lazer, entre outras.

- Os serviços “LINK” são circuitos mais rápidos, com uma frequência maior, de 2h30 a 2h30, e mais utilizados pela população ativa, quer para deslocações diárias para o trabalho, quer para deslocações por motivos de saúde, para acesso ao comércio e serviços, fins turísticos e de lazer, entre outras.
- Através do inquérito de satisfação realizado aos utentes do serviço “LINK”¹⁹⁵ foi possível concluir que este serviço tem uma maior utilização por mulheres entre os 25 os 64 anos, para deslocações em dias úteis, por motivos de saúde, sendo a sua preferência relacionada com a maior oferta de horários face ao SPTP regular.
- Foi ainda possível concluir que 69% dos utilizadores deste serviço são utentes frequentes e 70% das deslocações efetuadas são realizadas para a sede do município. Do mesmo inquérito resulta uma grande satisfação por parte destes utilizadores (67% dos utilizadores questionados referem estar muito satisfeitos).
- No ano de 2023, o TPF transportou 42.092 passageiros, dos quais 30.180 no âmbito do serviço municipal e 11.912 no âmbito do serviço “LINK”. Tomar, Abrantes, Ferreira do Zêzere e Mação foram os municípios com maior número de utilizações do serviço. Constância, Alcanena e Ourém foram os municípios com menor número

de passageiros transportados no ano de 2023. Nesse ano, a utilização média mensal do serviço municipal foi de 2.500 passageiros e nos circuitos “LINK” de 1.500 passageiros, o que significa um aumento na procura de 21% e de 55%, respetivamente, face a 2022.

- Atualmente, Ourém, Constância, Sertã e Vila de Rei não dispõem de TPF em todos os dias da semana, sendo que a CIMT está a ponderar rever a oferta.

Relação do TPF com o SPTP Regular

- O TPF funciona essencialmente como um serviço de rede e de complemento às soluções de transporte implementadas na região¹⁹⁶, nomeadamente as que apresentam cobertura insuficiente.
- Assegura ainda situações de transbordo, alimentando o SPTP regular (p. e., estação de comboios do Entroncamento).

Modelo de Contratualização e Operadores de TPF

- A prestação de serviços de TPF na região foi promovida, numa primeira fase, por via da implementação de projetos piloto, a título provisório e experimental, o primeiro dos quais no concelho de Mação¹⁹⁷, o qual vigorou até 2016.
- A contratação do serviço de TPF ocorreu na sequência da promoção de procedimentos pré-contratuais de concurso público com publicação de anúncio no Jornal Oficial da União Europeia, ajuste direto ou de consulta prévia, nos termos das alíneas a), c) e d) do n.º 1 do artigo 20.º do CCP.
- À data da ação de supervisão encontravam-se em vigor cerca de 30 contratos para a prestação do TPF, os quais têm uma duração de 12 a 36 meses.

¹⁹⁵ Informação disponibilizada pela CIMT no âmbito da ação de supervisão.

¹⁹⁶ Em período de férias escolares, o TPF suprime a falta do SPTP regular.

¹⁹⁷ Seguiram-se os concelhos de Abrantes e Sardoal.

- A prestação do TPF é assegurada, na sua maioria, por operadores de táxi, mas também, no caso dos circuitos “LINK”, por operadores de SPTP. No Município de Vila Nova da Barquinha, um dos circuitos municipais é assegurado, durante o período letivo, pelo transporte escolar, através de protocolo celebrado com o município.

Modalidade de TPF: Reservas, Percursos, Paragens, Horários e Veículos

Modalidade TPF

- Quer o transporte a pedido de âmbito municipal, quer o serviço “LINK”, assumem modalidades mistas, conciliando uma parte de oferta fixa – circuitos, paragens e horários definidos (com uma margem de tolerância de +- 10 minutos) – com uma oferta flexível, ao nível dos circuitos, na medida em que as viaturas só efetuam os percursos se o serviço tiver sido solicitado antecipadamente e só vão às paragens que tiverem reservas, e da capacidade dos veículos utilizados (viaturas de 5 e 9 lugares).
- Atualmente o TPF funciona com mais de 70 circuitos e 1.300 paragens.
- No serviço “LINK”, estão previstos 6 circuitos: LINK Abrantes – Fátima (via Tomar); LINK Abrantes – Fátima (via Torres Novas); LINK Tomar – Torres Novas; LINK Sertã – Abrantes; LINK Sertã – Tomar e LINK Mação – Abrantes.

Pedidos de reserva¹⁹⁸

- O TPF funciona através de reserva que pode ser efetuada por qualquer cidadão até às 15h do dia útil anterior ao dia da viagem, através de chamada gratuita para o número de telefone 800 209 226 (disponível nos dias úteis, das 09h00 às 15h00) ou através do site [www.transporteapedido.mediotejo.pt](https://transporteapedido.mediotejo.pt).

- Quando é efetuada a reserva do serviço, quer por telefone quer pela plataforma online disponibilizada para o efeito <https://transporteapedido.mediotejo.pt/Account/Register>, a mesma é logo confirmada, e é fornecida ao passageiro informação relativa aos horários e ao preço do serviço, sobretudo quando se trata de um passageiro novo.

- Em caso de reservas de última hora, ou seja, comunicadas ao centro de controle após a hora acordada de aceitação de reservas no dia anterior ou no próprio dia, é efetuada uma avaliação prévia por parte do centro de controlo, no sentido de perceber se o pedido é enquadrável nos serviços programados e/ou em curso, havendo depois uma comunicação direta com o veículo afeto ao serviço a participar a necessidade de recolha desse passageiro, sendo que a reserva só será aceite após a confirmação por parte do veículo de que recebeu essa mensagem.
- Não é permitido o embarque de passageiros que não tenham efetuado uma reserva prévia, salvo os passageiros que se enquadrem nas regras admitidas para embarque de passageiros de última hora. Caso exista um passageiro sem reserva que queira embarcar, o operador deve verificar se existem lugares disponíveis considerando os serviços programados. Caso existam lugares vagos e a viagem pretendida se enquadre no serviço programado sem necessidade de deslocação a paragens adicionais, o condutor deve aceitar o embarque do(s) passageiro(s) comunicando à CIMT, através do número 800 209 226, logo que possível, a existência deste(s) passageiro(s) de última hora na paragem.
- Caso um passageiro com reserva falte na hora limite de saída pré-estabelecida, o condutor deve informar a CIMT, para se proceder ao registo de passageiro em falta, podendo a central de reserva, se considerar relevante, entrar em contacto com o passageiro (para o número registado no momento

¹⁹⁸ A título de exemplo, “Registo de Operações e Comunicação dos serviços programados” e “Operações do condutor na paragem” constantes do anexo II –

Arquitetura funcional do serviço - procedimentos do condutor ao caderno de encargos do procedimento de aquisição de transporte a pedido nos circuitos LINK (CP/07/2023).

da reserva) de forma a verificar a razão da ausência.

- Não existe, atualmente, qualquer penalidade estabelecida em caso de cancelamento da reserva pelo utilizador sem a devida antecedência. Contudo, de acordo com a informação transmitida pelos representantes da CIMT, o passageiro é alertado, no momento da reserva, para a necessidade de o cancelamento da reserva ser efetuado até ao dia anterior, de modo a evitar a deslocação do operador à paragem em causa.

Percursos¹⁹⁹

- Os operadores são livres de escolher o trajeto a realizar, desde que assegurem o cumprimento dos serviços programados, passando pelas paragens com a ordem constante da rota programada e cumprindo os horários estipulados. Contudo, o valor da compensação financeira referente aos quilómetros realizados é calculado através da matriz pré-configurada de distâncias entre paragens, considerando o percurso mais direto entre as paragens ordenadas de acordo com a rota de serviço programada.

Paragens²⁰⁰

- As paragens encontram-se pré-definidas²⁰¹, não sendo admitido o embarque ou desembarque de passageiros fora destes locais.

Horários²⁰²

- Os horários encontram-se pré-definidos de acordo com a matriz pré-configurada de distâncias entre paragens. No entanto, tendo em conta que tais paragens são opcionais (dependendo das reservas), o horário de chegada

à paragem não é fixo e depende do número de paragens anteriores que foram efetuadas.

- O horário anunciado aos passageiros consubstancia assim um valor médio dentro do intervalo possível de chegada, tendo em atenção as probabilidades de reservas nas paragens anteriores.
- O cumprimento dos horários programados não é, portanto, rígido, admitindo-se tolerância na antecipação das horas de passagem nas paragens e de chegada, desde que todos os passageiros com reservas de viagem tenham embarcado.
- Caso o(s) cliente(s) a transportar a partir de uma paragem já se encontre(m) no local antes da hora programada, o veículo poderá seguir viagem sem esperar até à hora prevista de passagem. Caso contrário, deverá aguardar na paragem até à chegada de todos os clientes com reserva de viagem ou até 1 (um) minuto depois da hora estipulada nos horários, consoante a situação que ocorra primeiro²⁰³.

Veículos²⁰⁴

- Os serviços de TPF são realizados, na sua maioria, por viaturas de 8 ou de 4 lugares, identificados pelo dístico do TPF.
- Nos circuitos “LINK”, a capacidade mínima de transporte das viaturas é de 8 lugares.
- Os cadernos de encargos dos diversos procedimentos contratuais preveem, entre outros os seguintes requisitos²⁰⁵:
 - » Os veículos a afetar ao serviço, de preferência, devem ser facilmente acessíveis a pessoas

¹⁹⁹ A título de exemplo, “Operações do condutor na paragem” constantes do anexo II – Arquitetura funcional do serviço - procedimentos do condutor ao caderno de encargos do procedimento de aquisição de transporte a pedido nos circuitos LINK (CP/07/2023).

²⁰⁰ *Ibidem*.

²⁰¹ A título de exemplo, anexo I – Horários - procedimentos do condutor ao caderno de encargos do procedimento de aquisição de transporte a pedido nos circuitos LINK (CP/07/2023).

²⁰² *Ibidem*.

²⁰³ A título de exemplo, cláusula 12.ª do caderno de encargos do procedimento de aquisição de transporte a pedido nos circuitos LINK (CP/07/2023).

²⁰⁴ A título de exemplo, “Atividade e veículos afetos ao serviço” constantes do anexo II – Arquitetura funcional do serviço - procedimentos do condutor ao caderno de encargos do procedimento de aquisição de transporte a pedido nos circuitos LINK (CP/07/2023).

²⁰⁵ A título de exemplo, cláusula 10.ª do caderno de encargos do procedimento de aquisição de transporte a pedido nos circuitos LINK (CP/07/2023).



com mobilidade reduzida, não sendo esta, todavia, uma cláusula de exclusão;

- » Os veículos devem oferecer boas condições de segurança, conforto e comodidade, com disponibilização de sistema de aquecimento e ar condicionando;
- » Durante a realização do TPF, o veículo deve apresentar dístico identificativo, de acordo com o previsto no artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 60/2016, definido pela CIMT;
- » Em caso de avaria de veículos afeta ao serviço, o operador deve proceder à substituição imediata dos veículos em condições semelhantes de modo a assegurar o serviço de transporte, sempre com o conhecimento da CIMT;

- » Em função dos níveis de procura do serviço, podem vir a ser acordadas entre as partes alterações à frota ou afetação adicional de viaturas para melhor adequação às necessidades/procura dos serviços de transporte.

Gestão de Reservas²⁰⁶ e Operacionalização do Serviço²⁰⁷

- O centro de controlo das operações, da competência da CIMT, assegura o registo das reservas que forem efetuadas e fornece ao operador de TPF (consulta via web ou outro modo a acordar), até às 17h30 do dia anterior, o plano de serviços de transporte a efetuar no dia seguinte, discriminando as paragens a servir e os passageiros a recolher em cada paragem. O operador não pode recusar o serviço que lhe é atribuído.
- A CIMT dispõe de uma plataforma para a gestão e operacionalização do TPF, que permite otimizar as rotas por zona de operação, gerando um itinerário para minimizar o número de quilómetros percorridos, com base nas paragens para as quais existem reservas. Quando é registada a reserva, a plataforma verifica a capacidade e a existência de oferta disponível para a mesma, o que permite confirmar desde logo aquela reserva.
- A otimização das rotas, efetuada pela plataforma, permite que, em sede de TPF, apenas sejam efetuados 10 a 15% dos quilómetros teóricos²⁰⁸.
- A plataforma utilizada pela central de operações/reservas reconhece se o número de telefone utilizado já consta do registo de utilizadores do TPF, o que permite ao operador telefónico perceber se se trata ou não de um novo utilizador, e prestar-lhe a informação necessária.

²⁰⁶ A título de exemplo, cláusula 13.ª do caderno de encargos do procedimento de aquisição de transporte a pedido nos circuitos LINK (CP/07/2023).

²⁰⁷ A título de exemplo, anexo II – Arquitetura funcional do serviço - procedimentos do condutor ao caderno de encargos do procedimento de aquisição de transporte a pedido nos circuitos LINK (CP/07/2023).

²⁰⁸ Que se encontram previstos nas rotas pré-definidas, p. exemplo, anexo I – Horários - procedimentos do condutor ao caderno de encargos do procedimento de aquisição de transporte a pedido nos circuitos LINK (CP/07/2023).

