

PARECER N.º 69/AMT/2025

[versão não confidencial]

I - INTRODUÇÃO

1. A Comunidade Intermunicipal do Alentejo Central (CIM) remeteu em 31/01/2025 à Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT) para efeitos de emissão de parecer prévio vinculativo, o «Projeto de Regulamento de Adesão ao Sistema de Transporte Público Flexível do Alentejo Central» (doravante, também designado por TPF) na sua área de abrangência.
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 Ecosistema 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

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.

(Regulamento), com o Decreto-Lei n.º 60/2016 de 8 de setembro, bem como com o Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro (CCP) e (ii) em segundo lugar, o suprimento 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.

II – ENQUADRAMENTO

AS EXPERIÊNCIAS-PILOTO

7. A CIM começa por fazer um enquadramento do pedido de parecer prévio vinculativo, clarificando que *“...No território do Alentejo Central, os municípios de Reguengos de Monsaraz, Alandroal e Vendas Novas avocaram a sua competência delegada implementando experiências piloto a título provisório, para a exploração de serviços de transporte público flexível com recurso a táxis. Posteriormente, a CIMAC assumiu as suas competências neste domínio tendo lançado um projeto piloto no Município de Évora, também este a título experimental e provisório”*.
8. Neste domínio, clarifica ainda que:

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

- *A implementação de serviços de TPF no Alentejo Central iniciou-se nos municípios de Reguengos de Monsaraz e de Vendas Novas em 2021 e 2022, respetivamente. Para o efeito os municípios avocaram temporariamente as suas competências para efeitos de implementação destes serviços a título de experiência piloto.*
 - *Os municípios de Reguengos de Monsaraz e de Vendas Novas integraram um projeto-piloto da CCDR Alentejo, que visava implementar sistemas de transporte a pedido em todos os municípios do Alentejo. Estes dois municípios recorreram à plataforma disponibilizada por esta entidade. As referidas experiências-piloto decorreram:*
 - i. Município de Reguengos de Monsaraz – 1 de julho de 2021 a 31 de julho de 2023 (25 meses). Foi sujeito a PPV da AMT³ e lançado um procedimento de consulta prévia para atribuição dos serviços.*
 - ii. Município de Vendas Novas – entre outubro de 2022 e junho de 2023*
 - *No caso específico de Évora, o município delegou as competências na CIM, com exceção dos serviços urbanos, tendo em funcionamento, desde novembro de 2024, uma experiência-piloto de TPF, a qual terminará em maio de 2025.⁴*
9. A CIM atesta que os resultados se revelaram “positivos das várias experiências piloto testadas no Alentejo Central”, o que evidencia a “importância destes serviços para servir este território em complemento com os serviços de transporte público regular de passageiros”.
10. Refira-se que este serviço tem vindo a ser implementado com grande sucesso, tendo sido destacado pela União Europeia como um exemplo de boas práticas de mobilidade regional. O reconhecimento 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 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”.

³ Parecer n.º 99/AMT/2020 – Aquisição de serviços de transporte rodoviário de passageiros flexível em táxi, no âmbito do projeto transporte a pedido, para o concelho de Reguengos de Monsaraz.

⁴ Estudo remetido pela CIM em 16/05/2025

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

⁶ <https://www.interregeurope.eu/>

11. De acordo com a CIM, “o serviço beneficia, em especial, a população de áreas remotas e é, também, muito relevante no verão, quando há uma redução do serviço habitual de transportes públicos”. Dos dados remetidos pela CIM é de salientar:

Experiência Piloto	Évora	Reguengos de Monsaraz	Vendas Novas
<i>Viaturas</i>	3 <i>Viaturas</i>	3 <i>Viaturas</i>	7 <i>Viaturas</i>
<i>Passageiros</i>	47 (6 Meses)	214 (25 Meses)	104 (9 meses)

12. Nesta medida, a contratação destes serviços tem vindo a ser efetuada nos termos do disposto no CCP, com recurso a procedimentos de consulta prévia no caso de Reguengos de Monsaraz e pré-contratuais na modalidade de ajuste direto por experiência-piloto, no caso de Évora e Vendas Novas, de acordo com a informação remetida pela CIMAC ⁷.
13. Relativamente aos gastos durante a vigência dos projetos pilotos anuais com o serviço de TPF, a CIM reportou os custos das experiências-piloto dos Municípios dos circuitos de Évora, Reguengos de Monsaraz e Vendas Novas:

[confidencial]

14. Os pagamentos aos operadores decorreram de preço/km e uma determinada taxa de saída (Valores com IVA):
- Évora - [confidencial] €/Km - preço unitário por quilómetro em cheio e em vazio. Acresce uma taxa de saída de [confidencial] €;
 - Reguengos de Monsaraz - [confidencial] €/km - preço unitário por quilómetro em cheio⁸. Acresce uma taxa de saída [confidencial][confidencial]€;
 - Vendas Novas - [confidencial] €/km - preço unitário por quilómetro em cheio e vazio.⁹ Acresce uma taxa de saída de [confidencial]€.
15. Mais informa a CIM que *“a generalização das experiências piloto a vários concelhos do Alentejo Central e o desmultiplicar de contratos de serviço público para atribuição dos serviços de transporte público flexível, bem como a necessidade de se avançar com múltiplos contratos com diversos operadores de táxi que, de um modo geral, revelam*

⁷ Estudo remetido pela CIM em 16/05/2025

⁸ Preço Contratual - artigo 18^a da Clausula 15^a do CADERNO DE ENCARGOS PROCEDIMENTO CONCURSAL POR CONSULTA PRÉVIA AQUISIÇÃO DE SERVIÇOS.

