PARECER N.º 40/AMT/2026

[versão não confidencial]

I - INTRODUÇÃO

1. A Comunidade Intermunicipal do Médio Tejo (CIM) remeteu em 12/01/2026 à Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT) para efeitos de emissão de parecer prévio vinculativo sobre o procedimento de contratação pública CPG/01/2026 - Aquisição de serviços de transporte a pedido para o concelho da Sertã.

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 Transportes[1].

4. 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

[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.

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.

5. De resto, haverá que relevar que o serviço público de transporte de passageiros é um serviço público essencial[2] não devendo, na medida do possível, ser interrompido.

6. Entre a CIM e a AMT relevam-se as seguintes interações:

[confidencial]

7. A CIM informou que, nos termos do n.º 5 do artigo 92.º do Código do Procedimento Administrativo, na redação introduzida pelo Decreto-Lei n.º 11/2023, de 10 de fevereiro, e após o decurso do prazo de 15 dias sobre o pedido de parecer, o procedimento prosseguiu, tendo sido lançado ao mercado em 09/02/2026, encontrando-se atualmente em fase de receção de propostas.

8. Importa, contudo, salientar que, no decurso da análise do pedido de parecer, a AMT solicitou esclarecimentos adicionais à entidade requerente, designadamente a remessa de dados detalhados de execução contratual, incluindo produção quilométrica, passageiros transportados, receitas tarifárias e compensações financeiras, informação que se revelou essencial para a apreciação da conformidade material do procedimento, nomeadamente quanto à adequação do modelo remuneratório e à verificação da inexistência de risco de sobrecompensação. São elementos necessários à adequada apreciação regulatória.

9. O artigo 95.º do Código do Procedimento Administrativo (CPA), estabelece a inutilidade superveniente dos atos preparatórios quando o seu objeto se encontra esgotado.

10. Estando o procedimento em curso, a emissão de parecer prévio pela AMT se revela materialmente inútil, pelo que se considera que deverá ser extinta a tramitação administrativa do pedido de parecer prévio vinculativo do Município,

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

por inutilidade superveniente da prática do ato administrativo, nos termos do artigo 95.º do CPA.

11. Porém, a aplicação do instituto da inutilidade superveniente não pode ser interpretada de modo absoluto ou puramente formalista, sob pena de se esvaziarem as competências materiais da AMT e se comprometer a efetividade da regulação setorial.

12. Nos termos das alíneas a) e e) do n.º 1 do artigo 5.º, compete à AMT:

    - 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 aplicável;
    - Assegurar os mecanismos de acompanhamento e avaliação dos níveis de serviço e de funcionamento dos mercados, das empresas nos setores regulados e na economia em geral, bem como de supervisão do cumprimento de objetivos económico-financeiros, quando tal for definido por instrumentos legais ou contratuais;

13. Neste contexto, considera a AMT emitir um parecer sobre este modelo de exploração, nos termos daquelas alíneas e não da alínea b) do n.º 2 do artigo 34.º do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, contendo as determinações e recomendações adiante elencadas, procedendo a uma apreciação substantiva ainda que em momento posterior à sua aprovação, ou seja:

    - Aferir a conformidade do modelo contratual;
    - Identificar, de forma fundamentada, eventuais desconformidades ou insuficiências na atuação da CIM, determinando as medidas corretivas que se mostrem necessárias;
    - Determinar, com carácter vinculativo, as correções e medidas que se imponham à CIM, designadamente em matéria de reportes,

transparência e publicitação de informação (artigo 5.º, n.º 1, alínea a), dos Estatutos);

- Recomendar boas práticas e medidas de aperfeiçoamento, no quadro da função promocional e orientadora da regulação (artigo 5.º, n.º 1, alínea b), dos Estatutos);
- Alertar para as consequências jurídicas que possam resultar da prática de atos não conformes às normas legais imperativas.

14. Sem prejuízo do exposto, cumpre salientar que a circunstância de se emitir este parecer não prejudica nem substitui eventuais pronúncias desta e de outras entidades com competências fiscalizadoras.