- O registo dos utilizadores, quer na plataforma utilizada pela central de reservas, quer na página da internet disponibilizada para o efeito, permite à CIMT obter várias informações estatísticas sobre a utilização do TPF. Adicionalmente, também realizam inquéritos de satisfação aos utilizadores dos dois tipos de serviço, através da própria plataforma que devolve aos utilizadores um “questionário de experiência”.
- Os operadores de transporte devem comunicar imediatamente para o centro de controle quaisquer ocorrências que ponham em causa o cumprimento dos horários dos serviços previstos, de modo a poderem ser tomadas as medidas necessárias à minimização dos problemas.
- Caso se verifique alguma ocorrência que impeça ou implique o atraso na realização do serviço, o operador tem de comunicar via telefone com a central de reservas a informar dessa ocorrência, cabendo à central de reservas apresentar uma solução e contactar todos os passageiros por telefone a informar do sucedido, podendo a solução passar pelo cancelamento da viagem ou substituição do veículo por outro.

Sistema Tarifário²⁰⁹

- As tarifas e títulos de transporte são fixados de acordo com uma matriz²¹⁰, em função da origem e destino de viagem, independente do percurso real efetuado, e que oscilam entre 1 e 2,5 euros, nos circuitos municipais, e entre 3 a 4 euros, no serviço “LINK” (tarifas já com os descontos efetuados ao abrigo do PART).
- As crianças com idade compreendida entre os 4 e os 12 anos (inclusive) usufruem de desconto de 50% em todos os títulos e as crianças com idade até 3 anos (inclusive) viajam de forma gratuita²¹¹.

²⁰⁹ A título de exemplo, cláusula 11.ª e tabela tarifária constante do anexo I ao caderno de encargos do procedimento de aquisição de transporte a pedido nos circuitos LINK (CP/07/2023).

²¹⁰ Informação constante do anexo I ao caderno de encargos dos procedimentos de formação dos contratos.

²¹¹ Esta informação não está prevista no contrato nem na tabela tarifária anexa ao mesmo. Contudo, é divulgada ao público em <https://mediotejo.pt/index.php/questoes>.

- Existem dois tipos de bilhetes: bilhetes simples e multiviagens de 10 bilhetes. A caderneta multiviagens tem um desconto de 30% em relação ao preço do bilhete simples, e é carregada em cartão disponibilizado para o efeito, que tem validade de 2 meses a partir da data da compra.
- Os serviços de transporte são cobrados viagem a viagem, aquando do embarque do passageiro no veículo, sendo o bilhete pago diretamente ao motorista, o qual entrega ao cliente um comprovativo de pagamento. A CIMT disponibiliza ao operador equipamento de venda portátil, associado ao sistema de bilhética do TPF²¹².
- O grau de cobertura dos custos do serviço pelas receitas tarifárias é de 15% (receitas totais em 2023 = 68 728,67 euros; custos totais em 2023 = 448 227,59 euros).
- A prestação de serviços de TPF na CIMT tem sido financiada pelo Fundo Ambiental no âmbito dos programas PART e PROTransP - Programa de Apoio à Densificação e Reforço da Oferta de Transporte Público.

Remuneração do Operador – Modelo de Cálculo Dda Compensação Financeira²¹³

- Por regra, o montante de compensação financeira a pagar a cada operador resulta do produto entre o valor por quilómetro adjudicado e o número de quilómetros em cheio realizados, menos as receitas tarifárias. No entanto, existem situações em que, para atrair a oferta de operadores, é considerado o número de total de quilómetros realizados (em cheio e em vazio)²¹⁴, assim como uma compensação por disponibilidade de

²¹² A título de exemplo, n.º 4 da cláusula 14.ª do caderno de encargos do procedimento de aquisição de transporte a pedido nos circuitos LINK (CP/07/2023).

²¹³ A título de exemplo, cláusulas 6.ª e 7.ª do caderno de encargos do procedimento de aquisição de transporte a pedido nos circuitos LINK (CP/07/2023).

²¹⁴ A título de exemplo, cláusula 7.ª do Caderno de Encargos do procedimento de aquisição de serviços de transporte a pedido para o concelho de Constância e zona norte do concelho de Abrantes – procedimento n.º CPG/18/2024.

viaturas (25 euros por viatura)²¹⁵. O valor do quilómetro em cheio²¹⁶ e do quilómetro total realizado²¹⁷ não é igual em todos os contratos.

- No cálculo dos quilómetros realizados é utilizada a matriz pré-configurada de distâncias entre paragens, considerando o percurso mais direto entre as paragens ordenadas de acordo com a rota de serviço programada, incluindo utilização de percursos em autoestrada/vias rápidas sempre que possível. Nos contratos em que apenas são remunerados os quilómetros efetuados em cheio, ou seja, com passageiro dentro da viatura, não são contabilizados os quilómetros em vazio efetuados no percurso e ao início e final do serviço entre as paragens do transporte a pedido e o local de estacionamento habitual dos veículos.
- A matriz de quilómetros a ter por base nos cálculos de quilómetros realizados, para efeitos de determinação da compensação financeira, será validada pelas partes, previamente ao início da prestação de serviço de transporte.
- Caso o valor da receita tarifária exceda os encargos com os quilómetros realizados, haverá lugar a acerto de contas.

Monitorização e Fiscalização da Prestação de Serviços²¹⁸

- A fiscalização e acompanhamento da execução do serviço é assegurada pela CIMT, nomeadamente pelo gestor do contrato nomeado, ao qual compete verificar o cumprimento das obrigações do operador, assegurar a ligação quotidiana entre o operador e a CIM, elaborar relatórios a remeter à CIM com a periodicidade por

este indicada sobre o desempenho do operador e ainda acompanhar a realização de inspeções e auditorias. Caso o gestor do contrato detete desvios, defeitos ou outras anomalias na execução do contrato, pode determinar ao operador que adote as medidas que, em cada caso, se revelem adequadas à correção dos mesmos.

- Na sua maioria, os contratos preveem indicadores de monitorização da prestação do serviço, devendo para o efeito o operador transmitir à CIMT, até à data aí prevista, a informação referente aos indicadores de monitorização do sistema identificados, nomeadamente a respeito das seguintes temáticas: condições gerais, recursos humanos, custos diretos fixos, custos diretos variáveis, custos indiretos, e sobre a frota²¹⁹.
- Para além das contraordenações previstas no artigo 46.º do RJSPT, o contrato de aquisição do TPF prevê a possibilidade de serem aplicadas penalizações por falhas de serviço imputáveis ao operador, as quais são calculadas para cada mês de operação e são classificadas como infrações muito graves, sancionáveis até 1500 euros²²⁰.
- São também sancionados os incumprimentos das obrigações contratuais previstas na cláusula 15.º (obrigações do adjudicatário) do caderno de encargos, os quais são punidos com multa contratual cujo montante varia consoante a gravidade da infração leve, grave e muito grave.
- O contrato de aquisição do TPF prevê a existência de um acompanhamento regular²²¹ da prestação dos serviços pelos operadores, através do agendamento de reuniões de trabalho com

²¹⁵ A título de exemplo, cláusula 6.ª do Caderno de Encargos do procedimento de aquisição de serviços de transporte a pedido para o concelho de Vila de Rei – procedimento CPG/14/2021 e do Caderno de Encargos do procedimento de aquisição de serviços de transporte a pedido para o concelho de Alcanena 2023/2025 – procedimento AD/46/2023.

²¹⁶ No procedimento de aquisição de serviços de transporte a pedido para o concelho de Vila de Rei – procedimento CPG/14/2021 o preço por quilómetro em cheio contratualizado foi de 0,80 euros, e no procedimento de aquisição de serviços de transporte a pedido para o concelho do Sardoal (2023/2015) – procedimento n.º CP/13/2022, o preço por quilómetro em cheio contratualizado foi de 0,85 euros.

²¹⁷ No procedimento de Aquisição de transporte a pedido no concelho de Alcanena 2023/2025 (AD/46/2023), bem como no procedimento de aquisição de serviços de transporte a pedido para o concelho de Constância e zona norte do concelho de

Abrantes – procedimento n.º CPG/18/2024, o preço por quilómetro total realizado contratualizado foi de 0,51 euros, acrescido de IVA à taxa legal.

²¹⁸ A título de exemplo, cláusulas 16.ª, 18.ª e 19.ª do caderno de encargos do procedimento de aquisição de transporte a pedido nos circuitos LINK (CP/07/2023).

²¹⁹ A título de exemplo, anexo III – Indicadores de monitorização da prestação do serviço ao caderno de encargos do procedimento de aquisição de transporte a pedido nos circuitos LINK (CP/07/2023).

²²⁰ Cláusula 16.ª do caderno de encargos do procedimento de aquisição de transporte a pedido nos circuitos LINK (CP/07/2023).

²²¹ Cláusula 18.ª do caderno de encargos do procedimento de aquisição de transporte a pedido nos circuitos LINK (CP/07/2023).

periodicidade a definir em função do desenvolvimento da prestação de serviços. Neste âmbito, o operador está obrigado a prestar as demais informações que se revelem pertinentes sobre o decorrer da prestação de serviços bem como a colaborar nas decisões de adaptação dos circuitos e horários em função da procura²²².

- De acordo com a informação prestada pelos responsáveis da CIMT, são elaborados relatórios de execução contratual periódicos que são submetidos à apreciação superior e posteriormente enviados a cada município, informação, que ainda assim, não foi suportada em evidências documentais.

Direitos dos Passageiros

- O contrato não inclui quaisquer normas relativas a “regras gerais de utilização” do serviço por parte do passageiro, prevendo apenas, algumas obrigações por parte dos Operadores, com vista à proteção dos direitos dos passageiros, tais como²²³:
 - » Os veículos devem, preferencialmente, ser facilmente acessíveis a pessoas com mobilidade reduzida, mas tal não configura uma cláusula de exclusão do operador;
 - » Os veículos devem oferecer boas condições de segurança, conforto e comodidade, com disponibilização de sistema de aquecimento e ar condicionando;
 - » Devem ser cumpridas todas as disposições legais aplicáveis aos serviços contratados, nomeadamente no que se refere ao direito dos passageiros;
 - » Os operadores devem zelar para que a fiabilidade do serviço se mantenha elevada e cumprir os procedimentos de recolha de

passageiros nas paragens e de não transporte de passageiros sem reserva prévia.

- Também não se constatou a divulgação ao público, por qualquer meio (em papel ou na página da internet), do contrato de transporte ou das condições gerais de transporte, com a previsão expressa e integral de todas as matérias associadas à utilização do serviço prestado, devidamente especificadas e que possam assumir caráter vinculativo.
- O contrato estabelece como obrigação do operador “Disponibilizar o formato físico e eletrónico do livro de reclamações, conforme definido no Decreto-Lei n.º 156/2005, de 15 de setembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 74/2017, de 21 de junho”²²⁴.
- Na página da internet utilizada para a divulgação do serviço <https://mediotejo.pt/index.php/areas-de-intervencao/mobilidade-e-transporte/transporte-a-pedido>, é disponibilizado o link para a plataforma do livro de reclamações eletrónico.

Disponibilização de Informação (Artigo 16.º do Decreto-Lei N.º 60/2016)

- Para divulgação dos serviços de transporte junto da população, a CIMT disponibiliza um folheto informativo por cada serviço²²⁵, e dispõe ainda de um sítio na internet www.mediotejo.pt. Na plataforma online destinada a realizar as reservas do serviço em <https://transporteapedido.mediotejo.pt/>, encontra-se também disponibilizada alguma informação ao público, nomeadamente em termos de linhas e horários.

²²² Cláusula 15.ª do caderno de encargos do procedimento de aquisição de transporte a pedido nos circuitos LINK (CP/07/2023).

²²³ Cláusulas 10.ª e 15.ª do caderno de encargos do procedimento de aquisição de transporte a pedido nos circuitos LINK (CP/07/2023).

²²⁴ Alínea j) da Cláusula 15.ª do caderno de encargos do procedimento de aquisição de transporte a pedido nos circuitos LINK (CP/07/2023).

²²⁵ No TPF municipal é disponibilizado um folheto por município, existindo outro folheto para o serviço LINK.

- À data da ação de supervisão²²⁶ (assim como até à data da elaboração deste relatório), no que se refere à informação disponibilizada tanto na página da internet relativa à prestação do serviço de transporte a pedido pela CIMT, assim como nos folhetos informativos, constata-se o seguinte:

- » A informação sobre a identificação e contactos dos operadores do serviço de TPF encontra-se disponibilizada na página da internet <https://mediotejo.pt/index.php/operadores>.
- » A informação sobre a área de atuação e vias onde opera o serviço, itinerário, paragens, horários e quais os percursos parciais ou totalmente fixos ou flexíveis, é disponibilizada tanto na página da internet <https://mediotejo.pt/index.php/horarios>, como nas brochuras disponibilizadas ao público para divulgação do serviço.
- » A informação sobre a tarifa do serviço é disponibilizada quer na página da internet do serviço como nos folhetos informativos, contudo, não inclui informação sobre a tarifa reduzida aplicável a crianças dos 4 aos 12 anos. Esta informação é, contudo, referida em <https://mediotejo.pt/index.php/questoes>.
- » Quanto às regras de acesso do passageiro ao serviço, é disponibilizada informação, tanto na página da internet, como na brochura disponibilizada ao público, sobre a necessidade de efetuar reserva prévia do serviço através do contacto telefónico aí indicado ou online através do site <https://transporteapedido.mediotejo.pt/>, relativa ao facto de o utilizador ter de aguardar na paragem definida, e que terá de adquirir um bilhete a bordo da viatura.
- » No que se refere ao modelo e funcionamento de exploração do serviço, resulta da informação disponibilizada, tanto na página da internet como dos folhetos disponibilizados ao público, que se trata de um serviço de

transporte flexível a pedido, ou seja, sujeito a uma reserva, com horários pré-estabelecidos, mas ainda assim flexíveis.

