

PARECER N.º 17/AMT/2026

[Versão não confidencial]

I - INTRODUÇÃO

1. A Comunidade Intermunicipal da Região das Beiras e Serra da Estrela (CIM) remeteu em 05/12/2025 à Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT) para efeitos de emissão de parecer prévio vinculativo, a contratualização do serviço Transporte Flexível (a pedido) no Município do Sabugal (Município) na sua área de abrangência (doravante, também designado por TPF).
2. O citado parecer inscreve-se no cumprimento da missão da AMT enquanto regulador económico independente, nos termos dos seus Estatutos, publicados em anexo ao Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio e de acordo com as exigências que emanam da Lei-Quadro das entidades reguladoras independentes, aprovada pela Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto.
3. A sua emissão fundamenta-se, assim, nas atribuições da AMT, previstas no n.º 1 do artigo 5.º dos seus Estatutos, designadamente, zelar pelo cumprimento do enquadramento legal, nacional, internacional e da União Europeia, aplicável à regulação, supervisão, promoção e defesa da concorrência, visando o bem público, a defesa dos interesses dos cidadãos e a defesa do interesse dos operadores económicos; monitorizar e acompanhar as atividades do mercado da mobilidade e dos transportes terrestres e fluviais, e; avaliar as políticas referentes ao Ecossistema da Mobilidade e dos Transportes¹.
4. Nesta análise procurar-se-á aprofundar e avaliar as diversas questões regulatórias subjacentes ao pedido de parecer: (i) em primeiro lugar, o enquadramento e a compliance com a Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, que aprovou o Regime Jurídico do Serviço Público de Transportes de Passageiros (RJSPTP), com o Regulamento (CE) n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007 (Regulamento), com o Decreto-Lei n.º 60/2016 de 8 de setembro, bem como

¹ São, também, atribuições da AMT: definir as regras gerais e os princípios aplicáveis às obrigações de serviço público no setor regulado, com respeito pelos princípios da igualdade, da transparência e da proporcionalidade das compensações financeiras, bem como estabelecer os necessários níveis de serviço; 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 contratuais; proceder ao controlo anual das compensações concedidas às entidades que asseguram os serviços de interesse económico geral nos setores regulados; promover a defesa dos direitos e interesses dos consumidores e utentes em relação aos preços, aos serviços e respetiva qualidade.

com o Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro (CCP) e (ii) em segundo lugar, o suprimimento de falhas de mercado, sem gerar falhas de Estado ou de entidades e/ou atos normativos e construir um paradigma de concorrência não falseada, sem restrições ou distorções, protegendo o bem público da mobilidade eficiente e sustentável e promovendo, ainda, a confluência de diversas racionalidades: a dos investidores, a dos profissionais/utilizadores/utentes/ consumidores e/ou cidadãos e a dos contribuintes.

5. No caso em apreço, a análise a efetuar terá que revestir uma ótica de proporcionalidade, ponderando os dois interesses públicos em presença: por um lado, um vetor relacionado com a promoção e defesa da concorrência, assegurando o acesso de novos operadores ao mercado, tendo em conta os princípios da imparcialidade, transparência e não discriminação, bem como de defesa da legalidade e, por outro lado, o vetor relacionado com o acesso ao sistema de transportes públicos por parte de todos os cidadãos, evitando situações de rutura ou risco de rutura iminente dos serviços, que podem conduzir a situações de vincada emergência.
6. De resto, haverá que relevar que o serviço público de transporte de passageiros é um serviço público essencial² não devendo, na medida do possível, ser interrompido.
7. Entre a CIM e a AMT relevam-se as seguintes interações:

[confidencial]

II – ENQUADRAMENTO

A EXPERIÊNCIA-PILOTO

8. A CIM começa por fazer um enquadramento do pedido de parecer prévio vinculativo, clarificando que³ *“O Município do Sabugal é a Autoridade de Transportes (AT) competente para os serviços públicos de transporte de passageiros que se desenvolvem integralmente no seu território, não tendo delegado essas competências na Comunidade Intermunicipal da Região Beiras e Serra da Estrela (CIM), ao contrário de outros municípios associados. No entanto,*

² Nos termos da Lei 23/96 de 26 de julho, alterada pela Lei n.º 51/2019 de 29 de junho

³ Estudo remetido pela CIM em 05/12/2025

conforme previsto no RJSPTP, a CIM é responsável pelos transportes intermunicipais. Por esse motivo, o Município aderiu a um projeto-piloto de transporte a pedido para os transportes intermunicipais, estabelecido através de um acordo tripartido entre a CIM, o Município e os operadores.”

9. Neste domínio, clarifica ainda que:

- *“A generalidade dos municípios que integram a CIM, incluindo o Sabugal, corresponde a territórios de baixa densidade, onde a utilização do transporte regular é reduzida. Como consequência, a oferta de Transporte Público Coletivo Rodoviário (TPCR) é limitada e não responde adequadamente às necessidades de mobilidade de uma população maioritariamente envelhecida, o que justifica o reforço da mobilidade local através da disponibilização de um modelo de transporte flexível, mais adequado às necessidades reais da população em causa e com custos mais reduzidos.*
- *Foi decidido pela CIM que seria implementada uma experiência-piloto de serviço público transporte flexível, ao abrigo do previsto no n.º 5 do artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 60/2016, de 8 de setembro.”*



Figura 1 Fonte Município

10. A CIM atesta que *“face aos resultados alcançados com as experiências-piloto (...), pretende-se dar continuidade à modalidade de transporte flexível a pedido, através do desenvolvimento de um procedimento de contratualização que assegure uma solução mais estável e prolongada no tempo.”*
11. Refira-se que o serviço TPF tem vindo a ser implementado com grande sucesso, tendo sido destacado pela União Europeia como um exemplo de boas práticas de

mobilidade regional. De acordo com o estudo da AMT⁴, “as diversas AT testaram os serviços de TPF através de pilotos que estiveram em operação durante um prazo determinado. 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.
12. *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 mesmo assim, uma oportunidade para promover uma maior racionalidade na realização dos serviços de transporte.”*
13. O reconhecimento dos serviços TPF aconteceu por parte do projeto europeu EMBRACER⁵ – Interligando a Mobilidade Entre Cidades e Subúrbios Europeus, financiado pelo programa INTERREG Europe⁶, que destacou que “a experiência

⁴ Serviço Público de Transporte de Passageiros Flexível em Portugal - Diagnóstico sobre a Implementação e Relatório da Ação de Supervisão Realizada pela AMT - <https://www.amt-autoridade.pt/media/5084/estudo-transporte-flexivel-amt.pdf>

⁵ <https://www.interregeurope.eu/embracer>

⁶ <https://www.interregeurope.eu/>

do serviço IR e VIR evidencia os benefícios para a população e para os condutores de táxi” e sublinha que “a iniciativa pode ser replicada em outras regiões”.

14. De acordo com a informação remetida, “em 2021 residiam no Município do Sabugal, 13301 indivíduos, menos 8,62% que em relação a 2011. Essa diminuição populacional é transversal a quase todo o concelho, à exceção das freguesias de Rapoula do Côa, Baraçal, Alfaiates e Nave, as restantes 26 Freguesias tiveram perda de população. As maiores quebras ocorreram nas Freguesias de Sortelha; UF Lageosa e Forcalhos; Rendo; UF de Aldeia da Ribeira, Vilar Maior e Badamalos; Vale de Espinho; e UF de Santo Estêvão e Moita com perdas populacionais superiores a 20%. Com maior aumento, destacadamente, a Freguesia de Rapoula do Côa com um crescimento de população de 37,44%. Quanto à dimensão populacional das freguesias, apenas a UF do Sabugal e Aldeia de Santo António e a Freguesia do Souto possuem mais de 1.000 habitantes. As restantes freguesias têm menos de 500 habitantes, incluindo sete freguesias com menos de 200 habitantes, evidenciando a baixa densidade populacional em grande parte do concelho.”

