

PARECER N.º 93/AMT/2025

[versão não confidencial]

I — INTRODUÇÃO E OBJETO

1. O presente Parecer tem por objeto as peças do procedimento para a contratualização de serviços de transporte flexível (a pedido) no Município da Guarda e é elaborado em resposta a solicitação da Comunidade Intermunicipal da Região Beiras e Serra da Estrela (a “CIM”), que apresentou o pedido de emissão de parecer prévio vinculativo, previsto no Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio.
2. O procedimento em causa pretende dar continuidade ao serviço de transporte flexível iniciado, em 2024, através de um projeto piloto, e procura incorporar os resultados obtidos com o mesmo, ajustando os circuitos então implementados em função das necessidades que foram identificadas, bem como criando um circuito, visando complementar a oferta de transporte público e assegurar a cobertura do território.
3. O modelo adotado é o de um procedimento por Consulta Prévia¹, para a contratualização de oito (8) circuitos, onde cada um constitui um lote autónomo, pelo prazo máximo de 365 dias e com valor base de [confidencial] €.
4. Para o efeito a CIM remeteu as peças relativas ao procedimento, nomeadamente (i) Caderno de Encargos, (ii) Convite e (iii) Relatório de Monitorização referente à experiência piloto do Transporte Público Flexível no Município da Guarda.

II — DO ENQUADRAMENTO

5. A emissão deste parecer fundamenta-se, nas atribuições da AMT, previstas nas alíneas a) e p) n.º 1 do artigo 5.º e alínea c) do n.º 2 ambos do artigo 5.º e alínea c) do n.º 2 do artigo 34.º dos Estatutos, designadamente, de zelar pelo cumprimento do enquadramento legal, nacional, internacional e da União Europeia, aplicável à regulação, supervisão, promoção e defesa da concorrência, visando o bem público, a defesa dos interesses dos cidadãos e dos operadores económicos, e de monitorização e acompanhamento das atividades dos mercados da mobilidade e dos transportes terrestres e fluviais, bem como, na avaliação das políticas referentes ao Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes. Tem ainda em conta a Lei n.º 52/2015, de 9 de junho,

¹ Poderia também ser ponderado, anteriormente, o recurso à figura da consulta preliminar ao mercado, nos termos do artigo 35.º-A do CCP.

que aprovou o Regime Jurídico do Serviço Público de Transportes de Passageiros (RJSPTP), o Decreto-Lei n.º 60/2016, de 8 de setembro, e o Regulamento (CE) n.º 1370/2007, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007, alterado pelo Regulamento (UE) n.º 2016/2338, do Parlamento Europeu e do Conselho de 14 de dezembro de 2016 (Regulamento).

6. O artigo 7.º do RJSPTP estabelece que as Comunidades Intermunicipais são as autoridades de transportes competentes quanto ao serviço público de transporte de passageiros intermunicipais que se desenvolvam na sua área geográfica (quer integral, quer maioritariamente).
7. Por sua vez, resulta do artigo 6.º do referido diploma, que os Municípios são as autoridades de transportes competentes quanto aos serviços públicos de transporte de passageiros municipais, podendo associar-se com vista à prossecução conjunta de parte ou da totalidade das competências em matéria de serviços públicos de transporte de passageiros municipais.
8. Também resulta do citado artigo 6.º, que os Municípios podem delegar nas comunidades intermunicipais as referidas competências, nos termos do artigo 10.º do RJSPTP.
9. Por sua vez, o artigo 10.º refere que as autoridades de transportes podem delegar, designadamente através de contratos interadministrativos, total ou parcialmente, as respetivas competências noutras autoridades de transportes ou noutras entidades públicas, podendo acordar entre si o exercício partilhado de parte ou da totalidade das competências que lhes estão cometidas, designadamente através de contratos interadministrativos, nos termos previstos na Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, na sua versão atual.
10. Por outro lado, o n.º 6 do artigo 10.º também estabelece que os contratos de delegação e partilha de competências devem, no mínimo, estabelecer a delegação e partilha de competências e responsabilidades associadas à gestão do sistema de transportes e a forma de associação e de desvinculação de uma autoridade de transportes face ao contrato em causa e responsabilidade inerentes, sem afetar exequibilidade dos contratos de serviço público previamente celebrados ou que estejam em vigor.
11. Considerando o antedito, a CIM e os Municípios são, nos termos do disposto no RJSPTP, as autoridades de transportes competentes quanto aos serviços aí previstos,

sendo admissível que deleguem/contratualizem parte ou a totalidade das suas competências, especificando as formas de partilha das mesmas e da responsabilidade a elas associada, bem como formas de associação, no que se refere aos serviços de transporte de passageiros.