⁹ Confirmado com a CIMAC.

dificuldades no domínio de plataformas digitais e os aspetos burocráticos associados aos procedimentos de contratação pública, registam-se como dificuldades na contratação atempada de operadores para a realização dos serviços, colocando-se em risco a continuidade da exploração dos mesmos.”

16. *Ora, “acresce que pretende dispor de um leque alargado de operadores de transporte público que potencie a inclusão da generalidade dos operadores de táxi¹⁰ do Alentejo Central, potenciando assim a inclusão de um maior número de agentes económicos locais que preencham os requisitos para se constituírem como operadores de TPF e, simultaneamente, permita satisfazer os interesses da população em geral. Este pretende definir condições iguais para todos e não discriminatórias no acesso à prestação de serviços de TPF.”*
17. *Destarte, uma das principais ilações a retirar da fase experimental é a incompatibilidade entre a procura registada por parte dos utilizadores com um modelo de contratação dos serviços de TPF em táxi a um único operador.*

III – DA ANÁLISE

Autoridade de Transportes

18. Do ponto de vista formal e de enquadramento institucional, nada haverá a apontar quanto à iniciativa em apreço pela CIM enquanto autoridade de transportes, nos termos conjugados dos artigos 6.º e 10.º do RJSPTP.
19. 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^{11 12}.

¹⁰ Desde que cumpridas as condições legalmente exigidas para o exercício da respetiva atividade e acesso ao mercado, nomeadamente nos termos do Decreto-Lei n.º 101/2023, de 31 de outubro, que estabelece o Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros em Táxi.

¹¹ 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.

¹² 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

20. 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.*”
21. Ora, a CIM celebrou contratos interadministrativos com os Municípios¹³ da sua área de abrangência, através dos quais estes últimos delegaram na primeira o exercício das competências associadas ao serviço público de transporte de passageiros¹⁴.
22. A CIM encontra-se, desta forma, legitimada para o exercício das competências dos Municípios no que respeita ao referido regime de exploração.

Obrigações de serviço público

23. 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*”.
24. 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*”.
25. Assim, é de sublinhar que, no caso concreto:
- As obrigações de serviço público são descritas de forma expressa;
 - São impostas obrigações de serviço público, como sejam obrigações de informação e reporte de elementos operacionais, económicos e financeiros, com remissão pontual para os respetivos diplomas legais;
 - Não se identifica o fomento da detenção de sistemas contabilísticos adequados, que introduzam transparência e permitam separar as contas de diferentes atividades e ainda possibilitem a deteção de situações de sobrecompensação ou outras de desajustamento face a dados reais;

interadministrativos, respeitando, igualmente, o previsto na Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, na sua redação atual, com as devidas adaptações

¹³ 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”

¹⁴ Contratos interadministrativos de delegação de competências relativo aos Serviços Públicos de Transporte de Passageiros Municipais e Inter-Regionais disponíveis em <https://www.cimac.pt/autoridade-de-transportes/>

- São estabelecidas, de forma genérica, obrigações de relacionamento com os passageiros;
 - Verifica-se apenas a previsão do indicador de desempenho – realização de serviços.
26. Sendo as obrigações estabelecidas de forma clara, objetiva e transparente, melhor se justifica o dispêndio de dinheiros públicos de forma correta e adequada ao serviço, sem que tal constitua uma vantagem não aceitável para uns operadores, em detrimento dos restantes.
27. Por fim, realça-se o facto de, na análise ao projeto de regulamento, não se vislumbrar qualquer incentivo para a utilização de veículos com emissões nulas, ou para quaisquer medidas de fomento da sustentabilidade.
28. Ora, a Comissão Europeia já emitiu a *“Comunicação da Comissão sobre o transporte local de passageiros a pedido eficiente e sustentável (táxis e VPA)”*¹⁵, que, no que concerne aos requisitos para os veículos, postula de forma expressa que *“As frotas de veículos para o transporte de passageiros a pedido devem tornar-se mais sustentáveis”*. No mesmo sentido, o Decreto-Lei n.º 86/2021, de 19 de outubro, que transpõe para o ordenamento jurídico nacional a Diretiva 2019/1161, de 23 de abril de 2019, do Parlamento Europeu e do Conselho, definindo medidas de promoção de veículos de transporte rodoviário *“limpos”*, a favor da mobilidade com baixo nível de emissões (Diretiva Veículos Limpos).
29. Trata-se de um diploma cujo conteúdo é extremamente relevante, na medida em que determina a adoção de critérios ecológicos, consubstanciada no cumprimento de objetivos mínimos no que respeita aos veículos afetos à execução dos contratos celebrados pelas entidades adjudicantes previstas no artigo 2.º e no artigo 7.º do Código dos Contratos Públicos.
30. Considerado o exposto, o projeto de regulamento que se apresenta a parecer prévio vinculativo, assenta também nos seguintes pressupostos:
- i. Assumiu-se uma procura de 1 passageiro por cada circuito realizado;