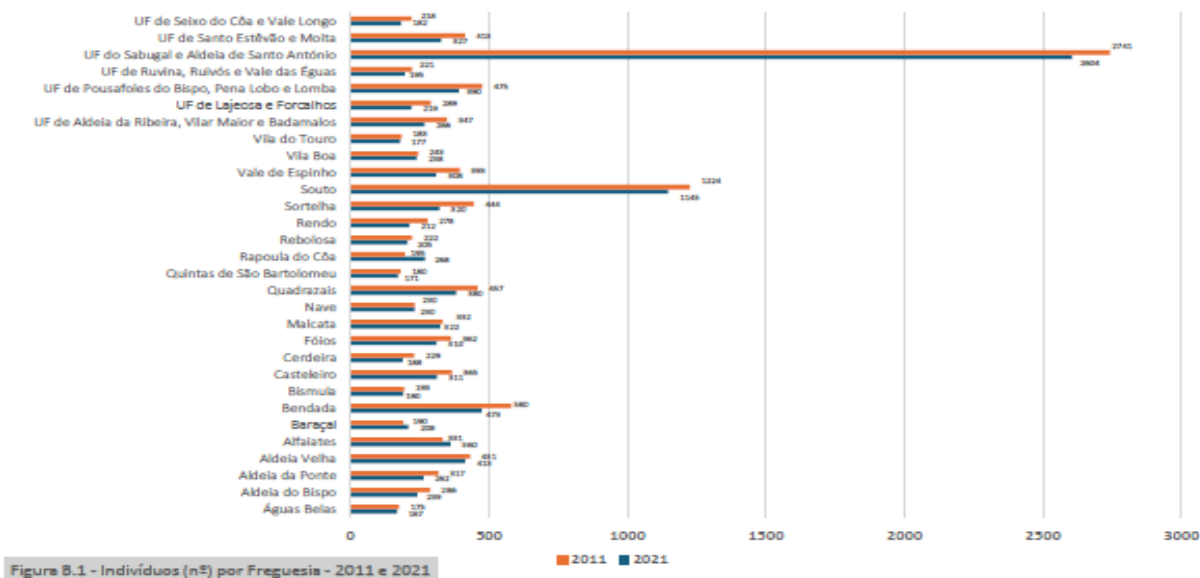


Figura B.1 - Indivíduos (n.º) por Freguesia - 2011 e 2021

Figura 2 - Indivíduos (n.º) por Freguesia 2011 e 2021 - Fonte Município

15. No que diz respeito à densidade populacional, destacam-se a UF do Sabugal e Aldeia de Santo António e a Freguesia do Souto, com densidade superior a 40 habitantes por km², sendo as mais densamente povoadas. Por outro lado, existem

14 freguesias com menos de 10 habitantes por km², evidenciando tratar-se de um território com baixa densidade populacional.

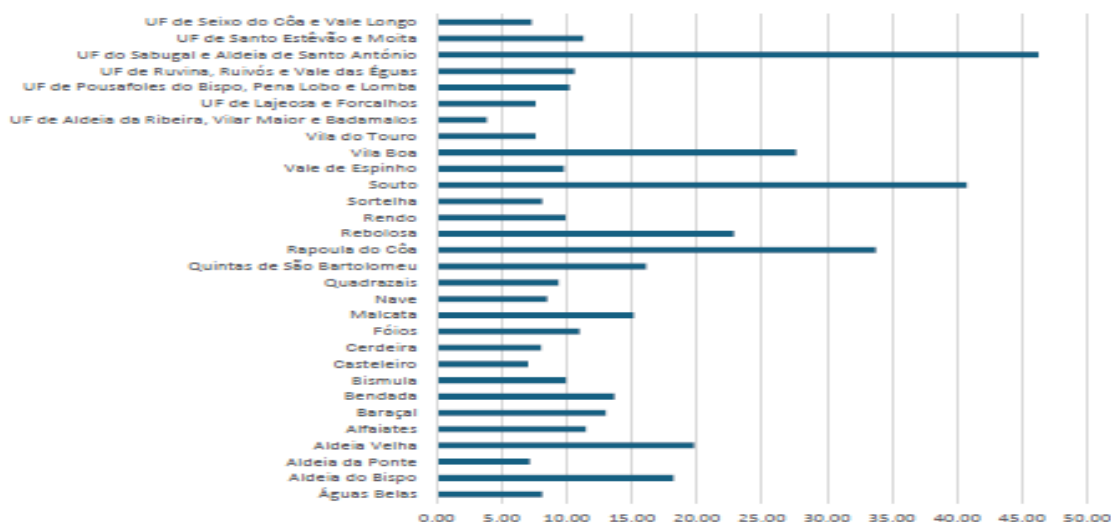


Figura 3 - Densidade populacional (Hab/km²) Fonte Município

16. De acordo com a CIM, “a experiência-piloto foi efetuada em viaturas de 5 ou 8 lugares, de acordo com o modelo de remuneração seguinte:

- Taxa de disponibilidade: [confidencial] €/mês (Aderiram 3 operadores à Taxa de disponibilidade)
- [confidencial] €/km ou [confidencial] €/km em cheio e vazio caso se trate de viaturas de 4 ou 8 passageiros, respetivamente.
- O valor da remuneração foi estabelecido com base no Anexo da Convenção entre a Direção-Geral das Atividades Económicas, da ANTRAL e da Federação Portuguesa do Táxi.
- Ao valor, para efeitos de remuneração, é deduzida a receita das tarifas cobradas aos passageiros, a qual é paga a bordo dos veículos.

Circuitos	Distância (km)	Lugares Servidos(paragens intermédias)	Frequência	Horário de chegada à PR	Horário de partida da PR
Guarda	30,59	figura B.5	3 ^{as} , 4 ^{as} e 5 ^{as} feiras	09:45 13:30	12:45 16:40
Vilar Formoso	47,26	figura B.6	2 ^{as} e 6 ^{as} feiras	-	22:00
Covilhã 01	43,71	figura B.7	2 ^{as} , 4 ^{as} e 6 ^{as} feiras	13:20 17:20	-
Covilhã 02	33,75	Figura B.8	2 ^{as} e 6 ^{as} feiras	10:00	21:20
Covilhã 03	43,71	Figura B.9	2 ^{as} , 4 ^{as} e 6 ^{as} feiras	08:00	-

* Horários das paragens intermédias a determinar em função das reservas no sistema