- » Em termos de informação sobre a forma de agendamento e cancelamento da reserva e, quando aplicável, o eventual montante correspondente a pagar pelo passageiro, apenas constam da página da internet do serviço e dos folhetos as formas possíveis de proceder ao agendamento da reserva. Porém, não é disponibilizada qualquer informação quando ao procedimento a seguir em caso de cancelamento da reserva, nem sobre o eventual pagamento de qualquer valor pelo passageiro.

Adesão/Cumprimento das Determinações e Recomendações Constantes dos Pareceres Prévios Vinculativos Emitidos pela AMT

De uma maneira geral, a informação transmitida pelos representantes da CIMT foi de que terão sido observadas quer as determinações, quer as recomendações formuladas nos pareceres prévios vinculativos emitidos pela AMT.

Assim, quer dos esclarecimentos prestados no âmbito da presente ação, quer da análise realizada aos contratos de TPF em vigor, enviados pela CIMT, bem como aos demais elementos a que esta tem Autoridade tem acesso no âmbito das suas atribuições, designadamente nos termos do disposto no Regulamento 430/2019, foi possível aferir o seguinte, em termos da adesão/cumprimento dado às determinações e recomendações constantes dos referidos pareceres:

- Parecer n.º 66/AMT/2021 (aquisição de serviços de transporte a pedido entre as cidades e sedes de concelho do Médio Tejo “LINK” 2021/2023)

Foi transmitido pelos representantes da CIMT que procedem à elaboração de relatórios de execução contratual periódicos que são submetidos à apreciação superior e posteriormente enviados a

²²⁶ 25 de novembro de 2024.

cada município. Não foi, contudo, comprovada através de evidências documentais, quer a sua realização, como o seu teor, em face do que foi determinado pela AMT.

- **Parecer n.º 93/AMT/2021** (aquisição de serviços de transporte a pedido para o Concelho de Vila de Rei)

Da informação transmitida e disponibilizada pela CIMT, como da análise ao contrato atualmente em vigor²²⁷, constata-se que:

- Atenta a configuração do TPF disponibilizado pela CIMT, este não substitui o SPTP regular, apenas assegura ou colmata as suas insuficiências ou inexistência;
- Na cláusula 15.^a do contrato, relativa às obrigações do operador, no âmbito da prestação do TPF, está prevista a obrigação do operador:
 - » Prestar à CIMT a informação necessária para efeitos de elaboração de relatórios públicos sobre os serviços prestados, em cumprimento do disposto no artigo n.º 18 do Regulamento 430/2019.
 - » Cumprir, dentro dos prazos estipulados, o dever de informação e comunicação disposto no n.º 4 do artigo 22.º do RJSPTP.
 - » Disponibilizar os formatos físico e eletrónico do livro de reclamações, conforme definido no Decreto-Lei n.º 156/2005, de 15 de setembro.
- A CIMT tem dado cumprimento às obrigações previstas no artigo 18.º do Regulamento 430/2019 e no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento 1370/2007, enviando anualmente à AMT, o relatório de desempenho e relatório anual

circunstanciado sobre as obrigações de serviço público de transporte rodoviário de passageiros da competência daquela CIM²²⁸.

- O contrato prevê indicadores de monitorização da prestação do serviço, devendo para o efeito o operador transmitir à CIMT, até à data aí prevista, a informação referente aos indicadores de monitorização do sistema identificados, nomeadamente a respeito das seguintes temáticas: condições gerais, recursos humanos, custos diretos fixos, custos diretos variáveis, custos indiretos, e sobre a frota²²⁹.
- **Parecer n.º 10/AMT/2023** (aquisição de serviços de transporte a pedido para a zona sul do concelho de Abrantes)

Da análise ao contrato atualmente em vigor, assim como, da informação disponibilizada à AMT constatou-se a este respeito que:

- No contrato definitivo e assinado pelas partes, enviado pela CIMT à AMT, é feita referência expressa ao parecer prévio vinculativo da AMT (Parecer n.º 10/AMT/2023).
- No contrato enviado pela CIMT, no âmbito da presente ação de supervisão, o teor do n.º 4 da cláusula 18.^a, assim como da cláusula 21.^a, não sofreram qualquer alteração.
- A CIMT tem dado cumprimento às obrigações previstas no artigo 18.º do Regulamento 430/2019 e no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento 1370/2007, enviando anualmente à AMT o relatório de desempenho e relatório anual circunstanciado sobre as obrigações de serviço público de transporte rodoviário de passageiros da competência daquela CIM²³⁰.

²²⁷ O contrato relativo a este procedimento já não se encontra em vigor, tendo, em junho de 2024, sido celebrado novo contrato na sequência do procedimento de aquisição de serviços de transporte a pedido de âmbito intermunicipal no Município de Vila de Rei 2024/2027 (CPG/07/2024). Relativamente a este procedimento, ainda que a CIMT tenha solicitado a emissão de parecer prévio vinculativo, como estava em causa o mesmo tipo de procedimento e os documentos, com as devidas adaptações, eram idênticos ao anterior, considerou-se não ser necessária a emissão de novo parecer por parte da AMT, sem prejuízo do cumprimento de todos os procedimentos de cabimentação, autorização e validação de despesa pública inerentes a contratos públicos, nos termos legais aplicáveis e sem prejuízo da elaboração de relatórios de

execução contratual, de forma a demonstrar a conformidade legal das peças do procedimento e da realidade efetiva da execução contratual.

²²⁸ Informação disponível em <https://www.amt-autoridade.pt/gest%C3%A3o-do-conhecimento/conhecimento-transversal/>.

²²⁹ Anexo III ao caderno de encargos do procedimento de aquisição de serviços de transporte a pedido para o Município de Vila de Rei.

²³⁰ Informação disponível em <https://www.amt-autoridade.pt/gest%C3%A3o-do-conhecimento/conhecimento-transversal/>.

- Na cláusula 16.^a do contrato, relativa às obrigações do operador, no âmbito da prestação do TPF, está prevista, a obrigação de o operador:
 - » Prestar à CIMT a informação necessária para efeitos de elaboração de relatórios públicos sobre os serviços prestados, em cumprimento do disposto no artigo n.º 18 do Regulamento 430/2019.
 - » Disponibilizar os formatos físico e eletrónico do livro de reclamações, conforme definido no Decreto-Lei n.º 156/2005, de 15 de setembro.
- O contrato não prevê qualquer disposição destinada a assegurar que o operador procede à transmissão dos dados previstos no n.º 4 do artigo 22.º do RJSPTP.
- **Parecer n.º 17/AMT/2023** (aquisição de serviços de TPF para o Município do Sardoal)
- As referências e remissões à cláusula 14.^a, constantes da cláusula 16.^a, quando devia estar cláusula 15.^a, não foram corrigidas.
- No que se refere à consideração das orientações da Autoridade da Concorrência constantes do Guia do Combate ao Conluio na Contratação Pública, foi referido pelos representantes da CIMT que apesar de terem presente esta orientação, é muito difícil de evitar situações de conluio, designadamente no caso de operadores que concorrem em agrupamento. Foi ainda referido que acaba por ser inevitável esta solução nalguns casos, por falta de frota suficiente de alguns operadores para concorrerem sozinhos.
- **Parecer n.º 38/AMT/2023** (aquisição de serviços de TPF para a zona norte do concelho de Abrantes e concelhos de Alcanena, Constância, Torres Novas e Vila Nova da Barquinha)
- Foi referido pelos representantes da CIMT ter sido dado cumprimento às determinações constantes

do Parecer em causa, assim como, terem sido consideradas as recomendações aí formuladas.

- Neste âmbito, foi possível constatar, nomeadamente da análise ao contrato em vigor, enviado pela CIMT no âmbito da presente ação de supervisão, assim como através de informação disponibilizada à AMT que:
 - » O contrato contém, ainda que não de forma exaustiva, obrigações contratuais do operador relativas à sua relação com os passageiros e com vista a assegurar os seus direitos²³¹, assim como inclui uma cláusula relativa a penalidades, com estabelecimento de limites máximos e mínimos para todas as sanções²³².
 - » O contrato define regras sobre o modo como é efetuado o acerto de contas inerente à compensação financeira do operador pelos serviços prestados, estabelecendo que cabe ao operador reportar as receitas recolhidas e os serviços prestados, podendo a CIMT realizar auditorias e/ou inspeções sobre a informação transmitida e serviços prestados, porém não se verificou que tivesse ocorrido uma *“objetivação expressa da obrigações contratuais, sobretudo de carácter operacional (que se refletem na relação com os passageiros), bem como de cláusulas relativas a penalidades, com estabelecimento de limites máximos e mínimos para todas as sanções”* tal como determinado pela AMT.
 - » No contrato definitivo e assinado pelas partes, enviado pela CIMT à AMT, é feita referência expressa ao parecer prévio vinculativo da AMT (Parecer n.º 38/AMT/2023).
- Para além daquilo que se encontra previsto no próprio contrato, em termos de mecanismos de fiscalização e monitorização do cumprimento das obrigações do operador, foi referido pelos seus representantes, que a CIMT dispõe de alguns mecanismos de controlo da execução contratual, nomeadamente, o sistema de gestão de bilhética

²³¹ N.º 3 da cláusula 10.^a e alíneas e), j), m), o) da cláusula 15.^a.

²³² Cláusula 16.^a.

digital permite àquela autoridade de transportes verificar, em tempo real, a localização das viaturas e assim, verificar se os serviços são realizados nos termos determinados, bem como se os percursos e horários são cumpridos. Não foi, contudo, evidenciado se, nos termos do recomendado pela AMT, aquela autoridade de transportes fiscaliza/audita e em que termos, a prestação de informação relativa a gastos e rendimentos transmitida pelos operadores²³³.

- No que se refere à intervenção direta da própria CIMT, para assegurar a transmissão dos dados previstos nos termos do artigo 22.º do RJSPT e dos dados operacionais previstos no Regulamento 430/2019, na cláusula 15.^a do caderno de encargos, relativa às obrigações do operador, está prevista, essa obrigação do operador.
- A CIMT tem dado cumprimento às obrigações previstas no artigo 18.º do Regulamento 430/2019 e no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento 1370/2007, enviando anualmente à AMT, o relatório de desempenho e relatório anual circunstanciado sobre as obrigações de serviço público de transporte rodoviário de passageiros da competência daquela CIM²³⁴.
- Na cláusula 15.^a do caderno de encargos, relativa às obrigações do operador, está prevista a obrigação do operador “*Cumprir todas as disposições legais aplicáveis aos serviços contratados, nomeadamente no que se refere ao direito dos passageiros;*” Estão ainda elencadas²³⁵ outras obrigações por parte dos operadores, com vista à proteção dos direitos dos passageiros, tais como:
 - » Os veículos devem, preferencialmente, ser facilmente acessíveis a pessoas com mobilidade reduzida, mas não configura uma cláusula de exclusão do operador;

- » Os veículos devem oferecer boas condições de segurança, conforto e comodidade, com disponibilização de sistema de aquecimento e ar condicionado;
- » Zelar para que a fiabilidade do serviço se mantenha elevada e cumprir os procedimentos de recolha de passageiros nas paragens e de não transporte de passageiros sem reserva prévia.

- Quanto ao cumprimento dado às regras de atualização tarifária, foi esclarecido que a CIMT não tem procedido a atualizações tarifárias.
- Nos procedimentos pré-contratuais que têm sido lançados pela CIMT não é limitado o número de lotes a adjudicar a cada concorrente. Apenas é feita uma adjudicação, sendo que os operadores podem concorrer em agrupamento.

4.6 Apreciação Global e Conclusões da Ação de Supervisão

O objetivo da presente ação de supervisão foi o de acompanhar, compreender e avaliar, no local, as soluções atualmente implementadas por algumas autoridades de transportes em termos de serviço público de transporte de passageiros flexível, de modo que a AMT, no âmbito das atribuições que lhe estão cometidas, pudesse contribuir para a melhoria da qualidade dos serviços que são prestados, assim como promover a adaptação do enquadramento legal aplicável, se necessário.

Assim, tendo em consideração a análise efetuada aos elementos recolhidos no decurso da presente ação de supervisão, com relevância para o seu âmbito e objetivo, apresenta-se o seguinte **Quadro-Resumo**, relativamente às soluções de TPF que se encontram atualmente implementadas nas quatro autoridades de transportes que foram supervisionadas:

²³³ Ainda que o contrato preveja essa possibilidade, cfr. alínea d) do n.º 3 da cláusula 19.^a do caderno de encargos.

²³⁴ Informação disponível em <https://www.amt-autoridade.pt/gest%C3%A3o-do-conhecimento/conhecimento-transversal/>.

²³⁵ Cláusulas 10.^a e 15.^a.