12. Aqui chegados expressa-se que este procedimento realiza-se sob a égide da delegação de competências do município, *“formalizada ao abrigo do contrato de partilha e delegação de competências assinado em 10 de setembro de 2018, nos termos do artigo 10.º do Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros (RJSPTP) sendo a Comunidade Intermunicipal da Região Beiras e da Serra da Estrela (CIMRBSE) a Autoridade de Transportes (AT) competente relativamente aos serviços públicos municipais de transporte de passageiros que se desenvolvem na área geográfica do Município da Guarda”*.

- 12.1. No entanto e de acordo com a CIM *“Importa salientar que, no quadro deste contrato, existe um modelo de governação assente na partilha e corresponsabilização entre o Município da Guarda e a CIMRBSE, configurando um acordo bipartido quanto às competências exercidas. Assim, em matérias específicas, como o TPF, o Município da Guarda manteve um papel ativo e determinante, não tendo deixado de exercer funções de autoridade, em articulação com a CIMRBSE”*.

- 12.2. Expressa ainda a CIM que *“Neste contexto, importa ainda referir que, no domínio específico do TPF, e no respeito pelo modelo de governação partilhada previsto no contrato de delegação de competências, o Município da Guarda assume-se como a entidade competente para a contratualização destes serviços, em articulação com a CIMRBSE. Esta competência decorre do entendimento bipartido quanto à necessidade de uma resposta de proximidade, adaptada às especificidades territoriais e às dinâmicas locais de mobilidade”*.

13. Considerando que *“a atribuição dos serviços é da iniciativa da Autoridade de Transportes “CIMRBSE”, embora a responsabilidade do pagamento seja do município da Guarda”* deve ser esclarecido, previamente ao lançamento do procedimento, através de instrumento contratual e administrativo, o enquadramento e especificação da

responsabilidade de cada entidade e o seu relacionamento com os operadores designadamente quanto a fluxos financeiros.

14. O projeto piloto mencionado 7 circuitos, que são agora replicados com o acréscimo, como referido, de um novo circuito (o oitavo) que tem algumas peculiaridades que adiante se analisam, como seja o caso de ser realizado em horário noturno.
15. Como mencionado a cada circuito corresponde um lote autónomo, totalizando 8 lotes, e não há limite ao número de lotes que pode ser atribuído a cada concorrente.
16. A remuneração dos serviços obedece ao regime que é usual neste tipo de operação, i.e. o operador tem direito a receber o valor resultante do produto da distância percorrida pelo preço por quilómetro contratualizado.
17. O preço do bilhete constitui receita da entidade adjudicante e varia de acordo com a distância percorrida, estando tabelado para cada percurso considerando o ponto de início da viagem e o final.
18. Os quilómetros atribuídos a cada serviço serão estabelecidos, como usual, através da distância correspondente ao percurso mais direto entre o ponto de partida, praça de táxis na área urbana da cidade da Guarda, e as diversas paragens de cada serviço.
19. São apenas considerados veículos com 5 lugares incluindo o motorista, sendo o preço base unitário fixado pela convenção entre a Direção-Geral das Atividades Económicas, a ANTRAL e a Federação Portuguesa do Táxi.
20. O Relatório de Monitorização, que simultaneamente, modela e fundamenta o atual procedimento, permite tirar algumas conclusões sobre o funcionamento do projeto piloto e perspetivar o futuro, constatando-se que os diversos circuitos apresentam variação na respetiva procura, sobressaindo 2 deles, um pela baixa procura outro por ter uma procura significativamente acima dos restantes. Em qualquer caso a utilização foi relativamente diminuta.
21. No entanto e sendo reconhecido que o transporte público coletivo regular não consegue dar resposta às necessidades das populações dos territórios de baixa densidade e sendo essencial assegurar a cobertura do território e garantir a mobilidade dos cidadãos importa complementar a oferta de transporte público dando continuidade ao serviço de transporte a pedido desenvolvido no projeto piloto.

22. É assim que se pretende desenvolver o procedimento em análise, onde o preço base global está fixado nos cinquenta e seis mil, setecentos e nove euros e sessenta e três cêntimos, subdividido pelos oito lotes em função da produção estimada para cada um deles (extensão do circuito completo e número de circuitos realizáveis em função do calendário) e respetivo preço base unitário por quilómetro.