Figura 4 - Fonte Município

17. Circuitos contratualizados na experiência piloto:

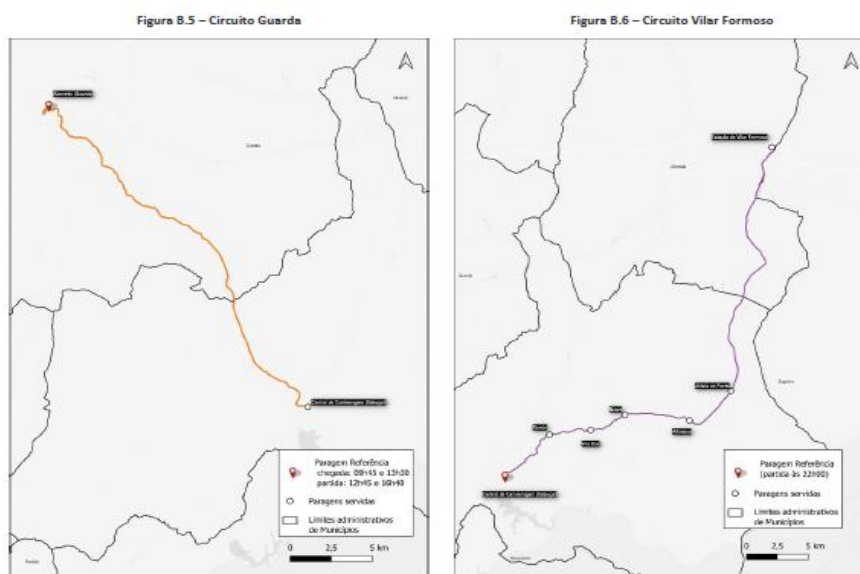


Figura 5 Fonte Município

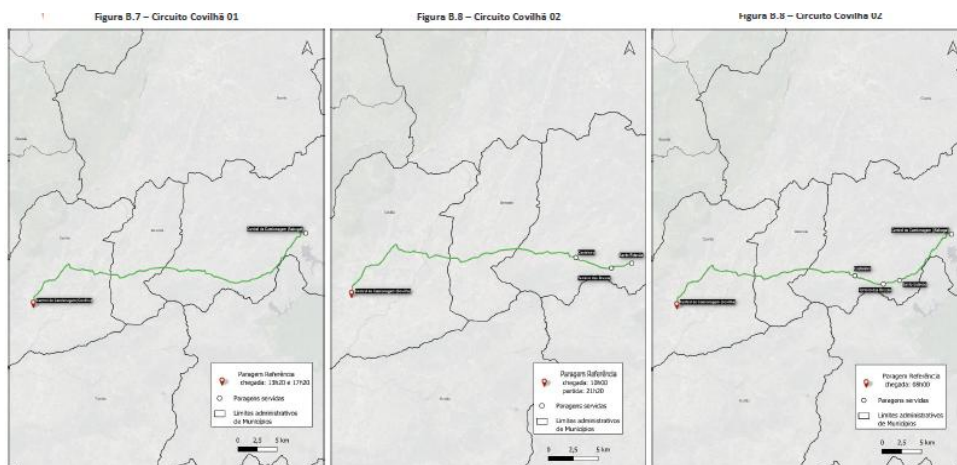


Figura 6 Fonte Município

18. Quanto às tarifas da experiência piloto:

Figura 8.4 – Tarifário - Circuito Guarda

Circuito Guarda	Guarda (Alameda)
Central de Camionagem (Sabugal)	4,15 €

Figura 8.5 – Tarifário - Circuito Vilar Formoso

Circuito Vilar Formoso	Central de Camionagem (Sabugal)
Rendo	2,10 €
Vila Boa	2,45 €
Nave	2,65 €
Alfaiates	3,25 €
Aldeia da Ponte	3,70 €
Estação de Vilar Formoso	4,90 €

Figura 8.6 – Tarifário - Circuito Covilhã 01

Circuito Covilhã 01	Central de Camionagem (Sabugal)
Santo Estevão	1,55 €
Casteleiro	1,65 €
Terreiro das Bruxas	
Central de Camionagem (Covilhã)	4,70 €

Figura 8.6 – Tarifário - Circuito Covilhã 02

Circuito Covilhã 02	Central de Camionagem (Sabugal)
Santo Estevão	4,45 €
Casteleiro	3,95 €
Terreiro das Bruxas	

19. A CIM e o Município:

- “Disponibilizam um número de telefone para a reserva dos serviços por parte da população;
- As reservas são realizadas até às 15h00 do dia útil anterior ao da realização das viagens;
- Até às 15h30 do dia útil anterior da realização das viagens, o Município comunica ainda aos operadores o plano de serviços a realizar no dia seguinte;
- O itinerário dos circuitos é otimizado em função das reservas efetuadas no sistema;

- Podem ser admitidos passageiros de última hora desde que existam lugares disponíveis nas viaturas, contudo, implica que o condutor comunique com o município pela linha telefónica das reservas para que possa registar os passageiros;
 - As paragens de transporte flexível correspondem, quando estas existem, a paragens de transporte público, as quais estão devidamente assinaladas com imagem que a CIM desenvolveu para o TPF da região.”
20. Para divulgação e garantir o acesso à informação sobre o serviço de transporte a pedido, a CIM elaborou um flyer informativo destinado ao público. Este flyer apresenta todos os detalhes essenciais, incluindo os horários de chegada e partida, as paragens servidas pelo serviço, e o número verde disponível para realizar os pedidos.
21. Além disso, foi feito um comunicado conjunto entre a CIM e o Município, divulgando nas redes sociais, ampliando significativamente o alcance da informação junto da população.”

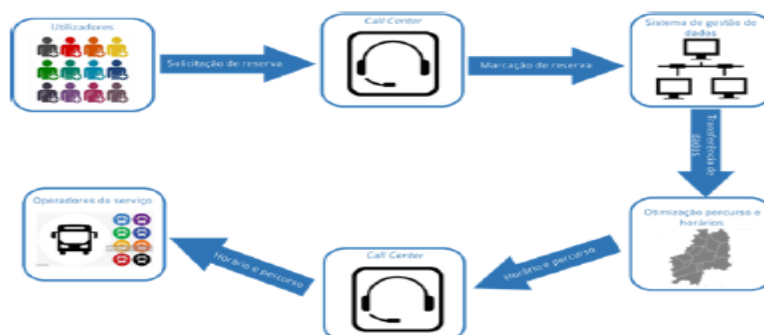


Figura 7 Fonte Município

22. Quanto à procura, na experiência-piloto registou 292 passageiros. Os principais resultados foram:
- Julho foi o mês com maior procura, com 46 passageiros;
 - O Circuito Guarda destacou-se como o mais procurado, representando 82,19 % da totalidade da procura, enquanto os Circuitos Covilhã e Vilar Formoso corresponderam a 15,07 %, e 2,74 % respetivamente;
 - Foram realizados 210 serviços, dos quais 163 no circuito da Guarda, 40 no circuito da Covilhã e 7 no circuito de Vilar Formoso.

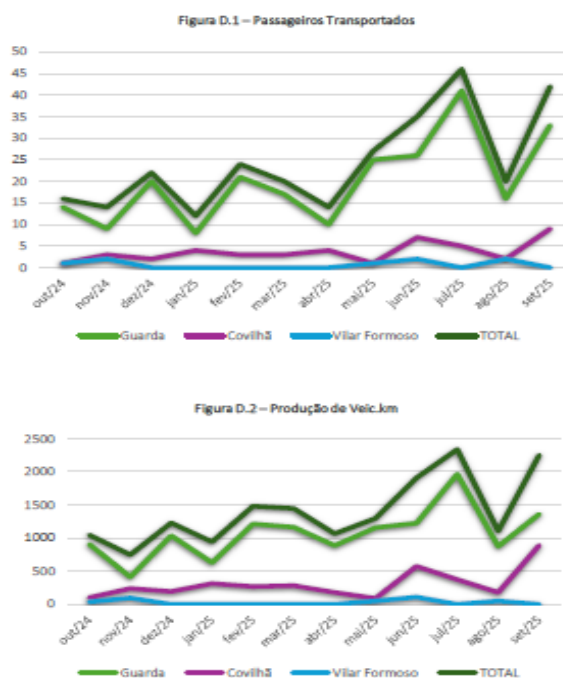


Figura 8 Fonte Município

23. No total produziram-se [confidencial] veículos.km dos quais [confidencial] veículos.km afetos ao circuito da Guarda, [confidencial] veículos.km ao circuito da Covilhã e [confidencial] veículos.km ao circuito Vilar Formoso.
24. Quanto à caracterização da procura, os custos associados ao projeto piloto ascenderam aos [confidencial] €, sendo as receitas [confidencial] €, o que representa uma cobertura dos custos de 9,50%.
25. Face a este défice, o Município do Sabugal teve um encargo de [confidencial] €, o que representa um custo de [confidencial] €/veic.km e um custo de [confidencial] €/passageiro, sendo por circuito:
- Circuito Guarda: [confidencial] €/veic.km e [confidencial] €/passageiro;
 - Circuito Covilhã: [confidencial] €/veic.km e [confidencial] €/passageiro;
 - Circuito Vilar Formoso: [confidencial] €/veic.km e [confidencial] €/passageiro.

[confidencial]

Figura 9 Fonte Município

III – DA ANÁLISE

Autoridade de Transportes

26. Do ponto de vista formal e de enquadramento institucional, nada haverá a apontar quanto à iniciativa em apreço pela CIM e pelo Município enquanto autoridade de transportes, nos termos conjugados dos artigos 6.º e 10.º do RJSPTP.
27. Ademais, sem prejuízo das atribuições e competências próprias da AMT enquanto regulador económico independente, cabe às autoridades de transportes criar e implementar as condições legais e contratuais de base que permitam a disponibilização de serviços de transportes enquadrados em termos equitativos, concorrenciais e organizativos.^{7 8}
28. Dispõe o Decreto-Lei n.º 60/2016 de 8 de setembro, no n.º 1 do seu artigo 4.º, que *“são entidades competentes para a implementação e a coordenação dos serviços de TPF as autoridades de transportes fixadas pelo RJSPTP.”*
29. Ora, a CIM celebrou contratos interadministrativos com os Municípios⁹ da sua área de abrangência, através dos quais estes últimos delegaram na primeira o exercício das competências associadas ao serviço público de transporte de passageiros.¹⁰
30. O Município do Sabugal é a AT competente para os serviços públicos de transporte de passageiros que se desenvolvem integralmente no seu território, não tendo delegado essas competências na CIM, ao contrário de outros municípios associados.
31. Apesar do apoio da CIM, o Município encontra-se legitimado para o exercício das competências no que respeita ao referido regime de exploração conforme

⁷ A título de exemplo, o artigo 13.º do RJSPTP estabelece que o planeamento e a coordenação do serviço público de transporte de passageiros, por cada autoridade de transportes, devem ser articulados com o serviço público de transporte de passageiros existente ou planeado na respetiva área geográfica e pressupor a articulação e otimização da exploração, visando a eficiência e eficácia do serviço público de transporte de passageiros no seu conjunto, independentemente da sua finalidade, natureza ou tipo de exploração.