Tabela 6 - Quadro-resumo

Designação do TPF	Implementação e âmbito	Modelo de contratualização e operadores	Relação com o transporte regular	Modalidade de TPF	Gestão e operacionalização	Tarifários e bilhética
	» Teve início em janeiro de 2023 (projeto-piloto em Alvaiázere)	» 21 protocolos a título provisório e experimental	» O TPF é um serviço complementar à rede pública de transporte e assegura apenas as deslocações entre as localidades e a sede do concelho respetivo	» Transporte flexível a Pedido	» As reservas são feitas apenas por telefone	» Tabela tarifária fixada pela CIMRL por escalão quilométrico
	» Atualmente abrange 4 municípios com menor densidade populacional	» O TPF é apenas prestado por operadores de táxi				
	» Teve início em fevereiro de 2020 (projeto-piloto em Góis e Pampilhosa da Serra)	» Protocolos no âmbito de projetos-piloto, procedimentos pré-contratuais de ajuste direito ou de consulta prévia e através do Regulamento de Adesão ao Sistema de Transporte de Passageiros Flexível a Pedido da Comunidade Intermunicipal da Região de Coimbra	» O TPF é sobretudo um serviço complementar à rede pública de transporte e assegura as deslocações entre as localidades e a sede do concelho respetivo. Funciona também como um serviço de rede, promovendo a interligação às estações da CP, terminais de autocarro e paragens do BRT da MetroMondego, promovendo dessa forma a intermodalidade na Região de Coimbra	» Transporte flexível a Pedido	» As reservas são feitas apenas por telefone	» Tabela tarifária fixada pela CIM-RC por escalão quilométrico
	» Atualmente abrange 18 municípios	» Os contratos de TPF/projetos-piloto ainda em vigor, encontram-se em fase de				

Designação do TPF	Implementação e âmbito	Modelo de contratualização e operadores	Relação com o transporte regular	Modalidade de TPF	Gestão e operacionalização	Tarifários e bilhética
		transição para o Regulamento » O TPF é apenas prestado por operadores de táxi		capacidade dos veículos		(duplicado) adquirido ao motorista » A receita tarifária é do operador bilhética
 • transporte flexível a pedido • Viseu Dão Lafões	» Teve início em outubro de 2021 (projetos-piloto em Aguiar da Beira, Tondela, Nelas, Santa Comba Dão, Oliveira de Frades e Vouzela) municípios com menor densidade populacional » Atualmente abrange 13 municípios e opera em 3 vertentes: serviço municipal, serviço intermunicipal e serviço de comboio	» Procedimentos pré-contratuais de ajuste direto » O TPF é apenas prestado por operadores de táxi	» O TPF assegura a complementaridade ao serviço público de transporte de passageiros regular, funcionando sobretudo como um serviço de rede, permitindo a interligação entre as diferentes vertentes do TPF, e assegurando a ligação ao transporte ferroviário	» Transporte flexível a Pedido » Modalidade mista: parte da oferta fixa (os horários de funcionamento do serviço e as paragens), com uma parte da oferta flexível (a origem e destino da viagem, o itinerário/percurso e a tipologia dos veículos utilizados)	» As reservas são feitas apenas por telefone » O registo das reservas, planeamento e definição do serviço é da competência da CIMVDL » É utilizada uma plataforma informática de gestão	» Tabela tarifária fixada pela CIMVDL por escalão quilométrico » 0,90 a 6,55 euros por viagem » as crianças entre os 4 e os 12 anos pagam 50% do preço do bilhete aplicável » bilhete em papel (duplicado) adquirido ao motorista » A receita tarifária é da CIMVDL
 TRANSPORTE A PEDIDO Médio Tejo	» Teve início em 2012 (projeto-piloto em Mação) autorizado através do Despacho n.º 7575/2012 de 1 de junho de 2012). » Atualmente abrange todos os municípios da CIMT e assume duas vertentes: o transporte a	» Procedimentos pré-contratuais de concurso público com publicação de anúncio no Jornal Oficial da União Europeia, ajuste direto ou de consulta prévia » A prestação do TPF é assegurada, na sua maioria, por operadores de táxi, mas também, no caso dos circuitos LINK, por	» O TPF funciona essencialmente como um serviço de rede e de complemento às soluções de transporte implementadas na região, designadamente nas situações de serviço público de transporte de passageiros inexistente ou com cobertura insuficiente	» Transporte flexível a Pedido » Quer o transporte a pedido de âmbito concelhio, quer o serviço LINK assumem modalidades mistas, conciliando uma parte de oferta fixa – circuitos, paragens e horários definidos (com	» As reservas são feitas por telefone e através de plataforma online. » O registo das reservas, planeamento e definição do serviço é da competência da CIMT » É utilizada uma plataforma informática de gestão, que entre	» Tabela tarifária fixada pela CIMT por escalão quilométrico » o preço por viagem é de 1 a 2,5 euros, nos circuitos concelhios, e de 3 a 4 euros, nos circuitos LINK

Designação do TPF	Implementação e âmbito	Modelo de contraturalização e operadores	Relação com o transporte regular	Modalidade de TPF	Gestão e operacionalização	Tarifários e bilhética
	pedido de âmbito concelhio e o transporte rápido entre as sedes dos concelhos, denominado “LINK”	operadores do serviço público de transportes de passageiros e pelo serviço de transporte escolar durante o período letivo (num circuito do município de Vila Nova da Barquinha, através de protocolo celebrado com o município)	» Assegura ainda situações de transbordo, alimentando o transporte público (p.e. ligação à estação de comboios)	uma margem de tolerância de +- 10 minutos) – com uma oferta flexível, ao nível dos circuitos, e da capacidade dos veículos utilizados	outros, permite definir, para cada viagem o percurso mais eficiente	» as crianças dos 4 e os 12 anos (inclusive) usufruem de desconto de 50% em todos os títulos e as crianças com idade até 3 anos (inclusive) viajam de forma gratuita » dois tipos de bilhetes: bilhetes simples e multiviagens de 10 bilhetes (este tem um desconto de 30% e é carregado em cartão) » o bilhete simples é adquirido ao motorista que dispõe de um equipamento de venda portátil de bilhética » A receita tarifária é do operador

No decurso da ação de supervisão foi possível constatar, por um lado, que em todas as CIM supervisionadas, a prestação do TPF iniciou-se com a implementação de projetos-piloto, em áreas de menor densidade populacional e com deficiente cobertura de transporte público regular, sendo que, na sua maioria, foi dada continuidade a essas experienciais iniciais por via da contratualização.

Por outro, constatou-se que a opção pelo serviço de transporte flexível foi bem recebida pela população, revelando-se, assim, ser um modelo de serviço público de transporte de passageiros ajustado às necessidades de transporte em zonas de baixa densidade populacional e como tal, de baixa procura, em complemento com a rede existente e efetuando rebatimento sobre a rede de transporte público regular.

Verificou-se também que, na generalidade das soluções de TPF que se encontram implementadas na área das CIM supervisionadas, a operacionalização do serviço é efetuada com recurso a empresas de táxis, sendo que apenas no caso do TPF prestado na CIMT Tejo se recorre à contratação de operadores do serviço de transporte público regular, nos percursos do serviço “LINK” e, num circuito de âmbito concelhio, é utilizado o transporte escolar.

No que se refere à tipologia e capacidade dos veículos, nos serviços de transporte público flexível que se encontram implementados nas quatro autoridades de transportes e que foram acompanhados pela equipa da AMT, são utilizados veículos ligeiros de 5 a 9 lugares. Quanto ao facto de serem utilizados veículos acessíveis a pessoas com mobilidade reduzida, não foi possível constatar a sua utilização, assim como também foi possível concluir que não se trata de um parâmetro ou requisito imposto por qualquer uma das autoridades de transportes para o acesso à prestação do TPF, ainda que, por via contratual, nalguns casos seja feita menção expressa à adaptabilidade dos veículos e/ou

do próprio serviço²³⁶ a passageiros com mobilidade condicionada.

A respeito do grau de flexibilidade dos serviços prestados, as soluções de TPF analisadas apresentam muitas semelhanças entre si. Estão em causa serviços, que, no essencial, conciliam uma componente fixa, em termos de circuitos, paragens e horários de chegada e saída dos destinos, com uma componente variável, ao nível dos itinerários, horários de saída e chegada às localidades de origem, bem como da capacidade dos veículos utilizados. Apenas no caso da CIM Médio Tejo, existem horários pré-definidos para as diferentes paragens, contudo, estes horários podem ser ajustados em função da procura.

Nota-se uma evolução e diversificação progressiva em termos de oferta, sobretudo nas experiências de TPF que se encontram mais consolidadas, de forma a responder às necessidades específicas da população. É o caso sobretudo das soluções implementadas pela CIMT e pela CIM VDL onde o TPF é prestado quer em circuitos concelhios – utilizados, na sua maioria, pela população mais idosa, para acesso a cuidados de saúde, comércio e serviços – como para ligações entre municípios, cuja utilização se tem revelado extensível também à população ativa, estudantes do ensino regular e profissional, assim como turistas e toda a população em geral.

Em termos de procedimento de reserva, nas soluções acompanhadas pela AMT constata-se ainda uma predominância da componente humana, sobretudo enquanto interface entre o cliente e o sistema de reserva (reserva apenas por telefone), tendo sido revelado, por parte da generalidade das CIM, interesse em avançar para outro tipo de ferramentas que permitem um maior grau de automatização do processo de reserva, como aplicações ou plataformas de reserva. A própria CIMT que já detém uma plataforma para o efeito, manifestou a necessidade de proceder a ajustes na mesma.

²³⁶ No caso da CIM-RC, o regulamento de adesão prevê a possibilidade de serem admitidos serviços excecionais, designadamente para o transporte de passageiros com

mobilidade reduzida, condicionado à disponibilidade de viatura licenciada e adaptada para o respetivo transporte no Município onde a reserva é efetuada.



A organização de um serviço de TPF apenas é possível quando suportada por um sistema devidamente estruturado que permita o desempenho eficiente do serviço assente em dois aspetos fundamentais: os procedimentos de reserva e a otimização em tempo real do serviço. Assim, no que se refere à gestão e operacionalização do serviço, em todas as soluções verificadas, a gestão das solicitações e o planeamento do serviço – afetação de passageiros a veículos e otimização de rotas ou percursos, é efetuada por uma central de reservas ou centro de controlo, com o auxílio de plataformas de gestão mais ou menos desenvolvidas, assim como, através da utilização de sistemas de comunicação nas relações entre o referido centro e os utilizadores e entre o centro e os operadores/veículos.

Em termos de bilhética, na maioria dos serviços de TPF, apenas é disponibilizado o “*bilhete simples*”²³⁷, ainda que com redução para crianças entre os 4 a 12 anos. Este título de transporte é disponibilizado em

suporte de papel, pelo motorista, antes da viagem, através de canhoto ou de um equipamento de venda portátil.

Relativamente à remuneração do operador, constatou-se que as soluções adotadas não são totalmente coincidentes. Em parte das soluções monitorizadas pela AMT no âmbito da presente ação de supervisão, a compensação financeira paga ao operador é calculada através de uma fórmula que tem em consideração o preço de bandeirada e o preço unitário por quilómetro estabelecido na Convenção de Preços para Viagens em Táxi, e o número de quilómetros comprovadamente realizados, ao qual é deduzida a receita tarifária obtida no transporte prestado²³⁸.

Noutras situações, como é o caso da CIMT, o preço unitário por quilómetro é definido expressamente nos contratos e pode ou não coincidir com o que se encontra previsto Convenção de Preços para Viagens

²³⁷ A CIMT disponibiliza também cadernetas de 10 bilhetes, que é adquirida previamente à viagem.

²³⁸ Na maioria das soluções analisadas, a receita tarifária é do operador. Apenas no caso da CIMVDL a receita tarifária é da autoridade de transportes.

em Táxi. No que se refere aos quilómetros realizados, há alguma variabilidade, podendo estes incluir os quilómetros percorridos em cheio, ou também os quilómetros em vazio. Verificou-se ainda, que no caso da CIMT, alguns dos contratos analisados é também pago ao operador um montante fixo por disponibilidade de viaturas.

No que diz respeito à informação que é disponibilizada ao utilizador sobre o serviço de TPF prestado, constatou-se que, no essencial, para a divulgação e comunicação do serviço à população são utilizadas brochuras em papel, assim como, os websites das próprias CIM ou outros criados especificamente para o serviço de transporte flexível.

Constataram-se, no entanto, algumas lacunas relativamente à divulgação de informação sobre o serviço de transporte de passageiros flexível por parte das autoridades de transportes supervisionadas, sobretudo, em face daquilo que é exigido nos termos do artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 60/2016.

Contudo, verificou-se que, no âmbito da informação que se encontra a ser divulgada ao público, quer em suporte de papel, quer nos respetivos sítios da internet, aquela que é respeitante à identificação e contactos do operador e à forma de cancelamento da reserva, não se encontra a ser prestada pela maioria das autoridades de transportes.

Constatou-se, também, que a informação que é prestada sobre a tarifa do serviço, apresenta algumas insuficiências, na medida em que nos referidos suportes não é divulgado por nenhuma das autoridades de transportes, de forma clara, compreensível e facilmente acessível, informação sobre todas as condições de aplicação desse preço e eventuais tarifas sociais, nomeadamente, o facto de crianças até 3 anos não pagarem bilhete, ou das

crianças com idade compreendida entre os 4 e 12 anos apenas pagarem 50% do preço do “*bilhete simples*”.

Com efeito, na maior parte dos suportes analisados (em papel e online), apesar de existir divulgação de informação sobre todas as matérias relacionadas com os serviços prestados, esta informação revela-se insuficiente, dispersa ou pouco acessível²³⁹.

Note-se inclusive, que a maioria das entidades supervisionadas não possuem nem divulgam um documento autónomo contendo as regras que vinculam a relação operador/prestador do TPF e passageiro, ou seja, as condições gerais de prestação e utilização de serviços de transporte (ou bilhética) e/ou direitos dos passageiros e demais regras de relacionamento entre operador/prestador e passageiro²⁴⁰. Com efeito, quanto à maioria das CIM, não resultaram evidências de possuírem tais regras compiladas ou harmonizadas, apresentando apenas informação dispersa ou insuficiente nos contratos celebrados com os operadores.