II – ENQUADRAMENTO

15. Foi referido pela CIM:

- O município da Sertã caracteriza-se por *"valores populacionais elevados na faixa etária dos 25 aos 64 anos, com exceção da União das Freguesias de Cumeada e Marmeleiro, onde a maioria dos habitantes tem idade igual ou superior a 65 anos.*
- *As áreas geográficas das dez freguesias situam-se entre os cerca de 100 km2 da União das Freguesias de Cernache do Bonjardim, Nesperal e Palhais e os quase 10 km2 do Carvalhal. Os valores populacionais colocam em extremos opostos as freguesias de Sertã, que ronda os 6.200 habitantes, e a União das Freguesias de Ermida e Figueiredo, com um número 14,5 vezes menor. Esta última freguesia destaca-se, igualmente, pela baixa densidade demográfica (10 hab/km2) e contrasta com a de Cabeçudo, que supera os 95 habitantes por km2."*[3]

[3] Município da Sertã

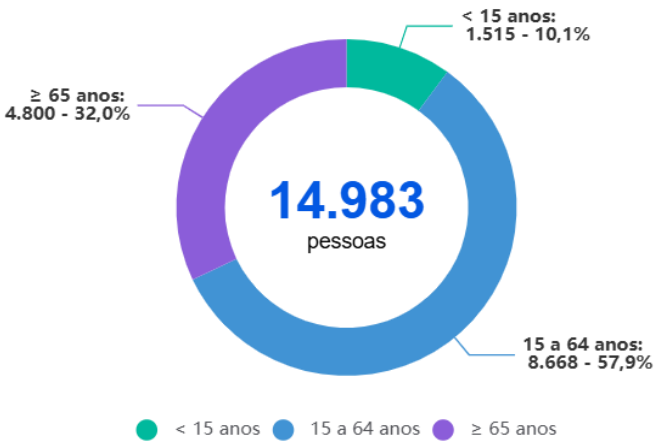

Figura 1 Fonte Pordata

Figura 2 Fonte Pordata

16. A AMT emitiu parecer prévio vinculativo quanto às peças do procedimento, por ajuste direto, com vista à "Aquisição de serviços de transporte a pedido no concelho da Sertã, nos circuitos de Castelo e Cabeçudo, Ermida e Figueiredo, Marmeleiro e Várzea dos Cavaleiros" em 2023.

17. O contrato, que ainda se mantém em vigor, previa "*um valor fixo mensal de disponibilização das viaturas de* [confidencial] *€ e um valor unitário a pagar de* [confidencial] *€ por km em cheio percorrido, observando-se o limite máximo do preço contratual de 11.340,00, ao qual acresce o valor de IVA à taxa legal em vigor.*"

18. O modelo de remuneração teve por base o tarifário aplicável aos serviços em táxi, no âmbito da Convenção de Preços celebrada entre a Direção-Geral das Atividades Económicas e a ANTRAL – Associação Nacional dos Transportadores

Rodoviários em Automóveis Ligeiros e a Federação Portuguesa do Táxi – F.P.T., ao abrigo do disposto no Decreto-Lei n.º 297/92, de 31 de dezembro.

19. A CIM reportou dados relativamente a 2025 quanto ao modelo implementado:

[confidencial]

Figura 3 - Fonte Município

20. Da análise dos dados de execução contratual remetidos pela CIM relativos ao ano de 2025, verifica-se que o serviço apresentou uma procura total de 3 396 passageiros, correspondente a uma média aproximada de 11 passageiros por dia útil, com a realização de 20 274 km em cheio e 32 908 km totais.

21. A receita tarifária anual ascendeu a cerca de [confidencial] €, tendo sido paga uma compensação financeira de aproximadamente [confidencial] €, o que evidencia a natureza estruturalmente deficitária do serviço, característica dos serviços de transporte flexível em territórios de baixa densidade, não se identificando, ainda assim, indícios de sobrecompensação face aos níveis de procura e produção quilométrica registados.

II.I. - Rede a contratualizar

22. A CIM começa por fazer um enquadramento do pedido de parecer prévio *"identificando o transporte flexível no projeto - Melhoria da Mobilidade, previsto nas Opções do Plano e Orçamento 2026."*

23. Refere que *"considerando a aproximação do valor contratual máximo e da data de término dos contratos celebrados com os operadores de transporte para realização dos serviços de transporte a pedido no concelho da Sertã, torna-se necessário avançar com a preparação de novo procedimento de contratualização dos serviços de modo a garantir a continuidade dos serviços de transporte a pedido no concelho da Sertã."*

24. A CIM apresenta *"uma proposta de revisão dos serviços de transporte a pedido no concelho de Sertã, designadamente com os seguintes objetivos:*

- *Alteração da frequência dos circuitos, para que se realizem todos os dias úteis;*
- *Criação de uma nova circulação ao final da tarde;*