⁸ Nos termos do artigo 10.º do RJSPTP, todas as autoridades de transportes podem não apenas delegar, total ou parcialmente, as respetivas competências noutras autoridades de transportes, como também acordar entre si o exercício partilhado de parte ou da totalidade das competências que lhes estão legalmente cometidas, designadamente através de contratos interadministrativos, respeitando, igualmente, o previsto na Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, na sua redação atual, com as devidas adaptações

⁹ Nos termos do artigo 6.º, n.º 1 do RJSPTP, “os municípios são as autoridades de transportes competentes quanto aos serviços públicos de transporte de passageiros municipais”

¹⁰ Contratos interadministrativos de delegação de competências relativo aos Serviços Públicos de Transporte de Passageiros Municipais e Inter-Regionais disponíveis em <https://www.imt-ip.pt/rodoviario/infraestruturas-rodoviaras/rjsptp/>

fundamentado pela CIM quando refere que *“no domínio específico do TPF, e no respeito pelo modelo de governação partilhada previsto no contrato de delegação de competências, o Município do Sabugal assume-se como a entidade competente para a contratualização destes serviços, em articulação com a CIMBSE. Esta competência decorre do entendimento bipartido quanto à necessidade de uma resposta de proximidade, adaptada às especificidades territoriais e às dinâmicas locais de mobilidade.”*

Obrigações de serviço público

32. O artigo 23.º do RJSPTP estabelece que *“as autoridades de transportes competentes podem impor obrigações de serviço público ao operador de serviço público, as quais devem ser formuladas de forma expressa e detalhada, por referência a elementos específicos, objetivos e quantificáveis”*.
33. Noutra vertente, o artigo 24.º do RJSPTP estabelece que *“o cumprimento de obrigações de serviço público pode conferir o direito a uma compensação por obrigação de serviço público, a atribuir pela autoridade de transportes competente ao operador de serviço público respetivo”*.
34. A formulação clara, objetiva e transparente das obrigações de serviço público é determinante para assegurar que a eventual compensação associada é proporcional e adequada ao serviço efetivamente prestado, prevenindo situações de sobrecompensação e de distorção da concorrência
35. A CIM fundamenta que *“tendo em consideração os resultados atingidos na experiência-piloto, tanto em termos de procura, como de satisfação por parte da população e dos operadores, o município do Sabugal e a CIMRBSE optaram por manter a rede de transporte flexível do projeto piloto.”*
36. A CIM refere que *“relativamente ao tipo de procedimento, prevê-se a abertura de um concurso público, destinado à seleção de operadores habilitados no Município para a exploração de serviços de transporte flexível, em conformidade com a legislação aplicável.”*
37. A CIM fundamenta a escolha do procedimento nos seguintes pressupostos:

- *“Tendo em consideração a tipologia de serviços a prestar e os operadores a alocar à sua realização, considera-se a prestação de serviços a modalidade mais adequada à sua contratualização.*
 - *Esta opção também é a mais adequada face ao risco de procura inerente à exploração dos serviços.*
 - *A opção por este modelo permite ao Município do Sabugal, através da CIMRBSE, contratualizar os serviços com operadores locais.”*
38. A CIM considera ainda que:
- *O Operador explora o serviço público mediante o pagamento de uma determinada remuneração por parte da autoridade de transportes;*
 - *O nível de risco para o Operador é reduzido, dado o baixo investimento necessário para a operação do serviço e a garantia de pagamentos pela prestação dos serviços por parte da autoridade de transportes;*
 - *Este modelo aplica-se com maior frequência a contratos de menor duração e/ou de valores mais reduzidos.*
39. Considerando que, no âmbito do projeto-piloto, foram realizados 210 serviços e transportados 292 passageiros ao longo de um período aproximado de 365 dias, apura-se uma média de cerca de 0,6 serviços de transporte e 0,8 passageiros transportados por dia.
40. A AMT questionou quanto às discrepâncias relativas ao modelo de contratualização, uma vez que nos elementos remetidos se encontram referências distintas ao recurso a concurso público e a consulta prévia, devendo ser clarificada a opção efetivamente adotada e concordante com a respetiva fundamentação;
41. A CIM esclareceu que, *“por lapso, o programa do procedimento continha uma referência ao recurso à consulta prévia, não obstante o modelo de contratualização efetivamente adotado será o concurso público, conforme fundamentado nos restantes elementos do processo.*
42. *Tal lapso foi, entretanto, corrigido, tendo o programa do procedimento sido devidamente retificado, ficando todas as peças procedimentais coerentes quanto ao modelo de contratualização adotado.”*

43. A AMT solicitou esclarecimentos quanto à fundamentação da opção pela não divisão por lotes, nos termos legalmente exigidos, explicitando as razões de natureza técnica, económica ou funcional que sustentam tal opção;
44. A CIM esclareceu que:
- *“A opção pela não divisão do serviço de Transporte Flexível em lotes é justificada por razões técnicas, económicas e funcionais, reforçadas pelos resultados obtidos no projeto piloto.*
 - *O serviço exige uma coordenação contínua entre itinerários, reservas e resposta em tempo real às necessidades dos utentes, caracterizando-se por uma forte interdependência entre componentes operacionais, incluindo a gestão logística dos percursos, a plataforma de reservas e a adaptação às variações diárias da procura.*
 - *A divisão em lotes autónomos exigiria interfaces técnicas complexas entre operadores distintos, comprometendo a coordenação global e a eficiência da prestação do serviço.*
 - *A experiência do projeto piloto demonstrou que a gestão centralizada permite uma resposta mais rápida e otimiza a utilização de recursos, evita duplicação de estruturas operacionais e reduz custos administrativos, garantindo maior fiabilidade e continuidade do serviço.*
 - *A divisão em lotes aumentaria o risco de lotes desertos, atrasos na execução e custos adicionais. A adjudicação de um único lote assegura gestão eficiente, economias de escala relevantes e melhor resposta às necessidades de mobilidade, sem comprometer a concorrência, constituindo a solução que melhor satisfaz o interesse público no presente contexto”.*
45. A AMT solicitou fundamentação quanto às diferenças identificadas entre a rede a contratar descrita nos diversos elementos do processo, devendo ser indicada, de forma clara e inequívoca, qual a rede efetivamente a contratualizar.
46. A CIM esclareceu que:
- *“Se verificou que os nomes dos percursos apresentavam diferenças entre o caderno de encargos e o relatório de fundamentação. Estas divergências foram*

corrigidas nas peças procedimentais, assegurando coerência entre os documentos.

- *A rede efetivamente a contratualizar corresponde ao caderno de encargos, anexo I retificado, incluindo todas as paragens, percursos e horários definidos para a execução do serviço.”*
47. A AMT solicitou a justificação da ausência de indicação e de fundamentação, no relatório de fundamentação, dos valores aplicáveis a viaturas com mais de 4 lugares, considerando que tais valores constam do caderno de encargos, devendo ser assegurada a coerência interna entre as peças do procedimento;
48. A CIM esclareceu que:
- *“A estimativa do valor máximo do contrato foi efetuada com base no preço por quilómetro aplicável a viaturas até 4 passageiros ([confidencial] €), em resultado da análise dos dados recolhidos durante o período experimental do serviço.*
 - *Com efeito, no referido período, a procura e os custos associados à utilização de viaturas com mais de 4 lugares revelaram-se inexistentes ou de expressão residual, não se tendo verificado necessidades operacionais que justificassem a sua consideração para efeitos de estimativa financeira.*
 - *Nestes termos, entendeu-se que a utilização do valor aplicável às viaturas até 4 lugares era suficiente e adequada para o cálculo do preço base e do montante a cabimentar, assegurando uma margem de segurança compatível com os encargos previsíveis do serviço, em respeito pelos princípios da proporcionalidade e da boa gestão financeira.*
 - *Não obstante, o caderno de encargos prevê valores aplicáveis a viaturas com mais de 4 lugares, previsão essa que visa, por um lado, salvaguardar eventuais necessidades futuras de execução contratual e, por outro, não restringir a concorrência nem excluir operadores económicos que disponham exclusivamente de viaturas com mais de 4 lugares, assegurando o respeito pelos princípios da igualdade, da não discriminação e da concorrência.*
 - *Deste modo, a não inclusão desses valores no relatório de fundamentação não configura qualquer incoerência entre as peças do procedimento,*

correspondendo antes a uma opção metodológica consciente, técnica e financeiramente sustentada, baseada em dados reais do período experimental.”