¹⁵ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=OJ:C:2022:062:FULL&from=EN>

ii. O valor do bilhete correspondente à extensão considerada como percorrida para a estimativa de custos.

- O tarifário considerado foi o definido no Regulamento do Transporte Público Flexível do Alentejo Central.
- As tarifas são estabelecidas por zonas, associadas a raios de distância, com o utilizador a pagar no máximo [confidencial] €.
- Os bilhetes serão vendidos exclusivamente a bordo dos veículos e apenas existe uma tipologia de títulos - Bilhete Simples.
- Tanto os custos como as receitas foram estimados para um período de um ano, que será o tempo de duração das experiências-piloto a implementar.

Tarifário Proposto:

Área de Influência	Tarifa
< 2 km	1,10 €
2,1 – 10 km	2,00 €
10,1 – 15 km	2,50 €
15,1 – 25 km	3,50 €
25,1 – 35 km	4,25 €
35,1 – 50 km	4,75 €

31. Pretende a CIM atribuir uma compensação pelo cumprimento de obrigações de serviço público no valor de [confidencial]€ em cheio e em vazio por quilómetro realizado e uma parcela fixa, por viagem realizada, que corresponde a [confidencial]€, independentemente da distância percorrida (valores com IVA).
32. No projeto de regulamento, propõe-se a remuneração dos operadores pela tarifa ao quilómetro, incluindo o retorno em vazio, ou seja, a remuneração de um determinado serviço é efetuada pelo total dos quilómetros efetuados.
33. A fórmula para estimar o valor da remuneração:

Fórmula para estimar o valor da remuneração:

- $R = 3,25 * n + 0,53 * km,$

em que

- n corresponde ao número de circuitos realizados;
- km ao número de veículo.km percorridos.

34. A CIM acautela que valores serão atualizados anualmente de acordo com as tabelas aprovadas para vigorar nos serviços de táxi.¹⁶
35. A CIM refere que *“aos valores apresentados serão deduzidas as receitas.”*
36. Os custos estimados de implementação dos circuitos Évora, Reguengos de Monsaraz e Vendas Novas são os que se apresentam de seguida.
37. Estes valores, do regulamento que agora se encontra a parecer, foram estimados e fundamentados com base no valor pago pelos municípios aos operadores de TPF ao longo do período de operação dos circuitos experiência-piloto, sendo depois extrapolados para o período de um ano.

Custos anuais para os Municípios dos circuitos de Évora, Reguengos de Monsaraz e Vendas Novas:

[confidencial]

38. A CIM apresenta quadro com referência aos custos anuais totais previstos, incluindo custos totais, receitas e valores de remunerações a pagar pelos serviços para os municípios nos restantes municípios do Alentejo Central:

[confidencial]

39. Em suma, relevam os dados da experiência-piloto para a estimativa da implementação de serviços de transporte flexível nos restantes municípios, a saber:

[confidencial]

40. Reforçamos o antedito, pela pertinência que reveste, pois, pese embora a relevância da matéria antecedente, não se pode deixar de considerar que deveria ser ponderado pela CIM um incentivo à utilização de veículos “limpos”, considerando o forte impacto dos

¹⁶ De ter em conta a possibilidade de acomodar as alterações que o novo regulamento dos táxis possa impactar no modelo aqui proposto.

contratos públicos no setor dos transportes rodoviários relativamente ao cumprimento de metas e objetivos estratégicos no que respeita à neutralidade carbónica.

41. Se, por um lado, estas medidas de incremento da sustentabilidade são de mais fácil aplicação em situações diversas da que aqui se coloca como, por exemplo, no processo de atribuição de licenças¹⁷, por outro lado, as mesmas não devem ser descuradas aquando da implementação de novos modelos de exploração, sendo importante proceder ao seu incentivo.
42. Considerando os constrangimentos relatados pela CIM no que concerne à contratação de operadores para o TPF, sempre se diga que as mesmas não obstam à sensibilização dos mesmos para as questões da sustentabilidade - que revestem, cada vez mais, particular importância - pelo que o regulamento fica, pois, bastante aquém nesta vertente.