Ora, a este respeito, e tal como consta do relatório da AMT sobre este mesmo assunto²⁴¹, as políticas públicas nacionais e europeias pugnam pelo objetivo de assegurar que os passageiros detêm um nível mínimo de proteção, designadamente através da existência de regras claras e transparentes associadas a um contrato de transporte, que consubstancia o instrumento jurídico necessário para assegurar a certeza jurídica das relações entre o operador e os passageiros e, do mesmo passo, mitigar o tradicional desequilíbrio entre as respetivas posições jurídicas.

Tais objetivos de transparência são transversais a diversos aspetos da disponibilização de serviços de transporte público de passageiros, com uma especial

²³⁹ Por exemplo, no caso da CIM Região de Coimbra, as regras sobre procedimentos de reserva e cancelamento, encontram-se apenas previstas no Regulamento de Adesão, estando este regulamento publicitado na página da internet do serviço. Contudo, não se pode considerar que esta informação seja de fácil acesso a um utilizador comum.

²⁴⁰ O Regulamento de Adesão ao Sistema de Transporte de Passageiros Flexível a Pedido da Comunidade Intermunicipal da Região de Coimbra define os termos e condições de utilização do Sistema de Transporte Flexível pela população. Estes termos e condições encontram-se publicitados na página da internet <https://www.cim-regiãodecoimbra.pt/cim-rc/projeto-sitflex/>, apenas na medida, em que o Regulamento aí se encontra disponibilizado, mas não é disponibilizado um documento autónomo contendo as regras que vinculam a relação CIM-RC/operador e passageiro de acesso

fácil e imediato por parte do utilizador. Tais “*Termos e Condições de Utilização do Sistema de Transporte Flexível pela população*” compreendem regras relativas ao acesso e utilização do serviço, ao agendamento e registo prévio pelo utilizador, aos percursos, paragens e horários, à existência de serviços excecionais, tarifários, títulos de transporte, forma de pagamento, bem como direitos e obrigações dos clientes, regras atinentes à proteção de dados pessoais dos utilizadores, e ainda dispõem sobre o serviço de apoio ao cliente.

²⁴¹ Relatório de Ação de Diagnóstico quanto à Divulgação de Condições Gerais de Prestação e utilização de Serviços de Transporte Público de Passageiros - http://www.amt-autoridade.pt/media/1615/relatorio_acao_diagnostico_condicoesgerais_transportepublicopassageiros.pdf.

relevância no que se refere ao sistema tarifário, tendo em conta que é com a aquisição de títulos de transporte, pagando a respetiva tarifa, que o passageiro se vincula ao contrato de transporte, pelo que a vinculação a determinadas regras exige a sua previsão, em termos claros, vinculativos e públicos. No que se refere ao transporte flexível a pedido, assume igualmente relevância, em termos de previsibilidade e clareza, quais os procedimentos a adotar em caso de cancelamento da reserva ou desistência do serviço, quer pelo operador, quer pelo passageiro.

Para além do que se encontra previsto no artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 60/2016, também o RJSPTP, prevê, no capítulo dedicado aos Títulos e Tarifas de Transportes, a necessidade de estabelecimento de regra gerais relativas à definição dos títulos e tarifas de transporte a disponibilizar em determinado serviço público de transporte de passageiros, bem como a definição das regras específicas aplicáveis aos sistemas de transportes inteligentes, designadamente à gestão do sistema de bilhética, à disponibilização aos utilizadores de cartões de suporte e distribuição da respetiva receita e à recolha, disponibilização e tratamento de informação.

E, no anexo ao referido diploma, também se estabelece que os níveis mínimos de serviço público de transporte de passageiros são definidos através de diversos critérios, entre eles o nível de informação prestada sobre o serviço público de transporte de passageiros disponível. E nesse sentido, prevê-se para efeitos de divulgação e configuração do nível mínimo de serviço público de transporte de passageiros e do próprio serviço de transportes existente, que deve ser disponibilizada, entre outras, informação clara e adequada.

Importa também considerar o disposto nos artigos 5.º e 6.º do Decreto-Lei n.º 446/85, de 25 de outubro²⁴², que institui o regime jurídico das cláusulas

contratuais gerais, ou seja, as cláusulas de carácter contratual elaboradas sem prévia negociação individual, que proponentes ou destinatários indeterminados se limitam, respetivamente, a subscrever ou aceitar, não podendo influenciar o seu conteúdo, porquanto resulta daqueles preceitos, a obrigação de comunicação das cláusulas contratuais aos aderentes, de forma integral, adequada, sem ambiguidades e com a devida antecedência, assim como, da prestação de todos esclarecimentos que se revelem necessários à sua compreensão.

É também de referir a Lei n.º 24/96, de 31 de julho²⁴³, que estabelece o Regime Legal Aplicável à Defesa dos Consumidores, e que inclui extensas regras relativas à necessidade de informação detalhada, clara, objetiva e adequada ao consumidor quanto ao serviço adquirido, suas características e condições de utilização²⁴⁴, bem como quanto às consequências legais da falta de informação, informação insuficiente, ilegível ou ambígua que comprometam a utilização adequada do bem ou do serviço.

Ora ainda que os contratos de serviço público possam conter disposições relativas à qualidade, relação com passageiros, tarifários ou de responsabilidade, estas disposições não configuram verdadeiras condições gerais de transporte, na medida em que, estas deverão constar de um documento autónomo, devidamente publicitado e comunicado ao utilizador/passageiro, nos termos das normas suprarreferidas, e com a previsão expressa e integral de todas as matérias associadas à utilização do serviço prestado, devidamente especificadas e que possam assumir carácter vinculativo para o utilizador/passageiro.

No que se refere aos serviços de transporte flexível monitorizados no âmbito da presente ação de supervisão, não se constatou a existência de documentos autónomos com as referidas condições gerais de utilização, nem que fosse feita referência,

²⁴² Na redação atual, isto é, alterado pelo Decreto-Lei n.º 220/95, de 31 de agosto, Decreto-Lei n.º 249/99, de 7 de julho, Decreto-Lei n.º 323/2001, de 17 de dezembro, Lei n.º 32/2021, de 27 de maio, Decreto-Lei n.º 108/2021, de 7 de dezembro, Decreto-Lei n.º 109-G/2021, de 10 de dezembro, Lei n.º 10/2023, de 3 de março e Decreto-Lei n.º 123/2023, de 26 de dezembro.

²⁴³ Na redação vigente com as alterações introduzidas pela Lei n.º 85/98, de 16 de dezembro, pelo Decreto-Lei n.º 67/2003, de 8 de abril, Lei n.º 10/2013, de 28 de janeiro,

Lei n.º 47/2014, de 28 de julho, Lei n.º 63/2019, de 16 de agosto, Decreto-Lei n.º 59/2021, de 14 de julho, Decreto-Lei n.º 84/2021, de 18 de outubro, Decreto-Lei n.º 109-G/2021, de 10 de dezembro e Lei n.º 28/2023, de 4 de julho.

²⁴⁴ Artigo 8.º.

nos respetivos sítios da internet e/ou folhetos informativos, a direitos e obrigações de passageiros e do operador na relação com estes. Essa referência é feita, apenas nalguns dos contratos de TPF analisados, ainda que sem grande detalhe e na maioria dos casos, através da simples remissão para o disposto no DL 9/2015, o que não é suficiente, designadamente no que se refere à correta e completa informação ao passageiro.

Em suma, verificou-se que, na generalidade dos sítios da internet onde é divulgado o serviço de TPF, estes apresentam informação dispersa, de difícil ou pouco intuitiva acessibilidade ao passageiro, afigurando-se que o cidadão médio poderá ter dificuldades em apreender, de forma imediata, a oferta disponibilizada e os respetivos direitos e deveres. Também se constata que não é generalizada a disponibilização de diagramas sobre a oferta de serviços de transporte, abrangências geográficas de serviços e títulos de transporte, assim como não é disponibilizada, de forma clara e objetiva, informação sobre as necessidades das pessoas com deficiência e com mobilidade condicionada ao serviço.

Em sentido inverso, constata-se, na generalidade dos casos analisados, insuficiência de divulgação, clareza e integralidade da informação existente ou efetivamente disponibilizada.

Considera-se essencial, em termos de clareza, certeza e efetiva vinculação quanto aos direitos e obrigações das partes, a existência efetiva de um documento que contemple todas as condições gerais de utilização. A isto soma-se, a necessidade de uma adequada divulgação de tais regras, pois apenas dessa forma se poderão exercer, na sua plenitude, os direitos das partes e exigir o cumprimento das obrigações devidas.

Ainda que na maioria das soluções de TPF acompanhadas pela AMT, se constate ser a população mais idosa que mais recorre a estes serviços, sobretudo em circuitos concelhios, considera-se que a divulgação de regras contratuais nos sítios da internet é da maior relevância, mas apenas se formuladas e divulgadas nos termos referidos. Só desta forma se clarificam as regras que

são efetivamente aplicáveis a cada momento e em cada modo para o passageiro (e efetivamente vinculativas), de forma detalhada e sindicável, o que não acontece com informação dispersa e sumária em sítios da internet, por telefone ou em ações de divulgação.

Ainda no âmbito da informação prestada aos utilizadores, foi possível verificar o cumprimento da obrigação de divulgação de informação relativa à disponibilização do livro de reclamações em formato eletrónico, tendo-se constatado que em todos os sítios da internet utilizados pelas autoridades de transportes supervisionadas para divulgar a prestação do serviço de TPF, constava em local visível e de forma destacada, o acesso à plataforma do livro de reclamações eletrónico.

Já no que se refere à divulgação de informação sobre a disponibilidade do livro de reclamações pelo operador, nos termos previstos no DL n.º 156/2005, quer pela alínea g) do artigo 16.º do DLº 60/2016, não



se constatou qualquer referência, nomeadamente nos folhetos informativos disponibilizados à população. Em todo o caso, todos os contratos analisados preveem expressamente a obrigação do operador cumprir as obrigações previstas no DL 156/2005.

No âmbito da monitorização que foi efetuada à adesão/cumprimento das determinações e recomendações formuladas pela AMT nos pareceres prévios vinculativos sobre as peças dos procedimentos por parte das autoridades de transportes supervisionadas, ficou evidenciado que, no essencial, aquelas foram acolhidas pelas respetivas entidades.

Todavia, constataram-se algumas insuficiências, em termos de implementação integral de determinações ou ponderação adequada de recomendações da AMT nos referidos pareceres prévios vinculativos, nomeadamente, quanto aos seguintes aspetos:

- Maior objetivação quanto às obrigações de serviço público
- Previsão de indicadores de monitorização e supervisão da prestação do serviço²⁴⁵
- Previsão de que as penalidades se aplicam a qualquer incumprimento de qualquer obrigação contratual
- Adequada monitorização do cumprimento / respeito dos direitos dos passageiros
- Elaboração de relatórios de execução contratual
- Incentivos à utilização de veículos com emissões nulas ou medidas de sensibilização para as questões da sustentabilidade

Com efeito, a propósito da introdução nos contratos de serviços públicos de regras claras e objetivas quanto ao cumprimento das obrigações contratuais,

a AMT já teve oportunidade de referir²⁴⁶, que se trata de elementos da maior importância, tanto para assegurar um adequado acompanhamento da execução contratual, como para que as autoridades de transportes possam obter os dados necessários a um correto e exaustivo exercício de fundamentação de compensações/remunerações a pagar, e ainda, para garantir níveis de continuidade, regularidade, pontualidade e acesso ao transporte a preços acessíveis que não seriam alcançáveis, caso os investidores privados atendessem apenas ao seu interesse comercial.

Relativamente às obrigações operacionais, remete-se para as recomendações efetuadas pela AMT nos pareceres a que anteriormente se aludiu.

Dos contratos de TPF analisados no âmbito da presente ação de supervisão constatou-se que:

- Na maioria, as obrigações de serviço público encontram-se descritas por referência a elementos específicos, objetivos e quantificáveis;
- Na maioria, estão previstas obrigações de relacionamento com os passageiros, mas restritas à disponibilização do livro de reclamações, e por remissão para o DL 9/2015;
- Na maioria, são estabelecidas sanções e é definido um valor mínimo e máximo, tal como decorre do artigo 45.º do RJSTP, mas não se verificou que as mesmas estivessem associadas a todas as obrigações contratuais/de serviço público;
- Na generalidade, não incluem obrigações detalhadas de reporte de informação operacional (apenas as que resultam do artigo 22.º do RJSTP e da colaboração do operador, nomeadamente no fornecimento dos dados e da informação necessários, para a elaboração dos relatórios anuais referidos no n.º 1 do artigo 7.º do

²⁴⁵ https://www.amt-autoridade.pt/media/1776/indicadores_monitorizacao_supervisao_at.pdf.

²⁴⁶ https://www.amt-autoridade.pt/media/1776/indicadores_monitorizacao_supervisao_at.pdf, Ação de Supervisão aos Sistemas Tecnológicos de recolha e tratamento de informação e

indicadores de desempenho de Empresas de Serviço Público de Transporte de Passageiros e Infraestruturas, disponível em <https://www.amt-autoridade.pt/gest%C3%A3o-do-conhecimento/conhecimento-transversal/>.

Regulamento 1370/2007, bem como dos constantes do Regulamento 430/2019);

- Nem todos os contratos preveem a utilização de indicadores de monitorização e supervisão²⁴⁷, assim como, nem todos incluem obrigações detalhadas de reporte de informação operacional, bem como avaliação de desempenho baseada em diversos indicadores de qualidade, tais como a fiabilidade, a fiscalização e atendimento aos passageiros, a informação prestada, a limpeza e a satisfação dos passageiros podendo implicar deduções da remuneração ou sanções em caso de incumprimento;
- No que se refere a documentos de monitorização/fiscalização da execução contratual, não foi constatada a evidência de relatórios de acompanhamento por parte das autoridades de transportes, designadamente de relatórios de execução contratual.