- *Reestruturação dos serviços /circuitos, tornando-os mais intuitivos para os utilizadores, e garantindo a ligação de todos os lugares à Sertã e a Cernache do Bonjardim.*

25. Os pressupostos inerentes a esta proposta de revisão são os seguintes*:*

- *"A complementaridade com a rede regular de transporte público;*
- *A configuração dos serviços tem como objetivo prioritário assegurar ligações de todos os lugares à Sertã e a Cernache de Bonjardim, e dentro das restantes freguesias, assegurar circuitos de ligação dos lugares à respetiva sede de freguesia;*
- *Na época balnear, disponibilizar ligações ao sábado e domingo à tarde para as praias fluviais de Trízio e Troviscal;*
- *Assegurar ligações à Sertã aos domingos de Feira dos Produtos da Terra*
- *Manter na mesma faixa horária atualmente existente nos serviços TaP para os novos circuitos e criar ligação adicional no período da tarde, aos dias úteis*

26. Em síntese, a configuração proposta para o serviço resulta assim no seguinte:

FREGUESIA / ZONA	PARAGEM-BASE	PARAGENS ABRANGIDAS PELO CIRCUITO	PERÍODO DE FUNCIONAMENTO	HORÁRIOS			
				CHEGADAS À PARAGEM-BASE		PARTIDAS DA PARAGEM-BASE	
Sertã	Sertã P1 (Praça Táxis)	Todas as paragens TaP do concelho	Dias Úteis Sábados, exceto feriados Domingos de Feira dos Produtos da Terra	09:00	12:30	13:00	17:15
	Sertã P2 (Junta de Freguesia)						
	Sertã P3 (Centro)						
	Sertã P4 (Rua dos Combatentes)						
	Sertã P5 (Centro de Saúde)						
	Sertã P6 (Piscina Municipal)						
Cernache de Bonjardim	Cernache de Bonjardim P1 (Terminal)	Todas as paragens TaP do concelho	Dias Úteis Sábados, exceto feriados	09:15	12:45	12:45	17:00
	Cernache de Bonjardim P2 (JF)						
	Cernache de Bonjardim P3 (Ext. Saúde)						
Cabeçudo	Cabeçudo	Todas as paragens TaP da freguesia	Dias Úteis Sábados, exceto feriados	08:50	12:20	13:10	17:25

Carvalhal	Carvalhal (Pedrogão Pequeno)	Todas as paragens TaP da freguesia	Dias Úteis Sábados, exceto feriados	08:40	12:10	13:20	17:35
Castelo	Castelo (Sertã)	Todas as paragens TaP da freguesia	Dias Úteis Sábados, exceto feriados	08:45	12:15	13:15	17:30
Pedrogão Pequeno	Pedrógão Pequeno	Todas as paragens TaP da freguesia	Dias Úteis Sábados, exceto feriados	08:50	12:20	13:10	17:25
Troviscal	Troviscal P1 (JF) Troviscal P2 (Praia Fluvial)	Todas as paragens TaP da freguesia	Dias Úteis Sábados, exceto feriados	08:45	12:15	13:15	17:30
Várzea de Cavaleiros	Várzea dos Cavaleiros	Todas as paragens TaP da freguesia	Dias Úteis Sábados, exceto feriados	08:40	12:10	13:20	17:35
Cumeada e Marmeleiro	Cumeada P1 (Sertã) Cumeada P2 (JF) (Sertã) Marmeleiro P1 (Igreja/Centro Dia) Marmeleiro P2 (Entrada Nascente)	Todas as paragens TaP da freguesia	Dias Úteis Sábados, exceto feriados	08:50	12:20	13:10	17:25
Ermida e Figueiredo	Ermida Figueiredo	Todas as paragens TaP da freguesia	Dias Úteis Sábados, exceto feriados	08:30	12:00	13:30	17:45
Circuito Praias	Trízio P1 (Praia Fluvial do Trízio) Troviscal P2 (Praia Fluvial)	Todas as paragens TaP do concelho	Sábados e Domingos (Época Balnear)	13:00		18:00	

Figura 4 - Paragens - Horários Fonte Município

27. A CIM fundamenta a proposta de preço base contratual que:

- *"no âmbito de anteriores procedimentos de contratualização, foi definido o preço base contratual máximo de* [confidencial] *€/km em cheio percorrido, bem como um valor fixo mensal de disponibilidade de*[confidencial] *€/mês em cada lote (exceto o lote das praias que apenas funciona na época balnear). Neste contexto, considera-se pertinente a atualização do preço base contratual que tem vindo a ser aprovado em anteriores procedimentos para:*
  - *Valor fixo mensal:* [confidencial] *€/mês*
  - *Valor base para km em cheio percorrido:* [confidencial] *€/km"*
- *O valor do n.º km realizados será determinado com base nos serviços efetivamente efetuados sendo o respetivo cálculo efetuado através da plataforma de gestão de reserva, 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 (não são contabilizados os km 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).