Monitorização/transmissão de informação

43. 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. Mais se considera que a informação transmitida pelos operadores deve ser certificada, validada ou auditada sempre que necessário.
44. 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.
45. 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.
46. Ora, as obrigações de informação que constam do regulamento são de carácter genérico, não sendo estabelecida à partida qualquer periodicidade ou janela temporal

¹⁷ Cfr. comunicação da comissão: "Tal poderia ser feito, por exemplo, através da associação de licenças de táxi e de VPA novas ou renovadas aos requisitos de emissões do veículo através da disponibilização de licenças adicionais para VEN ou através da concessão de apoio financeiro a esses veículos e à sua infraestrutura de carregamento ou abastecimento."

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

47. Desta forma, deve ser garantido que os operadores cumprem todas as obrigações de informação previstas no artigo 22.º do RJSPTP¹⁸, podendo ser necessário o apoio da CIM sendo que, em caso de incumprimento, deverá ser dado conhecimento circunstanciado à AMT.

Direitos dos Passageiros

48. 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)¹⁹. São também referidas obrigações de cumprimento dos horários e obrigações ao nível da higiene, limpeza e segurança dos veículos.
49. É, contudo, essencial²⁰, 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*.²¹
50. 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

¹⁸ 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

¹⁹ Disponibilização do Livro de Reclamações Eletrónico - Informação aos Operadores Económicos - <http://www.amt-autoridade.pt/media/2162/disponibilizacaoole.pdf>

²⁰ Tal como consta do relatório da AMT sobre este mesmo assunto: <http://www.amt-autoridade.pt/noticias-e-comunicados/comunicados>

²¹ 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.

da AMT quando a acessibilidade e meios de reclamação²² (dístico que remete para a plataforma do livro de reclamações eletrónico).

Regime de contratualização

51. 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.
52. 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.”*
53. 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.
54. A contratação dos serviços de transporte público regular de passageiros é efetuada, como não poderia deixar de ser, com recurso ao regime dos contratos públicos (CCP).
55. Salvaguarda-se, contudo, a invocação do regime da contratação excluída²³, nos termos do artigo 5.º, n.º 1 do CCP, no que concerne à celebração de acordos que regulam a atribuição de compensação por obrigações de serviço público aos operadores titulares de autorizações provisórias, que têm vindo a ser prorrogadas na pendência do procedimento concursal promovido pela CIM.
56. Ainda assim, no caso concreto, é legítimo efetuar-se a atribuição por via direta, na pendência de um procedimento concursal, sendo que a atribuição de compensações deve seguir o RJSPTP, o Regulamento (CE) 1370/2007 e o CCP.²⁴

²² <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/>

²³ <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/acordaos/1spl/Documents/2019/ac019-2019-1spl.pdf>

²⁴ Enquadramento legal e jurisprudencial aplicável a Auxílios de Estado e compensações por obrigações serviço público no setor dos transportes - https://www.amt-autoridade.pt/media/1955/auxilios_estado_osp_transportes.pdf

57. Para o TPF, a solução prevista é equivalente. Dispõe o artigo 35.º, n.º 1 do RJSPTP que *“A exploração do serviço público de transporte de passageiros flexível é atribuída pela autoridade de transportes competente, de acordo com as regras do capítulo IV.”*
58. Por sua vez, o artigo 18.º, n.º 1 do RJSPTP inserido no referido capítulo IV, postula que *“A seleção de qualquer operador de serviço público segue o regime jurídico estabelecido no Regulamento e no Código dos Contratos Públicos, sem prejuízo do disposto no presente RJSPTP.”*
59. Em sentido convergente com o RJSPTP, o artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 60/2016 de 8 de setembro, para além de remeter a atribuição de serviços de TPF para o capítulo VI do RJSPTP (que, por sua vez, remete para o já mencionado capítulo IV), dispõe ainda de forma expressa que a mesma deve *“consubstanciar-se na celebração de um contrato, que pode conter obrigações de serviço público”*²⁵ sendo que, neste caso, deverá ainda obedecer ao disposto no artigo 6.º do Regulamento (CE) 1370/2007²⁶.
60. Também o Regulamento, no seu artigo 3.º, n.º 1, dispõe que *“Quando uma autoridade competente decida conceder ao operador da sua escolha um direito exclusivo e/ou uma compensação, qualquer que seja a sua natureza, em contrapartida da execução de obrigações de serviço público, deve fazê-lo no âmbito de um contrato de serviço público.”*
61. Por sua vez, o já citado artigo 6.º do Regulamento, que dispõe sobre as compensações pelo serviço público, remete para um Anexo ao referido diploma, que contém um conjunto de regras que regulam a atribuição das mesmas.
62. Resulta, assim, evidente que 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.
63. A conclusão retirada dos documentos instrutórios, da fundamentação do pedido e dos esclarecimentos complementares juntos, pela CIM ao pedido de parecer prévio vinculativo é: *“Nos termos dos n.ºs 2 e 3 do artigo 4.º do Projeto de Regulamento de Adesão ao Sistema de Transporte Público Flexível do Alentejo Central, o modelo*

²⁵ Cfr. artigo 11.º, n.º 2 do Decreto-Lei 60/2016 de 08 de setembro.