Importa ainda referir que todas as autoridades de transportes supervisionadas têm enviado à AMT os relatórios anuais sobre as obrigações de serviço público, nos termos do Regulamento 430/2019, na generalidade dos relatórios enviados²⁴⁸, não é incluída qualquer informação relativa aos contratos de serviço público de transporte de passageiros flexível.

No âmbito da ação de supervisão realizada, não foram igualmente constatadas evidências concretas no que se refere à previsão de incentivos à utilização de veículos com emissões nulas ou à adoção de medidas de sensibilização para as questões da sustentabilidade

A este propósito, foi salientado pela generalidade das autoridades de transportes que se revela manifestamente difícil a previsão de requisitos tendentes à descarbonização, desde logo, pelo facto de na maioria das situações o TPF ser prestado com



²⁴⁷ Nomeadamente os constantes da Informação às Autoridades de Transportes de 27 de setembro de 2018 - https://www.amt-autoridade.pt/media/1776/indicadores_monitorizacao_supervisao_at.pdf

²⁴⁸ Apenas a CIM Médio Tejo, tem reportado, nos referidos relatórios, dados sobre os contratos de TPF em vigor.

recurso a empresas de táxi, o que a acontecer, deveria estar previsto nas condições de acesso à atividade, ou no processo de atribuição de licenças/alvarás, ao que acresce a ausência de incentivos financeiros para o efeito, assim como, os constrangimentos que a maioria das autoridades de transportes enfrenta na angariação/contratação de operadores para a prestação do TPF.

Em todo o caso, não pode deixar de se salientar que a promoção da utilização do transporte público, neste caso, o transporte flexível, contribui só por si para o objetivo da mobilidade sustentável²⁴⁹. Acresce ainda ter sido evidenciado, pela generalidade das autoridades de transportes, preocupações de otimização e eficiência, ao nível tanto da afetação máxima do veículo, como da distância percorrida.

Em 2022, a Comissão Europeia salientou²⁵⁰ a necessidade de regulamentação do transporte a pedido, destacando os seguintes aspetos:

- É importante tirar pleno partido dos benefícios da digitalização e de outras tecnologias inovadoras, o que conduzirá a ganhos de eficiência, tais como uma melhor utilização do veículo, tempos de espera mais curtos e uma redução dos quilómetros percorridos sem transportar passageiros.
- Isso pressupõe rever, envolvendo os representantes do setor e os parceiros sociais, as regras em vigor em matéria de transporte de passageiros a pedido, a fim de garantir que os passageiros têm acesso a serviços de mobilidade sustentáveis, inteligentes e resilientes que estejam disponíveis, que sejam acessíveis em termos económicos e de qualidade, que sejam seguros e estejam protegidos, e que as suas regras estejam em conformidade com o direito da UE.

- É necessário explorar de forma plena o potencial do setor do transporte de passageiros a pedido para contribuir para o objetivo de descarbonização dos transportes e promover a mobilidade. *“Em suma, é necessário um setor «verde» de transporte de passageiros a pedido que esteja integrado nos transportes públicos.”*

A Comissão acrescenta a grande importância de o transporte de passageiros a pedido complementar os transportes públicos e as formas ativas de mobilidade, não se tornando um mero substituto dos mesmos. Para otimizar a integração, deve fazer parte do plano de mobilidade urbana sustentável (PMUS) local, elaborado em conformidade com as orientações europeias²⁵¹.

O TPF deverá facilitar e aumentar a utilização dos transportes públicos ao levar os passageiros de e até às estações/paragens de transportes públicos, tornando os transportes públicos uma opção apelativa e confortável e diminuindo a necessidade de utilização de veículos privados. Este aspeto é especialmente importante em zonas em que a rede de transportes públicos é menos densa, como é o caso da periferia das cidades ou das zonas suburbanas.

No mesmo sentido, a AMT concluiu²⁵² que a imposição de serviços mínimos de transportes em anexo ao RJSPT, a melhoria da cobertura territorial e o transporte flexível são formas de atingir “uma mobilidade verdadeiramente sustentável”, uma vez que contribuem para melhorar o desempenho ambiental dos transportes, bem como melhorar a oferta, na medida em que incentivam à transferência da utilização da viatura privada para a utilização do transporte público.

²⁴⁹ O PROTransP tem por objetivo promover o reforço dos atuais serviços de transporte público e a implementação de novos serviços de transporte público, regular e flexível, que resultem em ganhos em termos da acessibilidade dos territórios e das suas populações aos principais serviços e polos de emprego, e que promovam a transferência dos atuais utilizadores do transporte individual para o transporte coletivo de passageiros, contribuindo assim para a indução de padrões de mobilidade mais sustentáveis e descarbonização da mobilidade.

²⁵⁰ Comunicação da Comissão sobre o transporte local de passageiros a pedido eficiente e sustentável (táxis e VPA) (2022/C 62/01).

²⁵¹ <https://www.eltis.org/mobility-plans/sump-guidelines>.

²⁵² Estudo Obrigações de Serviço Público Verdes “OSP Verdes” – Recomendações para a implementação de uma mobilidade verdadeiramente sustentável, disponível em <https://www.amt-autoridade.pt/media/4171/estudoobrigverdes.pdf>.

5.

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES



5. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

5.1 Análise SWOT

Como se verificou, os serviços de TPF têm como objetivo responder sobretudo a nichos de fraca procura e por isso têm maior potencial de implementação em zonas rurais ou peri-rurais²⁵³:

- **Complementando a oferta de transportes existente**, contribuindo para melhorar o acesso à rede de transporte regular;
- **Aumentando a atratividade do transporte público**, ao providenciar ao mesmo preço do transporte público regular, uma maior cobertura geográfica, uma rede de paragens mais vasta e uma redução dos tempos de viagem;
- **Mitigando a pobreza de mobilidade em áreas ou regiões** onde se verifica a escassez de opções de transportes público, disponibilizando o acesso a pessoas que não dispõem de automóvel.

Em seguida recorre-se a uma análise SWOT²⁵⁴ para avaliar o posicionamento competitivo do TPF em Portugal.

Neste sentido, tendo em conta a caracterização do TPF em Portugal foram identificados os pontos fortes do sistema (Forças), os pontos a serem melhorados (Fraquezas), os fatores externos que podem beneficiar o desenvolvimento do TPF (Oportunidades) e os pontos que têm de ser considerados com especial atenção, pois podem representar (Ameaças).



²⁵³ “Transporte a pedido: Recomendações para uma implementação bem sucedida”, (eit Urban Mobility, 2022)

²⁵⁴ Acrónimo do inglês *Strengths, Weaknesses, Opportunities, and Threats*

- **Apresenta flexibilidade:** o TPF é muito adaptável, permitindo o ajuste dos itinerários, horários e paragens, de acordo com as necessidades dos utilizadores, promovendo uma resposta rápida e personalizada;
- **Promove a acessibilidade e inclusão social da população residente nas zonas de baixa densidade populacional,** contribuindo para melhorar a conectividade e a inclusão social em áreas de baixa densidade populacional ou de difícil acesso a autocarros de maiores dimensões, que são frequentemente desprovidas de outros serviços de transporte público, diminuindo a desigualdade no acesso aos transportes públicos entre zonas urbanas e não urbanas;
- **Possibilita a integração com outros modos de transporte:** o TPF pode ser integrado com sistemas de transporte regular (rodoviários, ferroviários, etc.), funcionando como um complemento, em especial na primeira e última etapa das viagens;
- **É um serviço facilmente expansível,** permitindo começar a operação com um conjunto limitado de circuitos, o qual pode evoluir ao longo do tempo para uma maior oferta;
- **Implica a alocação de recursos financeiros relativamente baixos,** pelo que os custos não são um obstáculo significativo à sua implementação, até porque este serviço **pode contribuir**, em alguns casos, para **reduzir os custos operacionais com os transportes públicos**, nomeadamente através da substituição de linhas de transporte regular com baixa procura, por linhas com serviços a pedido e com veículos com capacidade adaptada à procura;
- **Promove a eficiência no uso dos recursos,** através da otimização dos percursos e da sua realização apenas nos casos em que existe procura;
- **Permite a viabilização do setor dos táxis nas zonas de baixa densidade,** sobretudo se existir a preocupação em articular os interesses públicos com os interesses dos particulares;
- **Potencia a redução da utilização do transporte individual,** contribuindo para uma maior sustentabilidade ambiental.



FORÇAS

- **Dependência de financiamento:** os sistemas de transporte flexível analisados têm, tal como os restantes modos de transporte, taxas de cobertura dos custos pelas receitas muito reduzidas, o que implica a necessidade de recorrer ao financiamento quase integral do sistema;
- **Falta de recursos humanos nas autoridades de transportes:** a implementação de sistemas de TPF, a partir de um certo grau de complexidade, exige infraestrutura tecnológica e conhecimento técnico especializado, o que pode ser um obstáculo para autoridades de transportes com poucos recursos.



FRAQUEZAS

- **Mais conhecimento técnico:** a existência de operações de transporte flexível com vários anos e provas dadas, poderá contribuir para uma maior facilidade no desenvolvimento e implementação destes serviços no futuro;
- **Desenvolvimento de novas tecnologias:** a evolução constante de tecnologias de gestão de mobilidade, nomeadamente de Sistemas Inteligentes de Transporte²⁵⁵, pode facilitar a experiência do utilizador, bem como a gestão do sistema;
- **Possibilidade de utilizar linhas de financiamento para suportar os custos** deste tipo de serviços de transporte, bem como para financiar as respetivas ações de comunicação e divulgação;
- **Expansão para áreas urbanas,** o TPF pode ser utilizado também em áreas urbanas em horários de baixa procura (período noturno e fins de semana);
- **Descarbonização,** a evolução do TPF quer nas zonas de baixa densidade demográfica, quer para serviços com menor procura, constitui uma solução de mobilidade sustentável a considerar e explorar.



OPORTUNIDADES

- **A aplicação pouco flexível de regras de contratação pública promove procedimentos pré-contratuais complexos,** tendo os empresários em nome individual dificuldades em responder às suas exigências, o que pode impossibilitar os serviços de transporte flexível a estes operadores;
- **Indisponibilidade de operadores de táxi para realizar o serviço:** em certas zonas do país, o recurso a operadores de táxi para o TPF poderá estar comprometido pelo reduzido número de táxis inscritos em contingentes e devido à complexidade burocrática e administrativa dos procedimentos de contratação pública e de reporte de informação;
- **Desconhecimento das populações sobre este tipo de soluções** pode levar a receios e incerteza relativamente à segurança e fiabilidade dos serviços;
- **A preocupação dos utilizadores do TPF com a recolha e utilização dos seus dados pessoais pelos prestadores de TPF** pode constituir um constrangimento na adesão aos serviços;
- **À medida que o tempo avança, mais pessoas acima dos 65 anos possuem carro,** podendo ter menor propensão para a utilização de serviços de transporte flexível;
- **Os modos de pagamento, a oferta e o custo** podem ser fatores significativos para atrair ou dissuadir certos segmentos de utilizadores. O facto de em alguns casos os bilhetes serem disponibilizados em papel e pagos ao motorista, calcula-se em dinheiro, pode afastar a população ativa e mais jovem, pelo que será importante evoluir para outros sistemas de bilhética digital;
- **Alguns dos serviços fazem o reatamento ao transporte ferroviário e/ou rodoviário, e ou permitem ligações entre os próprios circuitos,** mas na maioria dos casos **não existem títulos mensais combinados ou a possibilidade de utilização do passe de rede.**



AMEAÇAS

²⁵⁵ ITS - Intelligent Transport Systems

5.2 Considerações e Recomendações

Com base no diagnóstico efetuado e tendo em consideração o benchmarking internacional, é elencado um conjunto de procedimentos que se considera devem ser tomados quanto à decisão de implementação de TPF (quer no âmbito dos territórios de baixa densidade populacional, quer noutros contextos de baixa procura dos transportes públicos), bem como à sua articulação com o transporte público regular e com o transporte escolar.



Decisão de Implementação

Nesta etapa, as autoridades de transportes devem tentar responder a um conjunto de questões:

- Quais as razões para implementar o TPF?
- A oferta de transportes públicos existente é suficiente para satisfazer os requisitos de mobilidade dos residentes, trabalhadores e visitantes do município ou região?
- Existe procura suficiente que viabilize o transporte regular?
- Existe um conjunto significativo de pessoas que não tem acesso a soluções baseadas em transporte individual?
- Existe uma grande dependência do transporte individual?
- Que recursos estão disponíveis? Existe disponibilidade de:
 - » Pessoal capacitado para a conceção, contratação e monitorização deste tipo de serviço?
 - » Pessoal e veículos para operar o serviço?

» Operadores para realizar o serviço (e.g. licenças de táxi suficientes na região)?

- Quais as fontes de financiamento do sistema, considerando a etapa do seu planeamento e também a fase da operação?

Como demonstrado anteriormente, diversas autoridades de transportes testaram os serviços de TPF através de pilotos que estiveram em operação durante um prazo determinado²⁵⁶. Estes testes permitem:

- Avaliar o nível de adesão das populações a este serviço, ajudando a compreender se existe necessidade para a implementação deste tipo de serviço;
- Identificar problemas operacionais, relacionados com a contratação de operadores, a gestão das reservas, a gestão da operação, etc.;
- Testar a viabilidade económico-financeira e compará-la com outras opções de transporte;
- Compreender as preferências e expectativas dos utilizadores relativamente ao serviço, ajudando a melhorar a sua experiência e a adaptar o serviço para dar resposta às suas necessidades;
- Testar a eficiência operacional do sistema em termos de pontualidade, flexibilidade, adaptação à procura, etc.;
- Testar os sistemas tecnológicos e os regulamentos desenvolvidos;
- Ajudar a construir a confiança dos utilizadores no sistema.