22.1. Aqueles valores encontram-se expressos no Caderno de Encargos (CE) (Cláusula 3ª) e são:

- Lote 1 – € [confidencial] para uma estimativa máxima de [confidencial].
- Lote 2 – € [confidencial] para uma estimativa máxima de [confidencial]
- Lote 3 – € [confidencial] para uma estimativa máxima de [confidencial]
- Lote 4 – € [confidencial] para uma estimativa máxima de [confidencial]
- Lote 5 – € [confidencial] para uma estimativa máxima de [confidencial]
- Lote 6 – € [confidencial] para uma estimativa máxima de [confidencial]
- Lote 7 – € [confidencial] para uma estimativa máxima de [confidencial]
- Lote 8 - € [confidencial] para uma estimativa máxima [confidencial].

22.2. Os lotes 1 a 7 têm como preço unitário máximo [confidencial] €/km e o lote [confidencial] €/km, por se realizar em período noturno.

22.3. O prazo máximo é de 365 dias podendo ser antecipado caso seja(m) atingido(s) o(s) valor(es) máximo(s) mencionados.

III — DA ANÁLISE

23. Assim, aqui chegados, do ponto de vista formal e de enquadramento institucional, nada haverá a apontar quanto à possibilidade da entidade adjudicante, enquanto autoridade de transportes, poder implementar a operação em apreço.

24. Conforme decorre do preâmbulo do Decreto-Lei n.º 60/2016, de 8 de setembro, e do respetivo artigo 2.º, o serviço público de transporte de passageiros flexível (TPF) aplica-se a situações em que exista uma baixa procura na utilização do transporte público regular ou quando o transporte público regular ou em táxi não dê uma resposta ajustada às necessidades dos cidadãos, designadamente em regiões de baixa densidade

populacional, com incidência de casos de exclusão social por via económica, ou em períodos noturnos e aos fins de semana.

25. O mesmo diploma prevê a possibilidade de realização de transporte coletivo em táxi para efeitos de prestação de serviço de TPF, sendo nestes casos efetuado mediante contrato celebrado entre o operador e a autoridade de transportes competente, aplicando-se nestes casos as disposições fixadas no contrato, quanto a tarifário e outras condições de exploração.
26. Em resultado da análise das peças procedimentais, relativas à realização de serviço de transporte de passageiros flexível, verifica-se que a prestação de serviços constantes do objeto do CE está em conformidade com Decreto-Lei n.º 60/2016, de 8 de setembro.
27. Simultaneamente atendendo à tipologia e dimensão do serviço a contratar foi adotada a modalidade de Procedimento por Consulta Prévia nos termos da alínea b) do nº 1 do artigo 16.º e Capítulo I, do título I da Parte II do CCP - Código dos Contratos Públicos, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, na sua atual redação, cumprindo os requisitos de valor, características do serviço e razões de eficiência.
28. É importante salientar que não é responsabilidade da AMT, enquanto regulador económico independente, impor a escolha de cenários ou modelos específicos. Em vez disso, cabe à AMT analisar e considerar os modelos propostos pelas autoridades de transportes, levando em conta a conformidade com o enquadramento jurídico e jurisprudencial vigente, bem como as consequências no mercado, incluindo as racionalidades previamente mencionadas neste parecer, considerando ainda impactos concorrenciais, tanto diretos como indiretos.
29. O número de circuitos, paragens e horários que se pretende contratualizar foram definidos e ajustados tendo em consideração o projeto piloto e a identificação das necessidades de mobilidade das populações dos territórios de baixa densidade.
30. O CE define as condições do serviço, nomeadamente e entre outras matérias, o seu objeto, as obrigações contratuais e as penalidades contratuais, remetendo ainda para Anexos diversa matéria técnica definidora do serviço, nomeadamente os circuitos, tarifários, reporte e normas de realização do serviço.
31. O preço que a CIM se predispõe a pagar e que forma o preço base do procedimento está claramente definido nos diversos documentos do procedimento e é indexado ao

valor do serviço em táxi estabelecido na Convenção celebrada em 27.11.2023, abrigo do disposto no Decreto-Lei n.º 297/92, de 31 de dezembro.