49. Por fim, a AMT solicitou esclarecimentos quanto à metodologia de contabilização dos quilómetros a faturar, especificando, de forma inequívoca, se:

- *“Apenas são considerados os quilómetros em cheio e em vazio diretamente correspondentes aos serviços efetivamente prestados, na sequência dos pedidos registados, ou*
- *Se, pelo contrário, se encontram incluídos os quilómetros percorridos desde a saída da viatura da praça de táxi da localidade de origem do circuito de transporte flexível até ao respetivo regresso à mesma, abrangendo todo o trajeto necessário à realização do serviço.”*

50. A CIM esclareceu que:

- *“Para efeitos de estimativa do preço base, os quilómetros foram calculados desde a praça (local de estacionamento habitual da viatura) até às paragens servidas, multiplicados pelo número de horários previstos e pelo fator de correção (2) para considerar os quilómetros percorridos em vazio. O total foi depois obtido pelo produto do valor de referência por veículo-quilómetro, garantindo uma estimativa prudente.*
- *Para faturação durante a execução do contrato, serão contabilizados todos os quilómetros efetivamente percorridos desde a praça, incluindo o trajeto até ao ponto de recolha, o percurso com o passageiro e o regresso à praça, abrangendo assim a totalidade do percurso necessário ao serviço, em cheio e em vazio.*
- *Desta forma, a metodologia de estimativa do preço base e a metodologia de faturação encontram-se alinhadas com a natureza do serviço, assegurando compensação adequada ao operador.”*

Contratualização da Prestação dos Serviços

51. O modelo contratual proposto incluirá uma prestação variável, calculada com base no número de horários previstos, na oferta real de transporte produzida e no preço por veículo.km produzido

52. A compensação financeira a pagar ao operador por cada serviço realizado é obtida da seguinte forma:

- *“Valor de remuneração do serviço = valor por veículo.Quilómetro x número de veículo.Quilómetro realizados (em cheio e vazio) – receita das tarifas pagas pelos passageiros;*
 - *A compensação financeira a pagar mensalmente ao operador é igual ao somatório dos valores a pagar por serviço, correspondente ao número de serviços efetuados durante o mês.*
 - *O valor do número de quilómetros realizados será determinado com base nos serviços efetuados, considerando o percurso mais direto entre as paragens ordenadas de acordo com a rota de serviço programado.*
 - *O cálculo do preço base teve a seguinte metodologia:*
 - *Apuramento das distâncias entre as paragens servidas e a paragem referência;*
 - *Multiplicação dessa distância pelo número de horários previstos;*
 - *Aplicação de um fator de correção (multiplicação por 2) para acomodar serviços em vazio;*
 - *Multiplicação do total de quilómetros estimado pelo valor de referência por veículo.km;”*
53. O Decreto-Lei n.º 86/2021, de 19 de outubro, que transpõe para o ordenamento jurídico nacional a Diretiva (UE) 2019/1161, estabelece medidas de promoção da utilização de veículos de transporte rodoviário “limpos”, aplicáveis no contexto da contratação pública e da execução de contratos celebrados por entidades adjudicantes.
54. As orientações constantes da Comunicação da Comissão Europeia sobre o transporte local de passageiros a pedido eficiente e sustentável (táxis e VPA)¹¹ reforçam a necessidade de as frotas de veículos afetos a este tipo de serviços evoluírem progressivamente para modelos mais sustentáveis, designadamente através da adoção de veículos com emissões reduzidas ou nulas, constituindo um relevante referencial de boa regulação.

¹¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=OJ:C:2022:062:FULL&from=EN>

55. Não obstante, no caso dos serviços de transporte flexível executados através de táxis, a disciplina jurídica aplicável aos veículos não decorre primariamente daquele diploma, mas antes do regime jurídico próprio da atividade de transporte em táxi e das condições fixadas pela autoridade competente no respetivo licenciamento ou enquadramento regulatório do Decreto-Lei n.º 101/2023, de 31 de outubro.
56. Neste contexto, verifica-se que o modelo em análise não contempla quaisquer incentivos, critérios diferenciadores ou mecanismos graduais que promovam a utilização de veículos ambientalmente mais sustentáveis no âmbito da prestação do serviço de transporte flexível, apesar de este ser assegurado por táxis sujeitos a enquadramento regulatório próprio suscetível de acomodar tais exigências.

Rede a contratualizar

57. De acordo com a CIM *“as características dos serviços de TPF a contratualizar envolvem especialmente viagens esporádicas, o que justifica que esses serviços sejam realizados em viaturas de reduzida lotação, recorrendo a diversos operadores locais, de acordo com a proximidade geográfica destes aos circuitos definidos.”*

Circuito	Lugares servidos	Frequência	Horário* de chegada/partida
Guarda	Sabugal (Central de Camionagem)	3ªs, 4ªs e 5ªs feiras	09h45 e 13h30 12h45 e 16h40

Figura 10 Fonte Município



Figura 11 Fonte Município

Circuito	Lugares servidos	Frequência	Horário* de partida
Vilar Formoso	Sabugal (Central de Camionagem), Rendo, Vila Boa, Nave, Alfaíates e Aldeia da Ponte	23s e 63s feiras	22h00

*Horário de chegada às paragens servidas a determinar em função das reservas no sistema.

Figura 12 Fonte Município

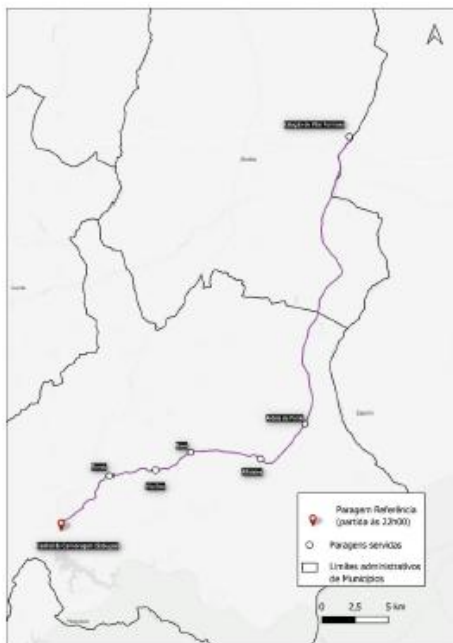


Figura 13 Fonte Município

Circuito	Lugares servidos	Frequência	Horário* de chegada
Covilhã 1	Sabugal (Central de Camionagem), Santo Estevão, Terreiro das Bruxas e Casteleiro	2 ^{as} , 4 ^{as} e 6 ^{as} feiras	13h20 e 17h20

Figura 14 Fonte Município

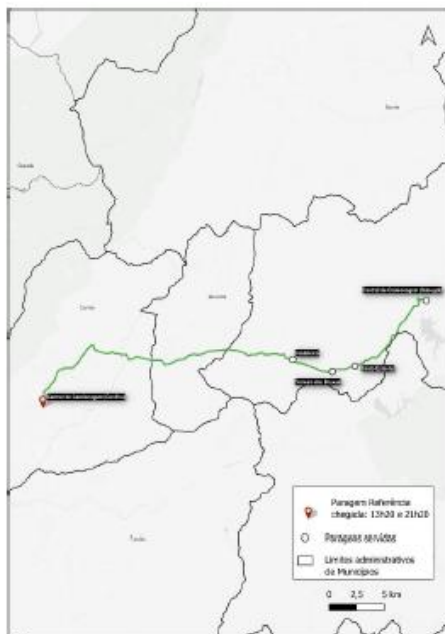


Figura 15 Fonte Município

Circuito	Lugares servidos	Frequência	Horário* de chegada/partida
Covilhã 2	Santo Estevão, Terreiro das Bruxas e Casteleiro	2 ^{as} e 6 ^{as} feiras	10h00 21h20

*Horário das paragens servidas a determinar em função das reservas no sistema.