²⁶ Cfr. artigo 11.º, n.º 3 do Decreto-Lei 60/2016 de 08 de setembro.

adotado assenta num sistema de adesão universal, aberto e não discriminatório, acessível a todos os operadores de táxi licenciados que cumpram os requisitos legais. Esta abertura é reforçada pelo artigo 5.º do referido Projeto de Regulamento, que estabelece um procedimento de adesão simples e uniforme, sem limitação de contingente ou avaliação subjetiva, assegurando, assim, igualdade de acesso ao mercado para todos os interessados, independentemente da sua dimensão ou capacidade organizativa.”

64. Neste contexto, importa sublinhar que, conforme resulta da Nota Justificativa do Projeto de Regulamento, *“a opção por este modelo regulatório, em detrimento de procedimentos concursais típicos da contratação pública, visa remover barreiras de entrada, como a complexidade procedimental, que frequentemente afastam operadores de menor escala. Trata-se, por conseguinte, de um mecanismo que favorece a inclusão dos operadores locais, garantindo que o sistema é acessível não apenas em termos formais, mas também materiais.”*
65. *“Adicionalmente, nos termos dos n.ºs 1 a 4 do artigo 8.º do Projeto de Regulamento, a atribuição dos serviços aos operadores aderentes é efetuada com base em critérios objetivos e automáticos, nomeadamente a proximidade geográfica ao local de origem ou destino da reserva e, em caso de igualdade, a ordem alfabética dos operadores. Esta metodologia elimina qualquer margem de discricionariedade na afetação dos serviços e promove uma rotatividade equilibrada na sua execução, evitando a concentração da atividade num número restrito de agentes económicos.”*
66. *“Por outro lado, é importante destacar que, em territórios de baixa densidade populacional como o Alentejo Central, a adoção de um procedimento pré-contratual para a seleção de operadores poderia conduzir à ausência de propostas viáveis em determinadas áreas ou à imposição de compensações financeiras diferenciadas, com o risco de tal criar assimetrias territoriais. O modelo regulatório adotado permite, pelo contrário, uma resposta mais ajustada à realidade local, ao possibilitar a entrada de operadores em função da sua disponibilidade e capacidade de resposta, assegurando continuidade do serviço e a cobertura homogénea do território”.*
67. *“No plano económico-financeiro, o artigo 11.º do Projeto de Regulamento prevê que a compensação atribuída aos operadores seja determinada com base numa fórmula objetiva e transparente, considerando a quilometragem efetivamente percorrida (em cheio e vazio) e a receita tarifária cobrada. Esta metodologia garante previsibilidade,*

neutralidade concorrencial e controlo financeiro, permitindo alinhar o modelo com os princípios da proporcionalidade, da eficiência económica e da boa gestão dos recursos públicos”.

68. *“Por fim, importa referir que os artigos 6.º e 9.º do Projeto de Regulamento consagram um conjunto claro e vinculativo de obrigações de serviço público, comuns a todos os operadores aderentes, assegurando a uniformidade e qualidade da prestação. Estas obrigações estão conformes ao Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros (RJSPTP), ao Decreto-Lei n.º 60/2016, de 8 de setembro, e ao Regulamento (CE) n.º 1370/2007. A adesão ao sistema configura, assim, uma vinculação contratual plena, que integra as obrigações legais e regulamentares em matéria de serviço público de transporte”.*
69. *Nestes termos, o “modelo proposto assegura de forma clara e robusta o acesso igualitário ao sistema por parte de todos os operadores legalmente habilitados,” promovendo simultaneamente a diversidade de prestadores, a continuidade e equidade territorial dos serviços, e a prossecução do interesse público na mobilidade sustentável, acessível e eficiente.*
70. A CIM, quando questionada se ponderou o recurso a concursos públicos para a contratação por lotes (tal como prevista no n.º 1 do artigo 46.º-A do CCP), referiu a impossibilidade por *“ Pese embora, a CIMAC ter ponderado efetivamente o lançamento de um concurso público para a contratação de serviços de TPF prevendo a adjudicação por lotes, nos termos do artigo 46.º - A do Código dos Contratos Públicos, não se encontram verificadas as condições necessárias para a sua aplicação.”*
71. *“Com efeito, ainda que a contratação de serviços de TPF, em abstrato, pudesse contemplar prestações divisíveis, na medida em que a divisão do contrato poderia efetuar-se por um critério geográfico, o Códigos dos Contratos Públicos prevê a possibilidade de decisão de não divisão com base num dos seguintes fundamentos: (i) as prestações a abranger pelo respetivo objeto contratual serem técnica ou funcionalmente incindíveis ou, não o sendo, a sua separação causar graves inconvenientes para a entidade adjudicante; (ii) a gestão de um único contrato se revelar mais eficiente para a entidade adjudicante por motivos de urgência ou por imperativos técnicos ou funcionais.”*