32. Assim, o preço atualmente em vigor é fixado em[confidencial] €/km, em serviços em que sejam transportados até 4 passageiros, acrescidos de IVA à taxa legal em vigor, e de 0,64€/km acrescido de IVA à taxa legal em vigor, em serviços em que sejam transportados mais de 4 passageiros, respetivamente em período diurno e em período noturno.
33. Sendo um serviço a realizar em táxis a ligação do preço ao valor da Convenção e suas eventuais atualizações afigura-se correto, além do mais corresponde aos valores fixados para a tarifa urbana diurna e noturna, esta última aplicável ao circuito 8.
34. Não está previsto nenhum mecanismo de atualização do preço, o que se compreende atendendo ao período de vigência prevista do contrato (365 dias), contudo tendo em consideração que o preço base unitário foi fixado tendo em consideração a Convenção mencionada e que esta poderá deixar de produzir efeitos durante a vigência dos contratos, em razão do disposto no Decreto-Lei n.º 101/2023, de 31 de outubro, não seria displicente haver uma referência a essa matéria, evitando eventuais situações de litígio ou de rescisão do contrato com implicações na disponibilização do serviço à população. Deve ser clara a distinção entre o preço contratual de referência para serviços diurnos e noturnos.
35. O circuito 8 constitui um caso a acompanhar com particular atenção, uma vez que abrange uma área relativamente grande, com dispersão de potenciais paragens e num horário não habitual neste tipo de serviços, e cuja previsão de procura e produção assentará em “cenário hipotético”², pelo que salvo melhor opinião poderá mesmo constituir-se como uma experiência piloto.
36. Neste quadro o seu funcionamento deve ser objeto de especial atenção por parte da entidade pública gestora do serviço, principalmente na definição e contabilização dos circuitos realizados, de modo a minimizar trajetos em vazio.

² “Para este lote o cálculo do valor foi apurado com base num cenário hipotético, considerando a possibilidade de circulação entre determinadas paragens” de Relatório de Monitorização, parte G – Rede a Contratualizar – Lote 8.

37. Em qualquer circunstância e em conformidade com o referido, deve ser fixado na contratação qual a base do veículo contratado de modo a garantir a otimização dos percursos.
38. No que se refere à relação com o passageiro, encontra-se estabelecida a obrigação de cumprimento da legislação em vigor, nomeadamente a que respeita ao livro de reclamações (em formato físico e eletrónico)³ devendo constar obrigações de cumprimento dos horários e obrigações ao nível da higiene, limpeza e segurança dos veículos.
39. É, contudo, essencial⁴, 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. 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*.⁵
40. Deve igualmente ser assegurando o acesso ao livro de reclamações físico e digital, nos termos do Decreto-Lei n.º 156/2005, de 15 de setembro e respeitadas as orientações da AMT quando a acessibilidade e meios de reclamação⁶ (dístico que remete para a plataforma do livro de reclamações eletrónico).
41. Este procedimento constitui uma aposta no transporte flexível no concelho, o que deverá contribuir para o reforço da inclusão e da coesão social e territorial num território de

³ Disponibilização do Livro de Reclamações Eletrónico - Informação aos Operadores Económicos - <http://www.amt-autoridade.pt/media/2162/disponibilizacaoole.pdf>

⁴ Tal como consta do relatório da AMT sobre este mesmo assunto: <http://www.amt-autoridade.pt/noticias-e-comunicados/comunicados>

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.

⁶ <https://www.amt-autoridade.pt/comunica%C3%A7%C3%A3o/not%C3%ADcias/d%C3%ADstico-a-colocar-nos-ve%C3%ADculos-afetos-ao-transporte-em-t%C3%A1xi/>

baixa densidade, bem como, à sua escala contribuir para a descarbonização do setor dos transportes.

IV – RECOMENDAÇÕES E DETERMINAÇÕES

42. Os contratos de serviço público no âmbito do RJSPTP são condicionados pelas diversas e específicas circunstâncias locais do transporte de passageiros. É necessário considerar a maturidade do mercado e os diferentes modelos contratuais adotados por cada autoridade de transportes em casos específicos.
43. Seja como for, de forma a assegurar a total conformidade do procedimento determina-se que:
 - Deve ser esclarecido, previamente ao lançamento do procedimento, através de instrumento contratual e administrativo, o enquadramento e especificação das responsabilidades de cada entidade e o seu relacionamento com os operadores designadamente quanto a fluxos financeiros e receção de reclamações;
 - Seja previsto e incluído nas peças do procedimento um mecanismo de atualização do preço, em função da alteração e atualização das mesmas nos termos legais;
 - Na previsão das coimas aplicáveis aos operadores que violem cumprimento das obrigações contratuais não se verifica a existência de valores máximos, o que deve ser retificado, não deixando de considerar fatores atenuantes como condições meteorológicas ou avarias não imputáveis e tendo em conta os artigos 42.º a 45.º do RJSPTP⁷;
 - As peças do procedimento devidamente retificadas devem ser remetidas a esta Autoridade, previamente ao lançamento do mesmo e uma vez assinados e concluído o procedimento, os contratos de serviço público e respetivos anexos, devidamente assinados, devem ser remetidos à AMT;
 - Que seja dado cumprimento às regras relativas à autorização de despesa pública e às regras de proteção de dados nos termos do RGPD;

⁷ Verifica incongruências: Na cláusula 27.º, ponto 5.c, i valor numérico é de 300€ e o valor por extenso é quatrocentos euros.