28. Para o presente procedimento concursal a CIM *"considera o histórico de procura registada e um acréscimo de 10% nos kms realizados face à oferta atualmente em vigor, apresenta-se a seguinte estimativa de encargos com a presente aquisição de serviço, considerando um prazo contratual máximo de 36 meses:"*

[confidencial]

Figura 5 Fonte Município

29. A CIM considera o seguinte planeamento financeiro plurianual, em cada lote:

[confidencial]

Figura 6 Fonte Município

30. Considerando o valor máximo global até ao limite de [confidencial] € + IVA propondo a adoção de um procedimento de Consulta Prévia, nos termos da alínea c) do número 1 do artigo 20.º do Código dos Contratos Públicos.

31. Nesse sentido, quanto à escolha das entidades a convidar, a CIM propõe contactar os operadores de táxi licenciados no concelho da Sertã.

[confidencial]

Figura 7 Fonte Município

32. Quanto ao sistema tarifário:

[confidencial]

Figura 8 Fonte Município

33. Quanto à arquitetura funcional do Serviço, a CIM tipifica:

- *"Os operadores, motoristas e veículos a afetar aos serviços de transporte a pedido deverão cumprir todos os requisitos legais necessários para o transporte de passageiros;*
- *Quanto ao serviço do presente projeto, os veículos deverão circular com os dísticos de identificação de realização do serviço de transporte flexível e do serviço de transporte a pedido, a fornecer pela Comunidade Intermunicipal do Médio Tejo;*

- *A Comunidade Intermunicipal do Médio Tejo prevê a disponibilização de equipamentos(s) de venda portátil do sistema de bilhética do transporte a pedido necessários para a execução do contrato, que para além de permitir a venda de bilhetes do serviço de transporte a pedido, permitirão ao centro de controle conhecer a posição dos veículos em tempo real e obter os registos dos serviços efetuados;*
- *Os veículos deverão oferecer boas condições de conforto, segurança, limpeza e aspeto geral."*

34. A CIM apresenta um conjunto de indicadores de monitorização da prestação do serviço. A saber:

Área temática	Indicadores
Condições Gerais	Disponibilização de livro de reclamações (s/n)
	N.º de reclamações registadas por passageiros
	N.º de sugestões apresentadas à CIMT pelo prestador de serviço para melhoria dos serviços
Recursos humanos	N.º de efetivos
	N.º de motoristas, desagregados por carga de horária de trabalho afeta aos serviços prestados
	N.º de pessoal de manutenção /oficinas, desagregados por carga de horária de trabalho afeta aos serviços prestados
	N.º médio de horas diárias de trabalho por efetivo
Custos Diretos (fixos)	Custos com pessoal (desagregação mensal)
	Custo com seguros (desagregação mensal)
	Custo com inspeções (desagregação mensal)
	Custo com amortizações (desagregação mensal)
Custos Diretos (variáveis)	Combustíveis e consumíveis (desagregação mensal)
	Manutenção e conservação da frota (desagregação mensal)
Custos Indiretos	Outros custos de operação e gestão (desagregação mensal)
Sobre a frota	N.º de viaturas afetas ao serviço, com indicação da lotação e local habitual de estacionamento
	Taxa de mobilização dos veículos (n.º de dias em que os veículos realizaram serviço/ n.º de dias de serviços previstos)
	N.º de viaturas afetadas ao serviço, desagregadas por tipo de combustível e tipologia EURO
	N.º de viaturas com climatização
	N.º de viaturas com acessibilidade a pessoas com mobilidade reduzida
	Idade média das viaturas afetas ao serviço
	Consumo médio da frota por km (l/100 km)

II.II.- O Caderno de Encargos (CE)

35. O CE define o objeto na sua Cláusula 1ª *como "a aquisição de serviços de transporte flexível de passageiros no concelho da Sertã, no âmbito do projeto Transporte a Pedido no Médio Tejo",* organizada em sete lotes territoriais.