72. “Sendo certo que as entidades adjudicantes podem indicar outros fundamentos, para além dos mencionados, conforme 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”.”
73. “Neste contexto, embora o critério geográfico possa, à partida, ser considerado o mais lógico para dividir os contratos de serviços de transporte por lotes, essa divisão contrariaria o modelo específico subjacente ao regime dos serviços de transporte público flexível (TPF). Com efeito, este regime assenta numa lógica distinta daquela aplicável ao transporte público regular, não estando sujeito às limitações quantitativas – ou “contingentes” – fixadas por freguesia, por conjunto de freguesias ou por freguesias-sede de concelho, conforme previsto no artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 101/2023, de 31 de outubro.”
74. “Caso se optasse por adjudicar o serviço de TPF por lotes com base em áreas geográficas, tal opção acabaria por replicar, na prática, o modelo de transporte público convencional, uma vez que os operadores ficariam limitados a zonas específicas. Isto implicaria restringir a mobilidade dos operadores a essas zonas, o que é precisamente o oposto do que se pretende com o modelo de TPF, cujo objetivo é permitir a circulação flexível entre concelhos e freguesias, ajustada às reservas feitas pelos utilizadores.”
75. “Adicionalmente, uma vez que o território do Alentejo Central, pelas suas características e densidade populacional, apresenta zonas com diferentes níveis de procura por serviços de transporte, os quais estão, na sua maioria, associados à satisfação de necessidades básicas e específicas de mobilidade (por exemplo, deslocação a estabelecimentos de ensino escolar ou hospitalares), seria provável a ausência de oferta quanto a certos lotes e, conseqüentemente, a falta de adjudicação. Por seu turno, caso houvesse adjudicação dos lotes, a exploração do serviço em cada um deles ficaria limitada aos operadores adjudicatários, que teriam a exclusividade da prestação do serviço.”

76. *“Assim sendo, não se concretizaria a possibilidade de os operadores circularem entre vários concelhos e freguesias, tomando e largando passageiros de acordo com os pedidos e reservas efetuados pelos passageiros.”*
77. *“Inclusive, as experiências piloto implementadas demonstraram que os operadores dificilmente apresentariam propostas no âmbito do procedimento de concurso público que fosse aberto, precisamente pelo motivo anteriormente mencionado.”*
78. *“Além disso, e no decurso das referidas experiências piloto, ficou demonstrado que poucos operadores dispõem dos conhecimentos e dos meios e recursos necessários para participar em procedimentos de contratação pública, tendo sido identificadas dificuldades em aceder às respetivas plataformas eletrónicas.”*
79. *“Por outro lado, seria expectável que para conseguirem apresentar proposta, os operadores se vissem na obrigação de se organizar em agrupamentos de empresas, incluindo empresários em nome individual, cooperativas e estabelecimentos individuais de responsabilidade limitada, licenciadas para o efeito pelo Instituto da Mobilidade e dos Transportes, I. P. (IMT, I. P.), o que implicaria uma coordenação e articulação rigorosa entre operadores independentes, que muitas vezes possuem interesses, estruturas e capacidades distintas, podendo tal dificultar a definição clara dos direitos e obrigações de cada um.”*
80. *“Além disso, a necessidade de os operadores estabelecerem entre si acordos formais, distribuírem riscos contratuais e partilharem remunerações, bem como coordenarem operações, poderia constituir-se como um ónus intricado e moroso, sobretudo para operadores de menor dimensão que não dispõem de recursos administrativos ou financeiros robustos para gerir tais parcerias.”*
81. *“Em face do exposto, a opção por um procedimento pré-contratual com a consequente adjudicação por lotes causaria graves inconvenientes para a exploração dos serviços de TPF, pondo em causa o interesse público subjacente à decisão de contratar. Uma opção rotativa e mais flexível na alocação dos operadores de serviço de transporte em táxi à realização dos serviços, como aquela que é pretendida, permite (i) uma melhor gestão na alocação de recursos pela CIMAC, dado que permite a participação de todos os operadores interessados que cumpram os critérios de adesão, (ii) maior flexibilidade na operacionalização, designadamente pela possibilidade de alocação do serviço a*

outro operador em caso de indisponibilidade, e (iii) uma forma de transporte público melhor adaptada às necessidades dos utilizadores.”