Figura 16 Fonte Município



Figura 17 Fonte Município

Circuito	Lugares servidos	Frequência	Horário* de chegada
Covilhã 3	Sabugal (Central de Camionagem), Santo Estevão, Terreiro das Bruxas e Casteleiro	2 ^{as} , 4 ^{as} e 6 ^{as} feiras	08h00

*Horário das paragens servidas a determinar em função das reservas no sistema.

Figura 18 Fonte Município

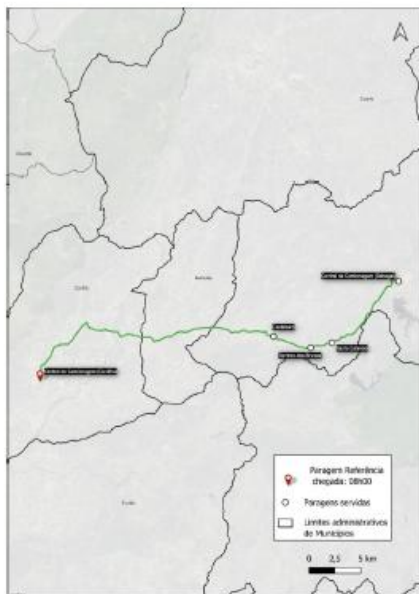


Figura 19 Fonte Município

58. Acrescenta:

- “O Modelo de Remuneração dos serviços incluirá uma prestação variável, calculada com base no número de horários previstos, na oferta real de transporte produzida e no preço por veículo.km produzido;
- A compensação financeira a pagar ao operador por cada serviço realizado é obtida da seguinte forma: Valor de remuneração do serviço = valor por veículo.Quilómetro x número de veículo.Quilómetro realizados (em cheio e vazio) –receita das tarifas pagas pelos passageiros;
- A compensação financeira a pagar mensalmente ao operador é igual ao somatório dos valores a pagar por serviço, correspondente ao número de serviços efetuados durante o mês.
- O valor do número de quilómetros realizados será determinado com base nos serviços efetuados, considerando o percurso mais direto entre as paragens ordenadas de acordo com a rota de serviço programado.
- O cálculo do preço base teve a seguinte metodologia:
 - Apuramento das distâncias entre as paragens servidas e a paragem referência;
 - Multiplicação dessa distância pelo número de horários previstos;

- *Aplicação de um fator de correção (multiplicação por 2) para acomodar serviços em vazio;*
- *Multiplicação do total de quilómetros estimado pelo valor de referência por veículo.km;*
- *Estima-se um valor máximo de contrato de [confidencial] €, de acordo com quadro resumo, seguinte:”*

[confidencial]

Figura 20 Fonte Município

59. Os dados remetidos evidenciam uma estabilidade operacional do serviço e um padrão de custos unitários consistente, compatível com serviços de baixa densidade, reforçando a previsibilidade financeira do modelo.
60. Resulta do Relatório de Fundamentação e do CE que o modelo de remuneração proposto assenta em valores unitários fixos, definidos com base na tabela de remuneração em vigor dos serviços de táxi e na experiência-piloto desenvolvida no território (custos observados), não estando prevista qualquer cláusula de atualização ou revisão de preços, indexação a fatores de custo, remissão para convenção coletiva, índices de inflação ou evolução dos custos dos fatores de produção, ao longo do prazo contratual de 1 ano.
61. O prazo para execução da presente prestação de serviços é de 1 ano, a contar da data de início da exploração dos serviços.
62. Atendendo à duração do contrato, a inexistência de qualquer mecanismo de atualização de preços aconselha a sua clarificação expressa nas peças procedimentais, por forma a prevenir potenciais situações de litígio ou de disrupção do serviço.

Caderno de Encargos (CE)

63. A Cláusula 1.^a define como objeto do contrato a “*Aquisição de serviços de transporte flexível (...) do Município do Sabugal*”.
64. A Cláusula 2.^a define que a “*prestação de serviços é de 365 dias, contados a partir da data de início da exploração dos serviços.*”

65. A Cláusula 3.^a tipifica o preço base “no valor de [confidencial] para uma estimativa máxima de [confidencial] quilómetros.”
66. A Cláusula 6.^a esclarece que “a compensação pecuniária a pagar ao adjudicatário por cada serviço efetuado é obtida de acordo com a seguinte forma:
- *Valor de remuneração por serviço = (valor por veic.km x n.º de veic.km realizados em cheio e em vazio) – receita das tarifas pagas pelos passageiros.*
67. A Cláusula 28.^a define que, sem prejuízo dos mecanismos de resolução contratual, o incumprimento pelo Adjudicatário das obrigações contratuais, procedimentais ou legais pode dar lugar à aplicação de multas contratuais pelo Contraente público.
68. Os incumprimentos classificam-se em leves, graves e muito graves, em função da sua natureza, gravidade e reiteração.
69. São considerados incumprimentos leves os atrasos pontuais entre 5 e 10 minutos nos circuitos previstos, quando ocorram em pelo menos 7 dias no mesmo mês e não sejam justificáveis por força maior ou condições meteorológicas.
70. Constituem incumprimentos graves, designadamente, incumprimentos reiterados leves, a falta de confirmação atempada dos serviços, atrasos superiores a 15 minutos, a não realização de serviços reservados, a inexistência de identificação da viatura, a não disponibilização do livro de reclamações e o atraso significativo na prestação de informação obrigatória ao Contraente público.
71. São considerados incumprimentos muito graves, incumprimentos reiterados graves, a violação das regras tarifárias e de bilhética, a subcontratação não autorizada, a prestação de informação falsa, a obstrução à fiscalização e a violação de disposições legais ou regulamentares aplicáveis.
72. As multas contratuais podem atingir, por infração, os montantes máximos de 50 € (incumprimentos leves), 150 € (incumprimentos graves) e 300 € (incumprimentos muito graves), podendo ainda ser aplicada, nos casos graves ou muito graves, uma sanção pecuniária compulsória diária entre 10 € e 20 €, destinada a compelir à reposição da legalidade.
73. A aplicação das sanções está sujeita a audiência prévia do Adjudicatário, sendo as multas pagas no prazo de 10 dias úteis, sob pena de execução da caução ou compensação com créditos contratuais.

74. O Anexo II define as tarifas que “serão cobrados ao passageiro por cada viagem, aquando do embarque no veículo.”

Escalaões (Km)		Bilhete Simples
0,0	2,0	1,20 €
2,0	4,0	1,65 €
4,0	6,0	2,20 €
6,0	8,0	2,45 €
8,0	10,0	2,55 €
10,0	12,0	2,65 €
12,0	14,0	2,80 €
14,0	16,0	2,95 €
16,0	18,0	3,20 €
18,0	20,0	3,40 €
20,0	22,0	3,70 €
22,0	24,0	3,85 €
24,0	28,0	4,10 €
28,0	32,0	4,35 €
32,0	36,0	4,65 €
36,0	40,0	4,90 €
40,0	44,0	5,00 €
44,0	48,0	5,10 €
48,0	50,0	5,25 €

Figura 21 Tarifas para o ano de 2026 Fonte Município

75. O Anexo IV apresenta como indicadores de reporte:

- *Nº de serviços realizados;*
- *Passageiros transportados;*
- *Veículos.km realizados;*
- *Lugares.km oferecidos;*
- *Passageiros.km transportados;*
- *Custo e receita mensal dos serviços;*
- *Custo médio e receita média, por passageiro transportado;*
- *Percurso médio, por passageiro transportado;*
- *Consumo de combustível;*
- *Emissões totais, por lote.*

Regime de contratualização

76. Aqui chegados, cumpre tecer algumas considerações acerca da solução preconizada pela CIM no que concerne à contratação dos operadores para a prestação de serviços aqui em apreço.
77. Desde logo, refira-se o n.º 1 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 60/2016 de 8 de setembro que postula que “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.”
78. Acrescenta o n.º 2 do referido artigo, que o TPF deve complementar o sistema de transportes já existente, não o substituindo e articulando-se com o mesmo, o que se verifica na área de abrangência da CIM, onde o transporte público de passageiros por meio rodoviário assume uma forte presença.
79. Os diplomas legais que dispõem sobre o TPF preveem, de forma unânime, a existência de um contrato de serviço público que acomode e regule a prestação de serviços e a atribuição ao operador de uma compensação por obrigações de serviço público.
80. A CIM fundamenta que se *“prevê a abertura de um concurso público, destinado à seleção de operadores habilitados no município para a exploração de serviços de transporte flexível, em conformidade com a legislação aplicável.” Acrescenta ainda que “tendo em consideração a tipologia de serviços a prestar e os operadores a alocar à sua realização, considera-se a prestação de serviços a modalidade mais adequada à sua contratualização. Esta opção também é a mais adequada face ao risco de procura inerente à exploração dos serviços.”*
81. O considerando 78 da Diretiva 2014/24/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014, relativa aos contratos públicos e que revoga a Diretiva 2004/18/CE, nos termos do qual: *“A autoridade adjudicante deverá ter por obrigação considerar se convém dividir contratos em lotes, sem deixar de poder decidir livremente e de forma autónoma, com base em qualquer motivo que considere pertinente, e sem estar sujeita a controlo administrativo ou judicial.*