- *Lote 1: Sertã (Amioso)*

- *Lote 2: Carvalhal e Pedrogão Pequeno*
- *Lote 3: Castelo e Cabeçudo*
- *Lote 4: Troviscal*
- *Lote 5: Ermida e Figueiredo, Marmeleiro e Várzea dos Cavalheiros*
- *Lote 6: Cernache de Bonjardim*
- *Lote 7: Praias Fluviais*

36. Nos termos da Cláusula 5.ª do CE, o contrato tem a duração inicial de 12 meses, automaticamente renovável até ao limite máximo de 36 meses ou até ser atingido o valor global contratual, iniciando-se a prestação de serviços em data a indicar pela CIM, com antecedência mínima de 5 dias e até dois meses após a outorga. Prevê-se ainda um período de transição prévio ao início da operação, que inclui a indicação dos motoristas no prazo de 3 dias úteis e a respetiva participação obrigatória em sessão de informação promovida pela entidade adjudicante.

37. Nos termos da Cláusula 6.ª do CE, a remuneração do adjudicatário assenta num modelo de compensação financeira composto por (i) um valor fixo mensal de disponibilidade da viatura, no montante de [confidencial] € (acrescido de IVA) para os Lotes 1 a 6, não sendo atribuído qualquer valor fixo ao Lote 7, e (ii) um valor variável por quilómetro em cheio realizado, correspondente ao preço constante da proposta adjudicada.

38. Estabelece-se como parâmetro base do preço contratual o valor unitário de 0,95€/km em cheio (remunerando-se apenas os quilómetros efetuados com passageiros a bordo), até aos seguintes limites por lote:

- *Lote 1:* [confidencial] *€ + IVA;*
- *Lote 2:* [confidencial] *€ + IVA;*
- *Lote 3:* [confidencial] *€ + IVA;*
- *Lote 4:* [confidencial] *€ + IVA;*
- *Lote 5:* [confidencial] *€ + IVA;*
- *Lote 6:* [confidencial] *€ + IVA;*
- *Lote 7:* [confidencial] *€ + IVA.*

39. O preço contratual inclui todos os custos, encargos e despesas cuja responsabilidade não esteja expressamente atribuída ao contraente público.

40. Nos termos da Cláusula 7.ª do CE, a compensação financeira devida ao operador é calculada com base na oferta real de transporte produzida, em função do custo/km, sendo o montante a pagar apurado de acordo com a seguinte fórmula:

(valor adjudicado por km x n.º km em cheio realizados) – (proveitos obtidos com as tarifas de transporte a pedido)

"O valor do n.º km realizados será determinado com base nos serviços efetivamente efetuados sendo o respetivo cálculo efetuado através da plataforma de gestão de reserva, 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 (não são contabilizados os km 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)."

41. Nos termos da Cláusula 9.ª do CE, os operadores, motoristas e veículos afetos ao serviço de transporte a pedido devem cumprir todos os requisitos legais aplicáveis ao transporte rodoviário flexível de passageiros, admitindo-se a subcontratação mediante autorização da Comunidade Intermunicipal do Médio Tejo e prévia aprovação das entidades competentes, mantendo-se a exigência de integral cumprimento dos requisitos legais por parte dos subcontratados.

42. Nos termos da Cláusula 10.ª do CE, a estrutura do serviço de transporte a pedido, designadamente quanto a horários e paragens, encontra-se definida no Anexo I, devendo os operadores afetar veículos em número e com capacidade suficientes para assegurar os horários programados, em conformidade com os requisitos mínimos fixados para cada lote de operação.

Lote	Número mínimo de viaturas	Capacidade mínima de transporte de passageiros
Lote 1	1	4
Lote 2	1	4
Lote 3	1	4
Lote 4	1	4
Lote 5	1	4
Lote 6	1	4
Lote 7	1	4

Figura 9 Fonte Município

43. Prevê ainda a Cláusula 10.ª que, preferencialmente, os veículos afetos ao serviço sejam facilmente acessíveis a pessoas com mobilidade reduzida, estabelecendo-se, contudo, que tal requisito não assume natureza eliminatória ou condição de exclusão.

44. Nos termos da Cláusula 11.ª do CE, as tarifas e títulos de transporte aplicáveis ao serviço encontram-se definidos no Anexo I, prevendo-se um desconto de 50% para crianças entre os 4 e os 12 anos (inclusive) e gratuitidade para crianças até aos 3 anos (inclusive). Estão disponíveis os títulos bilhete simples, meio bilhete e multiviagens de 10 viagens pré-compradas, podendo ser criados títulos por deliberação do Conselho Intermunicipal da CIM.