82. Por forma a mitigar os constrangimentos que se têm vindo a elencar, a CIM apreciou, também, a celebração de um acordo quadro,²⁷ ao abrigo do qual seriam celebrados contratos à medida das necessidades. Esta opção permitiria a disciplina de relações contratuais a estabelecer por determinado período, fixando antecipadamente os respetivos termos e selecionando inicialmente um conjunto de operadores.
83. Contudo, esclarece a CIM que *“ponderou a celebração de um acordo-quadro, ao abrigo do qual seriam celebrados contratos à medida das necessidades, nos termos dos artigos 251.º e seguintes do Código dos Contratos Públicos.*
84. *“Não obstante, o acordo-quadro definindo-se como “um acordo entre uma ou mais entidades adjudicantes e uma ou mais entidades, com a vista a disciplinar relações contratuais futuras a estabelecer ao longo de um determinado período, mediante a fixação antecipada dos respetivos termos”, determina, em termos definitivos, as entidades que podem ser convidadas a celebrar contratos ao seu abrigo. Como de resto o esclarece o Considerando 60 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: “uma vez celebrado, o acordo-quadro não deve estar aberto à entrada de novos operadores económicos”.”*
85. *“Assim sendo, atenta a natureza desta figura jurídica, nos termos da qual, como refere PEDRO COSTA GONÇALVES (Direito dos Contratos Públicos, 6.ª Edição, Coimbra: Almedina 2023, p. 183), o procedimento do acordo-quadro concentra a chamada à concorrência, tal restringiria a participação de futuros operadores interessados. Por outras palavras, o estabelecimento de um acordo-quadro teria de acontecer entre a CIMAC e os operadores económicos que tivessem aceitado aderir ao sistema de transporte flexível do Alentejo Central, e cristalizaria o universo dos operadores disponíveis para a prestação de serviços de TPF.”*
86. *“Ora, num cenário atual de carência de operadores de táxi disponíveis para explorar os serviços, uma vez que muitos dispõem de outros contratos (como sejam contratos para transporte de doentes a fisioterapia ou contratos com seguradoras), tal determinaria*

²⁷ Nos termos previstos no artigo 251.º e seguintes do CCP

suportar o risco de as futuras call-offs apenas serem dirigidas a um número muito limitado e reduzido de cocontratantes. Além disso, ao optar-se por um acordo-quadro, a CIM estaria a limitar a entrada de potenciais novos operadores que possam vir a estar habilitados – mediante a obtenção das licenças necessárias para a atividade de transporte em táxi – ou simplesmente passar a estar interessados na exploração dos serviços.”

87. *“A opção pela celebração de um acordo-quadro revelar-se-ia um ainda procedimento excessivamente burocrático e pouco adaptável às exigências próprias do transporte público flexível, que está previsto para colmatar algumas das limitações do transporte público regular, designadamente oferecendo acessibilidade nas zonas isoladas e dispersas, garantindo um serviço de transporte nos espaços periurbanos onde a densidade populacional não justifica a rede existente, ou respondendo a necessidades específicas da população mais envelhecida e em idade escolar, bem como assegurando as necessidades de mobilidade das pessoas com mobilidade condicionada que necessitam de um serviço específico e de proximidade. Estas características do transporte público flexível exigem soluções dinâmicas e de resposta rápida. Ora, os acordos-quadro destinam-se sobretudo à contratação de bens ou serviços que apresentem um grau razoável de previsibilidade e estabilidade, permitindo definir previamente as condições essenciais de fornecimento de bens ou de prestação de serviços. Por certo, dos aspetos da execução dos contratos a celebrar ao abrigo de acordos-quadro não podem resultar alterações substanciais das condições consagradas nos mesmos, cf. n.º 2 do artigo 257.º do Código dos Contratos Públicos.”*
88. *“Ora, uma vez que o transporte flexível de passageiros se caracteriza por ser explorado de forma adaptada às necessidades dos utilizadores, permitindo a flexibilidade de itinerários, horários, paragens ou tipologia de veículo, como decorre do disposto na alínea f) do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 60/2016, de 8 de setembro, a rigidez procedimental associada ao acordo-quadro, tanto na fase de celebração (que exige publicidade, formalismo contratual e definição prévia de critérios objetivos) como na fase de execução (através das sucessivas call-offs aos cocontratantes), pode comprometer a celeridade e eficácia na resposta a necessidades emergentes de transporte.”*

89. “Além disso, o tempo entre o lançamento de uma call-off e a efetiva adjudicação do serviço pode ser incompatível com a natureza imediata e imprevisível das solicitações típicas do transporte flexível.”²⁸
90. Considerando o antedito, vem a CIM propor uma solução diversa para a contratação do serviço de TPF, a pedido, consubstanciada no “Projeto de Regulamento de Adesão ao Sistema de Transporte Público Flexível do Alentejo Central.”
91. A entidade defende tratar-se de uma solução de contratação de serviços de TPF “aberta” e “não seletiva”, que dá melhor resposta aos desafios de mobilidade associados àquele tipo de transporte: “Para o efeito de operacionalização deste sistema mais abrangente, e no que concerne aos operadores de TPF a envolver na prestação dos serviços, a CIMAC pretende estabelecer regras relativas à prestação de serviços de TPF em táxi, aberta a todos os operadores que pretendam aderir a este sistema (desde que cumpridas as condições legalmente exigidas para o exercício da respetiva atividade e acesso ao mercado, nomeadamente nos termos do Decreto-Lei n.º 101/2023, de 31 de outubro, que estabelece o Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros em Táxi). Este pretende definir condições iguais para todos e não discriminatórias no acesso à prestação de serviços de TPF.”²⁹
92. Contudo, a solução preconizada pela CIM para proceder à contratação de operadores de transporte de passageiros flexível a pedido, assenta na figura da contratação excluída, nos termos do artigo 5.º, n.º 1 do CCP.
93. Citando novamente a fundamentação enviada pela CIM a esta Autoridade, refira-se que “o *Projeto de Regulamento prevê, designadamente:*
- *Um princípio geral de acesso universal a todo e qualquer empresa de transporte em táxi, nos termos do n.º 2 do artigo 4.º: “A adesão à habilitação para a realização dos serviços é garantida pela CIMAC a todos os operadores de táxi, que detenham veículos licenciados para esta atividade pelas entidades competentes para o efeito”;*