- Seja prevista, no Caderno de Encargos, a emissão de parecer prévio vinculativo da AMT (e não visto prévio, como referido).
44. Por outro lado, a título de recomendações e sem prejuízo do expresso ao longo deste parecer, refere-se:
- Seja garantido o cumprimento das obrigações relativas ao livro de reclamações, no formato físico e eletrónico, nos termos do Decreto-Lei n.º 156/2005, de 15 de setembro, na sua versão atualizada;
 - Assegure uma fiscalização rigorosa à execução contratual, designadamente quanto à definição e contabilização da extensão realizada, com especial atenção nos percursos em vazio, de modo a obviar a situações de sobrecompensação. Na monitorização, verificar eventuais concentrações de lotes, a nível concorrencial, analisando número de operadores e evolução dos preços dos lotes;
 - Garanta, mesmo que por via de intervenção das autoridades de transportes a transmissão dos dados previstos nos termos do artigo 22.º do RJSPT e dos dados operacionais previstos no Regulamento 430/2019, incluindo a elaboração, pelo gestor do contrato, de relatórios de monitorização, tendo em conta e ampliando indicadores (de qualidade de serviço, satisfação, impacto social, tempos de espera, acessibilidade de veículos, cumprimento de horários, etc) que se adequem ao contrato e tendo em conta as obrigações de informação previstas no Decreto-lei n.º 60/2016;
 - Clarificar a subcontratação, podendo ser permitida subcontratação parcial para atividades acessórias, desde que comunicada e sem prejuízo da responsabilidade do prestador, não obstante a limitação legal de potenciais prestadores;
 - Seja fomentada a adoção de medidas impulsionadoras da descarbonização, tais como (a título meramente exemplificativo) o uso de veículos “limpos”;
 - 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.

- Seja incluída uma cláusula que reflita a gestão dos riscos associado à prestação dos serviços de Transporte Público Flexível (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;
- Em futuros procedimentos, ponderar o recurso à figura da consulta preliminar ao mercado, nos termos do artigo 35.º-A do CCP, para obtenção de mais e melhor informação de fundamentação a um novo procedimento.

V — CONCLUSÕES

45. Em suma, parecer da AMT quanto às peças do procedimento tendente à contratualização dos serviços de transporte de passageiros flexível, para o Município da Guarda, é favorável por estar em conformidade com a Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, que aprova o RJSTP, bem como com o Decreto-Lei n.º 60/2016, de 8 de setembro, que estabelece as regras específicas aplicáveis à prestação de serviço público de transporte de passageiros flexível, sem prejuízo das determinações e recomendações referidas no capítulo anterior.
46. Está em causa um procedimento com as seguintes características:
- Transporte público flexível no concelho da Guarda;
 - Contrato de prestação de serviços, em que os operadores são remunerados pela produção;
 - A receita tarifária é da titularidade da entidade responsável pela despesa;
 - Estipula-se um prazo máximo de 365 dias ou até que seja atingido o valor máximo definido para cada circuito, caso ocorra antes;
 - O preço unitário por quilómetro, que constitui o preço base unitário do procedimento, coincide com o atualmente previsto para o serviço em táxi fixado na Convenção para viaturas de até 4 passageiros:
 - [confidencial] €/km, em serviços diurnos (circuitos 1 a 7) e;

- [confidencial] €/km em serviços noturnos (no circuito 8).
47. Tendo em conta o vertido nos pontos precedentes, considera-se que a operação em causa constitui uma aposta no transporte público no concelho, devendo contribuir para o reforço da inclusão e da coesão social e territorial num território de baixa densidade, bem como, à sua escala contribuir para a descarbonização do setor dos transportes, sem prejuízo do reforço deste quadro através do cumprimento das recomendações feitas pela AMT e da verificação da manutenção destes benefícios através do necessário acompanhamento da execução contratual.

Lisboa, em 18 de dezembro de 2025.

A Presidente do Conselho de Administração

Ana Paula Vitorino