45. Nos termos da Cláusula 15.ª do CE, o adjudicatário fica obrigado, designadamente, a disponibilizar livro de reclamações em formato físico e eletrónico, nos termos legais aplicáveis; a prestar à CIM a informação necessária à elaboração de relatórios públicos, em cumprimento do Regulamento n.º 430/2019; a assegurar o cumprimento dos deveres de informação previstos no artigo 22.º do RJSPTP; a manter sistema contabilístico adequado que permita auditoria aos dados de exploração; a colaborar em ações de fiscalização, auditoria ou inspeção; e a garantir os meios humanos, materiais e organizativos necessários à execução do serviço, incluindo o cumprimento das obrigações legais em matéria laboral e de proteção dos trabalhadores.

46. Nos termos da Cláusula 16.ª do CE, para além do regime contraordenacional previsto no artigo 46.º do RJSPTP, encontram-se estabelecidas penalizações contratuais aplicáveis ao incumprimento das obrigações do adjudicatário, calculadas mensalmente e classificadas como infrações leves, graves e muito graves.

47. As infrações leves são sancionáveis com multa contratual até 50€; as infrações graves com multa entre 50€ e 100€; e as infrações muito graves com multa entre 100€ e 200€, conforme tipificação remissiva para as alíneas k) l) e x) da cláusula 15.ª do CE.

48. Nos termos da Cláusula 18.ª do CE, o acompanhamento da execução contratual assenta numa articulação permanente com a CIM, os Municípios envolvidos e demais entidades públicas com competências no domínio dos transportes,

prevendo-se a realização de reuniões de trabalho com periodicidade a definir em função do desenvolvimento da prestação de serviços.

II.III. - Convite

49. Do Convite resulta que o objeto do procedimento será executado na área territorial do concelho da Sertã, sendo adotado o procedimento de consulta prévia, ao abrigo da alínea c) do n.º 1 do artigo 20.º do Código dos Contratos Públicos.

50. Resulta também que o preço a apresentar pelos concorrentes não pode exceder o valor base de 0,95€/km em cheio realizado, acrescido de IVA à taxa legal em vigor, nos termos do n.º 3 da Cláusula 6.ª do Caderno de Encargos.

51. Nos termos do n.º 2 do artigo 88.º do Código dos Contratos Públicos não é exigível a prestação de caução.

III – DA ANÁLISE

III.I. - Autoridade de Transportes

52. 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.

53. 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.[4] [5]

54. 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."*

[4] 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.

[5] 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

55. Os municípios da Sertã e de Vila de Rei passaram a integrar a Comunidade Intermunicipal da Beira Baixa, nos termos da Lei n.º 24-A/2022, mantendo, contudo, participação na concessão do serviço público de transporte de passageiros do Médio Tejo.

56. O Município da Sertã delegou na CIM, no que respeita ao serviço público de transporte de passageiros de âmbito municipal ou que se desenvolvam, integral ou maioritariamente, na área geográfica do Médio Tejo, as competências de organização, planeamento, desenvolvimento e articulação das redes e linhas do serviço público de transporte de passageiros. Incluindo o transporte flexível ou a pedido.[6]

III.II. - Obrigações de serviço público

57. 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*".

58. 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"*.

59. 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.

60. A AMT questionou quanto à conformidade material do procedimento, nomeadamente quanto à adequação do modelo remuneratório e à verificação da inexistência de risco de sobrecompensação, que exige a análise dos dados efetivos de exploração do serviço.

61. Nesse sentido solicitou-se o reporte de dados da execução contratual desagregada, nomeadamente:

[6] Contrato interadministrativo entre a CIM Médio Tejo e o Município da Sertã

- Produção quilométrica mensal realizada;
- Número mensal de passageiros transportados;
- Receita tarifária mensal obtida;
- Valor mensal de compensação financeira pago ao operador;
- Taxa média de ocupação das viaturas afetas ao serviço;
- Desvio entre quilómetros programados e quilómetros efetivamente realizados;
- Identificação de eventuais penalizações aplicadas no âmbito do contrato em vigor, com indicação da respetiva fundamentação.

62. Solicitou-se o envio do relatório de fundamentação que explicite, no mínimo, a metodologia adotada para fundamentar a atualização do preço base unitário (de [confidencial] €/km para [confidencial] €/km) e para estimar o acréscimo de 10% na produção quilométrica face à oferta atualmente em vigor.