82. Atenta a tipologia dos serviços a prestar, considera-se que um concurso público de prestação de serviços constitui uma modalidade contratual adequada à respetiva contratualização e também válida a fundamentação pela não opção de contratação por lotes.
83. Sem prejuízo da AMT não assumir competências no que concerne ao preparo legislativo dos contratos públicos, a solução preconizada pela CIM afigura-se juridicamente sustentada, uma vez que se considera que este mercado é também ele específico e que se afigura que as situações em que não existe uma verdadeira concorrência de mercado poderão ser subsumíveis no artigo 5.º, n.º 1 do CCP.¹²
84. A AMT tem considerado que, em casos específicos e quando o mercado local de táxis não dá resposta às necessidades do público, *“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.”*
85. Face ao exposto, e considerando a argumentação expendida que instrui o presente pedido de parecer prévio vinculativo, considera-se não ser de obstar à prossecução da solução preconizada pela CIM.

Programa do procedimento

86. O procedimento adotado é o concurso público, nos termos do Código dos Contratos Públicos (CCP), tendo por objeto a aquisição de serviços de Transporte Flexível do Município do Sabugal, enquanto serviço público de transporte de passageiros flexível, na modalidade de transporte a pedido, nos termos do Decreto-Lei n.º 60/2016, de 8 de setembro, e do RJSPTP.
87. O preço base do procedimento é fixado em [confidencial] €, não incluindo IVA, correspondendo ao valor máximo do contrato.
88. O preço é estruturado como:

¹² <https://www.amt-autoridade.pt/media/5084/estudo-transporte-flexivel-amt.pdf>

- *valor variável em função do número de veículos.kilómetro realizados;*
- *preço máximo de [confidencial] €/veic.km para viaturas até 4 passageiros;*
- *preço máximo de [confidencial] €/veic.km para viaturas com capacidade superior a 4 passageiros.*

89. A CIM definiu que a adjudicação é feita segundo o critério da proposta economicamente mais vantajosa, na modalidade monofator, sendo o único fator de adjudicação o preço unitário por veículo.kilómetro.

Monitorização/transmissão de informação

90. No que respeita à execução do contrato, sempre se diga que deve existir uma adequada monitorização de todos os pressupostos e variáveis necessários ao cálculo de indicadores de performance e suas penalizações, para melhor se avaliar a existência dos necessários incentivos a uma gestão eficaz por parte dos operadores, garantir um nível de qualidade suficientemente elevado, bem como potenciar a maximização de recursos públicos.
91. Mais se considera que a informação transmitida pelos operadores deve ser certificada, validada ou auditada sempre que necessário.
92. A atualização contínua da informação afigura-se essencial para a correta monitorização e fiscalização da execução contratual, adequando as previsões à realidade dinâmica da exploração do serviço de transportes em causa.
93. Sublinha-se também que a imposição de obrigações, designadamente de informação, por si só, é relevante para o preenchimento do conceito de obrigação de serviço público.
94. Desta forma, deve ser garantido que os operadores cumprem todas as obrigações de informação previstas no artigo 22.º do RJSTP¹³, podendo ser necessário o apoio da CIM sendo que, em caso de incumprimento, deverá ser dado conhecimento circunstanciado à AMT.
95. Quanto à monitorização dos serviços, atendendo que a atribuição dos serviços é da iniciativa da CIM, embora a responsabilidade financeira caiba ao Município, e

¹³ Obrigações Legais de Transmissão de Informação por Parte de Operadores de Transportes 2020 - https://www.amt-autoridade.pt/media/2710/obrigacoes_transmissao_inf_operadores_transportes.pdf

considerando que os prestadores de serviço poderão ser operadores de táxi com reduzida familiaridade com plataformas informáticas, o cumprimento do disposto no artigo 22.º do RJSPT, relativo ao registo dos serviços de transporte público flexível na plataforma nacional STEPP, será assegurado pelo Município e pela CIM.

96. *“É de referir também que a CIM remeteu, junto com as peças do procedimento, o “Protocolo de Cooperação celebrado entre a Comunidade Intermunicipal da Região Beiras e Serra da Estrela (CIMRBSE) e o Município do Sabugal” e que tem por objeto definir o enquadramento administrativo e financeiro relativo à implementação e gestão do serviço de Transporte a Pedido, bem como estabelecer as responsabilidades, competências e formas de articulação institucional entre as partes.”*
97. De acordo com o relatório de fundamentação:
- *“À semelhança da experiência-piloto (...), os serviços a contratualizar serão divulgados no site do Município.*
 - *Para efeitos de monitorização e controlo, o “Município utilizará a informação da plataforma de gestão dos serviços, designadamente os registos de reservas dos utilizadores, procedendo à confrontação desses registos com as faturas emitidas pelos operadores para efeitos de pagamento, bem como ao cálculo dos principais indicadores de execução contratual, incluindo veículos-quilómetro realizados, passageiros transportados mensalmente, custos e receitas mensais, custo e receita médios por passageiro e percurso médio por passageiro transportado.”*
98. O Operador será responsável pela elaboração de um reporte mensal, o qual conterá, pelo menos, a seguinte informação:
- *Serviços efetuados por dia e origem destino;*
 - *Veículos.km realizados por serviço e por dia;*
 - *Passageiros transportados serviço e por mês;*
 - *Receita mensal de cada serviço;*
 - *Número de incidentes com passageiros por serviço;*

- *Número e gravidade de eventuais acidentes rodoviários;*
- *Número de reclamações/queixas;”*

99. Ora, as obrigações de informação que constam são de carácter genérico, existindo apenas uma breve referência ao artigo 22.º do RJSPTP.

100. Desta forma, deve ser garantido que se cumpram todas as obrigações de informação previstas naquela disposição¹⁴.

Direitos dos Passageiros

101. É essencial¹⁵ que se proceda à elaboração e divulgação de todas as regras gerais de utilização, cláusulas contratuais gerais e contratuais de adesão, relativas à relação com os passageiros, preferencialmente, num único suporte documental, sem prejuízo das ações de divulgação, suportes ou mensagens simples (na forma e conteúdo) que sejam divulgadas.

102. Entende-se que, 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 ou em ações de divulgação e marketing ^{16 17}.

IV - DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES

103. De sublinhar que não cumpre à AMT, enquanto regulador económico independente, impor a opção por quaisquer cenários e/ou modelos, competindo-lhe, antes, refletir sobre os modelos propostos e escolhidos pelas AT, tendo em conta a sua compliance com o enquadramento jurídico e jurisprudencial em vigor,

¹⁴ Obrigações Legais de Transmissão de Informação por Parte de Operadores de Transportes 2020 - https://www.amt-autoridade.pt/media/2710/obrigacoes_transmissao_inf_operadores_transportes.pdf

¹⁵ Tal como consta do relatório da AMT sobre este mesmo assunto: <https://www.amt-autoridade.pt/not%C3%83%EF%BF%BDcias-e-comunicados/comunicados>

¹⁶ 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.

¹⁷<https://www.amt-autoridade.pt/comunica%C3%A7%C3%A3o/not%C3%ADcias/d%C3%ADstico-a-colocar-nosve%C3%ADculos-afetos-ao-transporte-em-t%C3%A1xi/>

bem como as suas consequências no mercado, tendo em conta as racionalidades suprarreferidas e eventuais impactos *jus concorrenciais*, diretos e indiretos.