Nas redes rurais, a opção pela contratação de serviços de táxis pode ser entendida em si mesmo como um processo de incremento da viabilidade e sustentabilidade do setor; em contextos urbanos ou periurbanos, a opção por um autocarro pode ser mais adequada face aos números da procura, constituindo

²⁵⁶ Nos termos do n.º 5 do artigo 11.º do DL 60/2016, a implementação de serviços de TPF a título provisório e experimental encontra-se limitada ao prazo máximo de seis meses.

mesmo assim, uma oportunidade para promover uma maior racionalidade na realização dos serviços de transporte.

Apesar de não existir muita informação disponível, é possível afirmar que os custos associados à implementação dos TPF não são muito elevados, pelo menos em comparação com o serviço público de transporte regular “*tradicional*”, sendo por isso mais facilmente acomodáveis nos orçamentos dos municípios. De modo ilustrativo, podem considerar-se os valores da operação de TPF na CIM do Médio Tejo relativos a 2019, os quais apontavam para custos na ordem dos 3.650 euros por mês para realizar cerca de 60 circuitos em 11 concelhos.

Por outro lado, não é demais sublinhar que o valor decorrente da introdução de um TPF está muito para além dos custos e receitas geradas por este sistema, devendo ser considerados os benefícios no acesso aos cuidados de saúde, cultura e oportunidades de emprego²⁵⁷, não sendo de descurar, ainda, o seu forte relevo no que concerne ao combate à exclusão social, sobretudo nos territórios de baixa densidade.

Acresce que, do ponto de vista da população alvo, sobretudo em territórios de baixa densidade, a receptividade quanto a este tipo de soluções, tem-se revelado muito positiva, tal como foi possível constatar no âmbito da ação de supervisão realizada pela AMT.

Importa referir que se tem considerado que a integração do TPF em contratos da rede regular prejudica a flexibilidade e capacidade de adaptação que caracterizam este tipo de oferta, pois acabam por ser substancialmente diminuídas quando enquadradas num contrato de maior complexidade e duração, com maiores limitações na sua modificação ou nas constantes necessidades de adaptação da oferta à procura. Por outro lado, não é muito fácil manter o interesse do operador de transporte rodoviário em autocarro no planeamento e organização deste tipo de serviços que, na prática, os

obriga a focar-se num negócio secundário pouco relevante para o objeto principal da contratação.



Planeamento

A fase de planeamento deve começar com a definição dos objetivos do TPF, nomeadamente:

- Qual a cobertura territorial e temporal?
- Quem é a população alvo?
- De que forma se pode articular o TPF com a rede de transportes públicos que serve a região?

Nesta fase é fundamental identificar quais as áreas onde o TPF será implementado, focando zonas de baixa densidade populacional ou com serviços de transporte deficitários. É importante envolver as estruturas locais (p.e., as juntas de freguesia), mas também os responsáveis pelos polos geradores (e.g., centros de saúde) para mais facilmente se definirem os circuitos que respondem às necessidades reais dos utilizadores. Além disso, é crucial que o TPF seja pensado para complementar a rede de transportes já existente, ampliando a sua cobertura e proporcionando melhores conexões para o transporte público regular, especialmente em viagens “*de primeira a última milha*”. Nesta fase, também devem ser definidos os parâmetros tecnológicos e operacionais, como a capacidade da frota e os modelos de veículos a serem utilizados, bem como avaliado o número de veículos que serão necessários à implementação dos serviços.

Existem muitas alternativas sobre a forma como se planeia e estrutura os serviços de TPF, mas é necessário ter presente que quanto maior flexibilidade na definição dos horários ou na aproximação aos locais de origem e destino (serviços porta-a-porta), mais complexa é a gestão e mais elevados são os custos de produção do sistema e

²⁵⁷ Conforme referido no estudo “*Transporte a pedido: Recomendações para uma implementação bem sucedida*”, (eit Urban Mobility, 2022)

recursos necessários. É, por isso conveniente, estabelecer um patamar de qualidade de oferta que se adeque aos recursos humanos e financeiros que estão disponíveis.

A legibilidade da informação que é proporcionada à população é absolutamente essencial para o sucesso deste tipo de serviços. É necessário tornar claro quais os destinos a que os utilizadores podem aceder, em que dias e horas, quais as paragens que existem, preço e sistema de pagamento (ao motorista, com bilhetes pré-pagos, etc.). É recomendável a existência de folhetos simples e estruturados, mas também de páginas de internet em que esta informação esteja acessível, de modo que seja fácil reproduzir a informação necessária à utilização do sistema, que deve estar permanentemente atualizada.

Outra das preocupações que importa ter em conta no planeamento dos serviços, particularmente nas zonas de muito baixa densidade e em que existe escassez de taxistas para assegurar o serviço, passa por **organizar os serviços de TPF de modo que cada profissional contratado avalie a adesão ao transporte flexível como vantajosa do ponto de vista financeiro.**

Tem-se considerado que a aplicação estrita de regras de contratação pública tem contribuído para a diminuição do interesse pelo TPF por parte de empresários em nome individual, como taxistas e, nesse sentido, seria relevante promover a disseminação da simplificação e flexibilização dos procedimentos pré-contratuais por forma a promover a atratividade do serviço junto destes operadores.

É muito importante assegurar que a oferta de TPF é entendida como um **serviço complementar à oferta regular, que procura responder às necessidades específicas nas zonas ou período em que a procura é menor.** Esta integração passa por promover a articulação com os horários do transporte regular (sempre que possível) mas, igualmente, por promover a integração tarifária com a restante rede de transportes.

Importa, ainda, referir que embora este sistema tenha sido criado para responder às necessidades de transporte sobretudo da população mais idosa, **existem oportunidades adicionais que podem ser exploradas com o serviço de TPF**, como sejam, a melhoria da acessibilidade ao aglomerado urbano ou a zonas balneares sobretudo nos períodos de férias escolares, a resposta de mobilidade relacionada com o ensino profissional, com a necessidade de realização de turnos ou com o acesso a equipamentos hospitalares de nível superior, bem como a resposta às necessidades de mobilidade de visitantes e turistas. Por outro lado, os TPF podem acorrer a picos de procura de transporte regular, complementando a oferta ou redistribuindo fluxos de procura.

É de salientar, também, a importância da elaboração de um plano de promoção, divulgação e sensibilização para o serviço, para aumentar a sua visibilidade, explicar o seu funcionamento, atrair utilizadores e ultrapassar resistências iniciais.

Finalmente, cumpre realçar a importância da adoção de veículos com baixo nível de emissões no âmbito do TPF, considerando a relevância crescente e a inerente disseminação deste tipo de serviço. Sem prejuízo da necessidade de evitar encargos desproporcionais, que tornariam o serviço menos atrativo para os operadores, é necessário promover a adoção de veículos limpos e a implementação de infraestruturas de carregamento, em benefício de um ecossistema de transportes com baixo nível de emissões e de uma mobilidade inclusiva, eficiente e sustentável.



Implementação

A opção de desenvolver projetos piloto, tem sido uma prática adotada pela generalidade das autoridades de transportes que implementaram sistemas de TPF em Portugal e tem-se revelado uma boa prática, porque permite testar diferentes soluções, identificar obstáculos imprevisíveis na fase de planeamento e analisar o potencial de adesão ao

serviço, assim como avaliar o nível de adesão à realização do serviço por parte dos operadores de transporte e, nos casos em que tal seja necessário, estabelecer as necessárias adaptações para que o nível de adesão seja mais elevado.

Considera-se aconselhável uma maior flexibilização dos prazos legais atribuíveis a projetos piloto, pois tem-se verificado que nem sempre os 6 meses são suficientes para obter dados rigorosos e abrangentes que fundamentem procedimentos de contratação. Mudar o comportamento dos potenciais utilizadores pode levar tempo, pelo que permitir tempo suficiente para influenciar o comportamento dos passageiros antes de avaliar o desempenho do piloto é fundamental.

Um dos aspetos que contribui para dificultar ou até impedir a implementação do TPF está relacionado com a perceção da escassez de recursos humanos para a gestão e planeamento das reservas, aspeto que em alguns casos tem atrasado a introdução de novos serviços de TPF. No entanto, deve ser tido em conta que **existem no mercado soluções tecnológicas que ajudam ao processo de gestão das reservas e planeamento das rotas** (e que muitas vezes podem ser pagas com recurso a linhas de financiamento específicas), mas também porque, na prática, **os baixos níveis de procura diária podem ser geridos sem grandes constrangimentos por um número reduzido de recursos técnicos**.

A experiência das autoridades de transportes que já implementaram sistemas de transporte a pedido recomenda o **envolvimento dos operadores de transporte (táxi) na fase inicial da implementação do TPF**, de modo a informá-los sobre como irá funcionar a operação e os procedimentos de contratação, por forma a desmistificar algumas das questões que possam existir por parte destes.

A população que mais utiliza o TPF é a população idosa, normalmente sem acesso ao transporte individual e, em muitos casos, com menores competências na utilização das tecnologias. Ainda que seja **importante ponderar a disponibilização de**

apps de reserva (até porque a população mais velha vai sendo cada vez mais aderente às novas tecnologias), **é importante garantir o fácil acesso a linhas de atendimento telefónico**.



Gestão, Monitorização e Expansão

A gestão e monitorização do sistema são componentes importantes para apurar se o sistema de TPF está a responder adequadamente às necessidades dos utilizadores e, também, para perceber se existe margem para promover a melhoria do serviço. Em alguns casos, isso passa por proceder a adaptações no serviço que é oferecido e noutros por melhorar a comunicação sobre a oferta que está disponível.

Nesse sentido, **é importante definir o conjunto de indicadores de performance (KPIs²⁵⁸)**, que ajudem a compreender a evolução do sistema, tendo em consideração quer a dimensão da oferta (número de serviços e quilómetros realizados, custos com a operação, % de serviços e quilómetros realizados e previstos, número de lugares servidos, etc.), quer a da procura (passageiros transportados, frequência da utilização do serviço, receitas do sistema).

Estes indicadores são muito importantes para avaliar se a oferta está a ser eficaz e identificar circuitos ou áreas do território nas quais seja necessário proceder a alterações nos circuitos, paragens e/ou horários e, ao mesmo tempo quantificar a população beneficiada por este serviço.

Da mesma forma, a análise do comportamento da procura de TPF num determinado território, pode dar pistas para o grau de sucesso num território vizinho, ajudando a que os processos de expansão da rede de TPF sejam bem-sucedidos desde a fase inicial.

Finalmente, importa lembrar que a **oferta de transporte flexível deve ser carregada no Sistema de**

²⁵⁸ Key Performance Indicators

Informação de Transporte Público de Passageiros (STePP) do IMT, ainda que o seu carregamento apenas deva ser efetivado quando os circuitos estiverem estabilizados, garantindo assim uma maior eficiência dos sistemas de reporte.

Contudo, tendo em conta o mercado do táxi ou de empresários em nome individual, é aconselhável que aquelas obrigações de reporte sejam atribuídas às autoridades de transportes²⁵⁹ e não aos operadores, considerando que estes últimos não têm, na generalidade, uma estrutura administrativa capaz de as efetivar.

O TPF é um serviço de transportes destinado a servir apenas um nicho da população, não existindo a expectativa que este venha a apresentar níveis de procura muito elevados.

Contudo, de um modo geral, as experiências de serviços de TPF em Portugal têm demonstrado que os mesmos são viáveis e têm espaço para crescer, não apenas quando consideramos os territórios com menor densidade populacional, mas também porque é necessário começar a pensar em serviços alternativos e complementares à rede de transporte regular nas zonas centrais das cidades, quer para responder à necessidade de grupos populacionais específicos (nomeadamente os mais idosos, os jovens e adolescentes, ou as pessoas com restrições de mobilidade temporárias ou permanentes), quer para permitir o atendimento de outro tipo de procura que, não sendo expressiva, importa ser tida em consideração.

Nos próximos anos, é expectável que se procure tirar mais partido das potencialidades deste tipo de serviços, alargando assim o nível de cobertura do sistema de transporte coletivo. Aliás, considera-se que o cumprimento pleno dos níveis mínimos de serviço de transporte público previstas nos RJSTP apenas será alcançável, de forma sustentável, com recurso ao transporte flexível.

RECOMENDAÇÕES FINAIS

Em áreas com procura variável e opções de serviço limitadas, o TPF é essencial para aumentar a flexibilidade, acessibilidade e eficiência dos sistemas de transporte público. O TPF oferece uma solução flexível e baseada na procura, melhorando o acesso e tornando o transporte público mais eficiente em locais onde os serviços regulares não são viáveis.