63. A CIM esclareceu que:

- *Não se verificou a aplicação de penalizações no âmbito dos contratos em vigor.*
- *O último procedimento de transporte a pedido para o concelho de Sertã, foi contratado em 2023, com o valor base de* [confidencial] *€/km. Assim, considerou atualização do valor base de acordo com a taxa de inflação de 2024 (2,4%) e de 2025 (2,3%), resultando no valor de* [confidencial]*, o qual foi superiormente arredondado para* [confidencial] *€.*
  - *Considerou-se a possibilidade de um acréscimo de procura de 10%, tendo em conta que a revisão da oferta de serviços de transporte a pedido no concelho de Sertã inclui oferta mais abrangente do que a que vigorava em 2025, nomeadamente:*
  - *Alteração da frequência dos circuitos, para que se realizem todos os dias úteis, em vez de funcionarem apenas em alguns dias da semana;*
  - *Criação de uma nova circulação ao final da tarde.*

- *A estimativa de acréscimo de procura de 10% foi tida em conta para a definição do valor máximo global do contrato, sendo que a compensação ao operador será feita com base nos km efetivamente realizados, nos termos definidos nas peças do procedimento.*

64. A CIM remeteu os dados de execução contratual no ficheiro em anexo, contendo informação referente ao ano de 2025, relativa a km realizados, n.º passageiros, receita tarifária, compensação financeira, % km realizados/km programados (km teóricos).

65. Acresce que os dados de execução contratual evidenciam níveis de procura relativamente reduzidos face à oferta disponibilizada, circunstância que confirma a natureza social e de coesão territorial do serviço de transporte flexível em territórios de baixa densidade, devendo, contudo, ser assegurada uma monitorização contínua da evolução da procura e da adequação da oferta às necessidades efetivas da população.

III.III. - Regime de contratualização

66. 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.

67. 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."*

68. 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.

69. 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.

70. A CIM fundamenta a escolha do procedimento, "*nos termos da regra geral de escolha do procedimento, e atendendo ao valor máximo do benefício económico que pode ser obtido pelo adjudicatário com a execução do contrato a celebrar, propondo a adoção de um procedimento de Consulta Prévia, nos termos da alínea c) do número 1 do artigo 20.º do Código dos Contratos Públicos.*"

71. 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.

72. O prazo para execução da presente prestação de serviços é de 36 meses, a contar da data de início da exploração dos serviços.

73. 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.

74. 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.

75. As orientações constantes da Comunicação da Comissão Europeia sobre o transporte local de passageiros a pedido eficiente e sustentável (táxis e VPA)[7] 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.

76. 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

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

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.

77. 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.

78. Face aos dados da execução reportados, entende-se adequada a afetação de um único operador por circuito.

79. 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",* o que se confirma no modelo proposto (7 lotes).

80. Atenta a tipologia dos serviços a prestar e o universo de operadores a afetar à sua execução, considera-se que a prestação de serviços constitui a modalidade contratual mais adequada à respetiva contratualização, encontrando-se, no caso em apreço, o procedimento estruturado em 7 Lotes.

81. 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.

82. 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."[8]

III.IV. - Monitorização/transmissão de informação

83. No que respeita à execução contratual, sublinha-se a necessidade de assegurar uma adequada monitorização dos pressupostos e variáveis relevantes à avaliação do desempenho do serviço, designadamente através da recolha e transmissão de informação que permita calcular indicadores de performance, aplicar eventuais penalizações e garantir níveis adequados de qualidade e eficiência na utilização de recursos públicos.

84. A informação transmitida pelos operadores deve ser atualizada, certificada ou auditada sempre que necessário, devendo estes cumprir as obrigações de reporte previstas no artigo 22.º do RJSPTP e no Regulamento n.º 430/2019, designadamente quanto à prestação de dados operacionais, financeiros e de exploração, colaboração em auditorias, reporte de receitas e participação no acompanhamento da execução contratual.

85. Prevê-se ainda um regime de penalizações aplicável a incumprimentos na prestação do serviço, incluindo falhas na realização de serviços solicitados, atrasos face aos horários programados e incumprimentos no reporte de receitas ou validação de títulos de transporte, bem como um regime de classificação das infrações em leves, graves e muito graves, com multas contratuais associadas.

86. Em caso de incumprimento reiterado ou grave, poderá ainda ocorrer suspensão de pagamentos, aplicação de penalidades adicionais ou resolução do contrato, nos termos do CCP.