104. A fundamentação de compensações financeiras e a execução contratual deve propugnar por alcançar pressupostos de transparência e objetividade, de forma que se possa, ao longo da execução contratual garantir o cumprimento de um serviço de qualidade e a maximização dos recursos públicos^{18 19} (por via de uma não sobrecompensação do operador).
105. Em coerência com estes princípios, verifica-se a existência de desconformidades materiais entre as peças do procedimento, que impõem a sua necessária harmonização, sob pena de violação dos princípios da estabilidade das peças procedimentais, da transparência e da segurança jurídica, ínsitos nos artigos 1.º-A, 5.º e 8.º do CCP e que deverão ser retificadas:
- Quanto ao foro competente para dirimir eventuais litígios emergentes do contrato, constata-se uma contradição expressa entre o ponto 12 do PC, que identifica o Tribunal Administrativo e Fiscal de Viseu, e a Cláusula 23.º do CE, que remete para o Tribunal Administrativo e Fiscal de Castelo Branco;
 - Identifica-se, igualmente, uma inconsistência quanto ao regime da caução. O ponto 9 do PC estabelece que não será exigida a prestação de caução, ao passo que a Cláusula 28.2, n.º 8, do Caderno de Encargos admite o acionamento da caução;
 - No que respeita ao prazo contratual, o ponto 1 do PC fixa um prazo de execução de 365 dias, enquanto a Cláusula 2.º, ponto 3, do CE estabelece que o contrato cessa antecipadamente caso seja atingido o preço contratual. Por razões de transparência, boa-fé e previsibilidade, PC deve refletir expressamente esta dupla condição temporal, assegurando alinhamento integral com o regime constante do CE.

¹⁸ Referem ainda as Orientações da Comissão que "(...) se a empresa de transportes celebrou vários contratos de serviço público, as contas publicadas da empresa devem especificar a compensação pública correspondente a cada contrato. De acordo com o artigo 6.º, n.º 2, do regulamento, a pedido por escrito da Comissão, essas contas devem ser-lhe fornecidas."

¹⁹ Também desta forma se dá cumprimento ao n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento e ao ponto 2.5.1. das Orientações da Comissão.

106. Nos termos das alíneas a), j), k) e m) do n.º 1 e da alínea a) do n.º 2 do artigo 5.º dos Estatutos da AMT, determina-se à CIM:

- Que seja assegurado o cumprimento do regime das obrigações de informação e reporte associadas à execução do contrato, designadamente mediante a transmissão dos dados previstos no artigo 22.º do RJSPTP e dos dados operacionais exigidos pelo Regulamento n.º 430/2019, de 16 de maio. Considerando o valor dos contratos e a dimensão das empresas, deverá ter-se em conta que as obrigações de reporte poderão introduzir um custo superior ao benefício dos operadores, pelo que se sugere que a CIM preste o seu auxílio no que concerne ao cumprimento das referidas obrigações;
- Clarificar e explicitar, previamente ao lançamento do procedimento, nas peças do procedimento e no instrumento contratual a celebrar, o regime aplicável à atualização dos preços e da remuneração dos serviços, tendo presente que o modelo proposto assenta em valores unitários fixos, não estando atualmente previsto qualquer mecanismo de revisão, indexação ou atualização ao longo do período contratual;
- Que seja uniformizada a designação do objeto contratual em todas as peças do procedimento, eliminando a referência a “Transporte Flexível Intermunicipal” no Caderno de Encargos e adotando, de forma consistente, a designação “Transporte Flexível do Município do Sabugal”, por forma a assegurar a coerência jurídico-formal do procedimento e a correta identificação da autoridade de transportes competente;
- Que proceda à identificação expressa do parecer da AMT nas peças do procedimento, designadamente no Programa do Concurso, referência expressa ao parecer prévio da AMT, nos termos do artigo 36.º, n.º 5, do Código dos Contratos Públicos, à semelhança do que já consta da Cláusula 4.º, n.º 3, do Caderno de Encargos, garantindo-se assim a coerência formal das peças e o reforço da transparência procedimental;
- Que assegure o envio à AMT das peças do procedimento e que nestas se encontre vertido os considerandos, as determinações e as recomendações do presente parecer.

107. Recomenda-se ainda que:

- A CIM deverá diligenciar pela ponderação da realização de acordos intermunicipais e pela realização de concursos para alargamento de contingentes, nos termos da lei, de forma a potenciar o mercado do táxi, proporcionando a entrada de mais interessados, seja para o tradicional transporte do táxi, seja para eventuais interessados em contratos de serviço público, seja a nível municipal, seja a nível intermunicipal;
- Seja tipificada uma cláusula que vincule o TPF aos objetivos estratégicos da CIM e aos planos municipais de mobilidade;
- Seja tida em conta a possibilidade de canais alternativos de reserva, presenciais, SMS, apoios das juntas de freguesia para que não se exclua populações com menor literacia digital;
- Sejam ampliados os indicadores de desempenho, nomeadamente a satisfação dos passageiros, o tempo de resposta, a taxa de ocupação, entre outros que se adequem ao contrato;
- Seja criado, entre a CIM e os operadores, a vinculação destes ao estrito cumprimento no que concerne ao tratamento de dados e demais normas constantes do RGPD;
- Seja incluída uma cláusula no caderno de encargos que reflita a gestão dos riscos associado à prestação dos serviços de TPF, nomeadamente no que concerne à (i) Identificação de riscos operacionais, financeiros ou tecnológicos; (ii) planos de contingência em caso de falhas de serviço, indisponibilidade de operadores ou problemas técnicos na plataforma de reservas; (iii) avaliação de riscos de segurança para passageiros e operadores; e (iv) gestão de riscos relacionados com proteção de dados além do cumprimento do RGPD;
- Quanto à exigência de seguros, deve constar a tipificação dos mesmos, nomeadamente o seguro de responsabilidade civil obrigatório, seguro de passageiros, seguro de veículos afetos ao serviço, seguro contra acidentes de trabalho para motoristas entre outros que legalmente sejam exigíveis;
- Nos termos do artigo 48.º do RJSPPT, transmita à AMT eventuais factos subsumíveis aos tipos contraordenacionais previstos legalmente, caso se verifiquem, designadamente, o incumprimento de obrigações de serviço público

previstas nos contratos e de reporte de informação legalmente prevista, imediatamente após a tomada de conhecimento da sua verificação, colaborando na instrução do processo contraordenacional;

- Seja fomentada a adoção de 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;
- Se dê cumprimento ao Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro, na sua redação atual e ao Decreto-Lei n.º 156/2005, de 15 de setembro, também na sua redação atualizada, com as devidas adaptações ao modo de transporte;
- Que seja dado cumprimento às regras relativas à autorização de despesa pública.

V - DAS CONCLUSÕES

108. Está em causa na “*Aquisição de serviços de Transporte Flexível (...) do Município do Sabugal*”:

- O modelo prevê um procedimento de concurso público de prestação de serviços;
- Valor Base: [confidencial] €;
- Prazo de execução: 365 dias.

109. No que concerne ao objeto específico deste parecer, o mesmo assume sentido favorável, considerando a suficiência da fundamentação jurídica apresentada e o interesse público na provisão de serviços TPF e evitando a disrupção nos mesmos e por se considerar estar garantida a compliance com o RJSPTP, com o Regulamento, com o Decreto-Lei n.º 60/2016 de 8 de setembro, bem como com as normas do CCP. No caso concreto, foi aduzida informação que permite considerar fundamentadas as remunerações/ compensações a pagar aos operadores, à luz do enquadramento legal e jurisdicional citado.

110. Contudo, o sentido favorável do parecer está condicionado ao cumprimento das determinações efetuadas, por forma a verificar se se confirmam os seus

pressupostos e à efetiva implementação de todos os mecanismos contratuais previstos para evitar situações de sobrecompensação.

111. Não sendo a única, a solução analisada é consistente com anteriores entendimentos da AMT em matéria de TPF e transporte a pedido em territórios de baixa densidade, designadamente quanto à admissibilidade de modelos proporcionais e ajustados à realidade local.
112. Quanto à análise das diferentes racionalidades plurais: a dos investidores; a dos profissionais/utilizadores/utentes/consumidores e/ou cidadãos; e a dos contribuintes, a mesma assume parecer favorável porquanto, e entre outros argumentos, podem contribuir para a sustentabilidade económica e de funcionamento do mercado da mobilidade, assegurando uma mobilidade eficiente e sustentável e permitindo a cobertura da oferta de transportes públicos em região de alta dispersão populacional.

Lisboa, 13 de março de 2026.

A Presidente do Conselho de Administração

Ana Paula Vitorino