Atendendo ao diagnóstico efetuado à prestação do serviço de transporte flexível em Portugal, a ação de supervisão efetuada a 4 projetos em curso e tendo em consideração as melhores práticas nacionais e internacionais, emitem-se algumas **recomendações**, dirigidas à generalidade dos *stakeholders* do mercado em causa, sobretudo, com vista à melhoria e evolução do serviço público de transporte de passageiros flexível em Portugal:

Quanto ao enquadramento legal e institucional:

- Promoção de TPF para ampliar a acessibilidade ao sistema, direcionado a grupos vulneráveis, como idosos e pessoas com mobilidade reduzida, como forma de combate à “*Pobreza da Mobilidade*”²⁶⁰.
- Promoção de programas de financiamento a novos sistemas de TPF, à sua digitalização e à sustentabilidade e eficiência energética, promovendo uma distribuição mais equitativa dos custos e investimentos, por todo o território.
- Promoção de maior flexibilidade nas regras de contratação pública, bem como de reporte de informação, tendo em conta as especificidades de empresários em nome individual e do regime do setor do táxi, dando resposta às exigências decorrentes da tramitação daqueles procedimentos ponderando a disseminação e generalização de formas de contratação simplificadas, através de contratação

²⁵⁹ Sem prejuízo do reporte contratual do operador para a autoridade de transportes

²⁶⁰ Tendo em conta a Mobilidade Inclusiva, Eficiente, Sustentável e Inteligente, como um direito atípico e análogo a um direito fundamental - <https://www.amt-autoridade.pt/media/5027/estudo-amt-mobilidade-inclusiva-eficiente-sustentavel-e-inteligente.pdf>

parametrizada pelas autoridades de transportes, que atraia e não afaste estes recursos²⁶¹.

- Tendo em conta a constante necessidade de introduzir alterações aos serviços prestados face à volatilidade da procura, importa que os mecanismos de contratação administrativa permitam uma adaptação à realidade dos territórios, sob pena de os serviços flexíveis se tornarem inviáveis ou perderem o interesse.
- Aumento do prazo de 6 meses para os projetos pilotos, uma vez que nem sempre é possível obter os dados necessários naquele prazo e sobretudo num contexto de completa alteração dos padrões de deslocação de passageiros, desde a pandemia COVID 19.
- Promoção da abertura de contingentes municipais de táxi, de forma a atrair novos profissionais disponíveis para assegurar mais serviços de TPF.

Quanto ao planeamento e organização:

- As autoridades de transportes e os operadores devem atuar em conjunto com vista à criação de uma verdadeira “*mobilidade sustentável*” através de um sistema de transportes multimodal, harmonioso e sustentável, no qual as soluções de TPF devem estar plenamente integradas nas estruturas de transporte públicas existentes, tornando assim, os transportes públicos uma opção apelativa e confortável e diminuindo a necessidade de utilização de veículos privados,

especialmente nas zonas onde a oferta de transporte público regular é menor²⁶².

- De acordo com o já recomendado pela AMT, no que se refere ao planeamento holístico do sistema de transportes²⁶³, os TPF devem ser parte integrante do planeamento do território e do transporte público, tendo por base todo o tipo de serviços que pode prestar (ex.: transporte escolar, e transporte de população idosa), inclusive em zonas densas e nos grandes eixos populacionais, pode trazer benefícios em termos da rentabilização de infraestruturas e para enfrentar situações em que o transporte público regular não proporciona ofertas de “mobilidade eficiente”, o que acontece com maior frequência em regiões de baixa densidade populacional, em períodos noturnos ou aos fins-de-semana.
- Deve testar-se a aplicação prática e medir os impactos de uma determinada solução preconizada e, com base nos dados obtidos, quanto a custos, receitas ou atratividade da oferta e comportamento da procura, formar uma solução de carácter mais definitivo e estável.
- Devem ser ponderadas as recomendações da AMT para uma mobilidade verdadeiramente sustentável²⁶⁴, nomeadamente:
 - » Adoção de frotas de baixo nível de emissões, designadamente através da fixação e avaliação de características de desempenho ambiental dos veículos, entrando também em consideração com as zonas de operação.

²⁶¹ Como referido no estudo “On-Demand Public Transport Special Report Key Learnings from Global Pilots”, <https://www.lek.com/sites/default/files/insights/pdf-attachments/On-demand-public-transport.pdf>, “Os processos tradicionais de aquisição de serviços de transportes públicos são excessivamente complexos e levam um tempo considerável a executar. A simplificação dos processos e dos documentos fundamentais pode incentivar parcerias mais inovadoras e permitir que a autoridade ou o operador se movam mais rapidamente.” Outra recomendação do estudo é para “Ser flexível com a estrutura e os termos dos contratos nas fases iniciais. O TPF ainda está a evoluir e, à medida que as aprendizagens vão surgindo no decurso dos projetos-piloto, as autoridades e os operadores de transportes públicos podem beneficiar de estruturas contratuais que permitem ajustamentos. Modificações como realocação de serviços ou expansões de serviços podem ser feitas em resposta ao feedback dos clientes, em vez de esperar até o final do período do contrato-piloto. A estrutura contratual e a flexibilidade dos prazos podem também permitir a rescisão antecipada, se for caso disso.”

²⁶² No estudo apresentado pela AMT – “Obrigações de Serviço Público Verdes – OSP Verdes”, a AMT recomendou um conjunto de medidas para incentivar a utilização de transportes públicos verdes, inclusivos e acessíveis, das quais, a promoção da implementação de serviços de transporte flexível e a pedido em territórios de baixa

densidade, para suprir carências de acessibilidade a serviços essenciais, de forma tendencialmente gratuita, priorizando apoios públicos dirigidos a reduções tarifárias a estes serviços, permitindo ou flexibilizando o cofinanciamento por parte de entidades privadas e públicas locais, tendo como contrapartida vantagens fiscais. Foi ainda recomendada a elaboração e aprovação de um instrumento de planeamento de âmbito nacional, concretamente o Programa Nacional de Mobilidade Sustentável (PNMS), com o objetivo de harmonizar e direcionar elementos críticos para o desenvolvimento de Portugal, incluindo mobilidade sustentável, ordenamento do território e infraestruturas de transporte, e que tivesse, entre os seus princípios orientadores, acelerar os programas com relevância para a intermodalidade e articulação com e entre os modos suaves, o serviço público de transporte de passageiros rodoviário (incluindo o transporte flexível) e os serviços partilhados de mobilidade (veículos, motociclos, bicicletas e trotinetes elétricas partilhadas).

²⁶³ Orientações para a Elaboração de um Programa Nacional de Mobilidade Sustentável - https://www.amt-autoridade.pt/media/4163/estudo_orientacoes_pnms_31-10-2023.pdf

²⁶⁴ Estudo da AMT “Obrigações de Serviço Público Verdes – recomendações para uma mobilidade verdadeiramente sustentável”

- » Promoção de informação digital e física sobre a disponibilidade de meios de acesso a veículos e paragens a pessoas com mobilidade reduzida ou portadoras de deficiência.
- » Avaliação de serviços em função dos níveis de acessibilidade e inclusividade a pessoas com mobilidade reduzida e portadoras de deficiência.

Quanto ao desenho de contratos e regulamentos:

- Fundamentação de investimentos, contratos e respetivas alterações, com base em pressupostos sólidos, assegurando a estabilidade e durabilidade dos contratos, preferencialmente com base em adequados estudos e planeamento, bem como a adequada remuneração de operadores e a maximização de recursos públicos, adaptação e compensações e adequado tratamento de preocupações sociais e laborais.
- Adoção, como boas práticas, das orientações do Manual de Contratos Públicos Ecológicos da Comissão Europeia, integrando os princípios da garantia da equidade, não discriminação, igualdade de tratamento, transparência e proporcionalidade, bem como a melhor relação custo/benefício, tendo em consideração diversos fatores, tais como a qualidade, a eficiência, a eficácia e a adequação à finalidade, bem como a proteção do ambiente.
- Deve assegurar-se que todas as obrigações contratuais, sobretudo de desempenho operacional e de qualidade, sejam objetivas, claras e mensuráveis e estão associadas a penalidades e/ou bonificações contratuais²⁶⁵.
- Deve assegurar-se que o sistema de reservas é de fácil utilização e acessível a todos os utilizadores, sendo a integração bilhética simplificada dos vários segmentos de procura e a utilização de

aplicações digitais fundamental para atrair a população mais jovem e em idade ativa.

- Ainda que sejam de considerar as especificidades do modelo atual de TPF em Portugal, a **sustentabilidade e eficiência energética** devem ser uma preocupação, o que passa por priorizar o uso de frotas ecológicas, como veículos elétricos ou movidos a biocombustíveis e integrar o TPF em estratégias de mobilidade urbana sustentável, contribuindo para a redução da pegada carbónica.
- Devem ser implementados indicadores, com enfoque na qualidade do serviço efetivamente prestado como sejam conforto, limpeza, comodidade, atendimento, acessibilidade, inclusividade, rapidez, segurança e comunicação, promovendo a **melhoria contínua dos serviços prestados**.
- Deve existir aferição periódica e sistemática de todas as obrigações contratuais, sobretudo de desempenho operacional e de qualidade, de forma a permitir isolar disrupções do serviço aos passageiros (seja ou não incumprimento imputável à empresa) e encontrar com maior facilidade as causas e eventualmente ajustar os horários e frequências.
- As sanções pecuniárias por incumprimento contratual devem reportar-se a todas as obrigações, devendo ser possível graduar o incumprimento por referência à gravidade de cada uma das possíveis infrações.
- Deve ser implementada a fiscalização periódica no terreno para verificação do cumprimento das obrigações/regras de prestação de serviços contratualizadas com os operadores, assim como a avaliação regular do nível de cumprimento da prestação dos serviços pelos operadores.
- Devem existir relatórios de gestão e monitorização com uma periodicidade mensal ou trimestral, de

²⁶⁵ As alíneas j) e k) do n.º 1 do artigo 21.º do RJSPPT estabelecem, respetivamente, os parâmetros de qualidade de serviço (alínea j) e os parâmetros de qualidade ambiental e energética, segurança, acessibilidade a pessoas de mobilidade reduzida e conforto associados aos veículos (alínea k)). Como tal, todos estes parâmetros deverão ser acompanhados por obrigações objetivas, claras e mensuráveis e estar associados a

penalidades e/ou bonificações contratuais. Este relatório refere-se apenas a alguns dos parâmetros previstos na lei. O estudo da AMT sobre as OSP constitui uma base relevante para dar cumprimento aos parâmetros de qualidade ambiental e energética constantes da alínea k).

forma a permitir o acompanhamento do contrato por parte de outras entidades fiscalizadoras ou de supervisão.

- A utilização de tecnologias inovadoras²⁶⁶, designadamente aplicações de reserva em tempo real e para gestão do serviço, permitirá otimizar a ocupação dos veículos, reduzir tempos de espera e interligar diferentes operadores e modos, seja em transporte flexível, seja em transporte regular, e o desenvolvimento de sistemas de monitorização e análise de dados possibilitará ajustes dinâmicos do serviço conforme a procura, assim como uma monitorização e supervisão mais eficazes²⁶⁷.
- Devem ser implementadas políticas sólidas de proteção de dados para a salvaguarda dos dados pessoais dos utilizadores.
- Deve ser garantida a sensibilidade e flexibilidade da estrutura às alterações na procura, quer ao nível da afetação da frota, quer evoluindo para uma oferta regular, se a procura o justificar.
- Devem ser implementadas estratégias de comunicação diferenciadas para o TPF, dadas as vantagens, evidenciadas ao longo do presente Relatório, desta solução de mobilidade nos territórios de baixa densidade.
- Devem ser elaboradas e divulgadas todas as regras gerais de utilização, preferencialmente num único suporte documental, sem prejuízo das ações de divulgação, suportes ou mensagens simples (na forma e conteúdo) que sejam divulgadas²⁶⁸.

- Deve ser disponibilizada informação clara e acessível sobre todos os aspetos do serviço – quanto mais clara e compreensível for a informação maior é a probabilidade de opção pela melhor solução de transporte. É a informação que permite aos passageiros fazer as suas escolhas e optar pela forma como se deslocam.

²⁶⁶ Com respeito pelas Linhas de Orientação para uma Inteligência Artificial Ética, Transparente, de Confiança e Responsável nos Mercados da Mobilidade e dos Transportes (completo)- <https://www.amt-autoridade.pt/media/4891/estudo-ia.pdf>

²⁶⁷ Como referido no estudo “On-Demand Public Transport Special Report Key Learnings from Global Pilots”, <https://www.lek.com/sites/default/files/insights/pdf-attachments/On-demand-public-transport.pdf>, “A capacidade da plataforma de agrupar passageiros ao longo de rotas virtuais e determinar locais de embarque e desembarque, bem como a melhor rota dadas as condições de tráfego, afeta as experiências dos passageiros. Um bom fornecedor de plataforma é tão importante como um bom operador, e ambos são necessários para obter o máximo de benefícios do TPF. Os fornecedores de plataformas de qualidade são vistos como essenciais pelos operadores de transporte público. As plataformas diferem de várias maneiras, incluindo: • Tecnologia de correspondência usada • Interfaces de aplicativos de passageiros e motoristas • Capacidade de integração com o sistema de bilhética de transporte público

existente • Capacidade de personalizar o software. (...) [Pelo menos], para obter a maior eficiência na implementação em escala, os elementos-chave do processo devem eventualmente ser automatizados. O sucesso futuro depende então da melhoria contínua. Os pilotos mais bem-sucedidos envolveram operadores práticos e fornecedores de plataformas de software.”

²⁶⁸ Pretende-se também evitar que qualquer informação acessível ao público não corresponda ou não seja baseada em regra vinculativa e estável e que não possa ser invocada por um passageiro, quando necessário e no exercício dos seus direitos. Deve ainda evitar-se que as regras entre operador-passageiros não estejam adequadamente previstas em documento único, pois não existe garantia de que a informação em sítio da internet não possa ser modificada ou que seja considerada vinculativa, em caso de conflito. Naturalmente que será sempre possível a divulgação de informação parcelar ou de forma simplificada, em ações de divulgação ou de marketing do operador. A título de exemplo, um operador pode ter um separador FAQ - *Frequently Asked Questions* / Perguntas frequentes no seu sítio da internet sobre as condições de utilização.