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

88. Desta forma, deve ser garantido que se cumprem todas as obrigações de informação previstas naquela disposição[9].

[8] 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

[9] 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

89. Embora o procedimento preveja um conjunto de indicadores de monitorização da prestação do serviço, verifica-se que a periodicidade de reporte definida poderá revelar-se limitada para efeitos de acompanhamento regular da execução contratual, recomendando-se que a entidade adjudicante assegure mecanismos de monitorização periódica adequados que permitam avaliar, de forma contínua, a qualidade do serviço, os níveis de procura e a eficiência operacional do sistema.

III.V. - Direitos dos Passageiros

90. É essencial[10] 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.

91. 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 [11] [12].

IV - RECOMENDAÇÕES

92. 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, quanto à monotorização da execução contratual, recomenda-se à CIM:

- Nos termos do artigo 22.º do RJSPTP, se proceda à transmissão dos dados previstos no Regulamento n.º 430/2019, de 16 de maio. Considerando o

[10] 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

[11] 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.

[12] 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/

valor dos contratos e a dimensão das empresas, deverá ter-se em conta que as obrigações de reporte poderão induzir 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.

- Seja garantido, 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;
- Nos termos do artigo 48.º do RJSPTP, transmita à AMT eventuais factos subsumíveis aos tipos contraordenacionais previstos legalmente, caso se verifiquem, designadamente, o incumprimento de obrigações de serviço público previstas nos contratos e de reporte de informação legalmente prevista, imediatamente após a tomada de conhecimento da sua verificação, colaborando na instrução do processo contraordenacional;
- Se garanta o 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;
- Quanto a seguros, como por exemplo, seguro de responsabilidade civil obrigatório, seguro de passageiros, seguro de veículos afetos ao serviço, seguro contra acidentes de trabalho para motoristas, se garanta os legalmente exigíveis;
- Possa ser garantida, a possibilidade de canais alternativos de reserva, presenciais, SMS, apoios das juntas de freguesia para que não se exclua populações com menor literacia digital;
- Possam ser medidos indicadores de desempenho, nomeadamente a satisfação dos passageiros, o tempo de resposta, a taxa de ocupação, entre outros que se adequem ao contrato.

93. Recomenda-se ainda que, em futuros procedimentos:

- Se obtenha parecer prévio vinculativo antes do lançamento do procedimento, devendo ser remetido a esta Autoridade com a devida antecedência;

- Se proceda à identificação expressa do parecer da AMT nas peças do procedimento, em cumprimento do n.º 5 do artigo 36.º do CCP;
- O modelo de contratualização assegure a possibilidade de participação de todos os operadores legalmente habilitados à prestação do serviço no território em causa, garantindo um acesso efetivo e não discriminatório ao procedimento;
- Esteja incluído nas peças 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;
- Seja incluída uma cláusula no caderno de encargos que reflita a gestão dos riscos associados 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;
- Se pondere a 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 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;
- Nos termos do Decreto-Lei n.º 82/2022, se considere a acessibilidade dos canais digitais de informação e reserva, a definição de requisitos mínimos

de acessibilidade e a previsão de mecanismos de monotorização e reporte de cumprimento das obrigações de acessibilidade;

- Que seja dado cumprimento às regras relativas à autorização de despesa pública;
- Seja tipificada uma cláusula que vincule o TPF aos objetivos estratégicos da CIM e aos planos municipais de mobilidade.

V - DAS CONCLUSÕES

94. No que concerne ao objeto específico deste parecer, está em causa o procedimento de contratação pública CPG/01/2026 - Aquisição de serviços de transporte a pedido para o concelho da Sertã:

- O modelo prevê um procedimento de Consulta Prévia por lotes (7), um por cada circuito, sendo consultados os operadores do município habilitados para a exploração de serviços de transporte flexível;
- Valor Base: € [confidencial] + IVA
    - Valor fixo mensal: [confidencial] €/mês
    - Valor base para km em cheio percorrido: [confidencial] €/km
- Prazo de execução: 36 meses.

95. Estando o procedimento em curso e tendo em conta a ininterruptibilidade de um serviço público essencial, nos termos das alíneas a), e), j, k) e m) do n.º 1 e da alínea a) do n.º 2 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, propõe-se a emissão de parecer contendo as recomendações constantes do mesmo, sobretudo as relativas a execução contratual e transmissão de informação

Lisboa, 09 de abril de 2026.

A Presidente do Conselho de Administração

Ana Paula Vitorino