²⁸ Reposta da CIM aos pedidos de esclarecimentos da AMT em 11/06/2025

²⁹ Nos termos do Decreto-Lei n.º 101/2023, de 31 de outubro, que revogou o Decreto-Lei n.º 251/98, de 11 de agosto, que estabelece o Regime de Acesso à Atividade e ao Mercado dos Transportes em Táxi), com condições iguais para todos e não discriminatórias, que assegure que o mecanismo de escolha do operador de táxi a efetuar os concretos serviços de TPF não dependa de qualquer comparação de condições propostas, não seja discriminatória e assente num critério objetivo.”

- *Uma atribuição dos serviços aos operadores aderentes feita na própria véspera da realização do serviço, segundo critérios de eficiência e de forma não discriminatória (artigo 8.º do Projeto de Regulamento); e*
 - *O pagamento de uma remuneração pré-determinada, calculada em função das tabelas de preços em vigor para o transporte em táxi, deduzida das receitas dos operadores decorrentes da venda de títulos de transporte a bordo dos veículos.*
94. *“Daqui resulta que não existe verdadeiramente qualquer objeto concorrencial nos serviços de TPF a prestar. Em termos subjetivos, todas as empresas de transporte em táxi podem aderir livremente ao sistema de TPF da CIMAC. Quanto às condições de prestação dos serviços, os operadores limitam-se a aderir ao sistema e a aceitar as condições de remuneração aplicáveis, não existindo qualquer proposta, nem tão-pouco atributos a comparar entre propostas de operadores distintos.”.*
95. Acompanhando a informação da CIM, sempre se diga que esta configuração (restrita) dos contratos com prestações não suscetíveis de submissão à concorrência de mercado, em que se assume uma lógica de qualificação da situação em abstrato e não em concreto, dificulta o enquadramento da solução preconizada pela CIM na Parte II do CCP, com fundamento no n.º 1, do artigo 5.º, do referido diploma.
96. Contudo, *“...a doutrina tende a flexibilizar essa exigência de elevação a um patamar abstrato para aferir da suscetibilidade de um contrato se encontrar sujeito à concorrência, sufragando que “a suscetibilidade de concorrência não é uma qualidade que possa ser aferida em abstrato, considerando apenas e só a estrutura, digamos assim, física, ou material, de certa atividade. A suscetibilidade de concorrência dependerá do enquadramento que for dado à execução daquela atividade em cada ordenamento jurídico e em cada momento”³⁰.*
97. Por outro lado, cumpre citar o n.º 2 do artigo 16.º do CCP, que elenca os contratos cujas prestações se consideram submetidas à concorrência de mercado, figurando, neste elenco, o contrato de aquisição de serviços (que, como resulta assente, é a modalidade adotada pela CIM para o estabelecimento do vínculo contratual com os operadores).
98. Ponderando estas duas perspetivas, esclarece a CIM que *“Nos termos dos n.ºs 2 e 3 do artigo 4.º do Projeto de Regulamento de Adesão ao Sistema de Transporte Público*

³⁰ Cfr. MIGUEL ASSIS RAIMUNDO, *Direito dos Contratos Públicos*, Vol. 1, Reimpressão, AAFDL, Lisboa, 2022 p. 162.

Flexível do Alentejo Central, o modelo adotado assenta num sistema de adesão universal, aberto e não discriminatório, acessível a todos os operadores de táxi licenciados que cumpram os requisitos legais. Esta abertura é reforçada pelo artigo 5.º do referido Projeto de Regulamento, que estabelece um procedimento de adesão simples e uniforme, sem limitação de contingente ou avaliação subjetiva, assegurando, assim, igualdade de acesso ao mercado para todos os interessados, independentemente da sua dimensão ou capacidade organizativa.”

99. Neste contexto, importa sublinhar que, conforme resulta da Nota Justificativa do Projeto de Regulamento, *“a opção por este modelo regulatório, em detrimento de procedimentos concursais típicos da contratação pública, visa remover barreiras de entrada, como a complexidade procedimental, que frequentemente afastam operadores de menor escala. Trata-se, por conseguinte, de um mecanismo que favorece a inclusão dos operadores locais, garantindo que o sistema é acessível não apenas em termos formais, mas também materiais.”*
100. Que os contratos de aquisição de serviços que se pretendem celebrar revestem carácter oneroso, não restam dúvidas. Quanto ao interesse concorrencial dos mesmos, é inequívoca a possibilidade de adjudicação a mais do que um operador económico.
101. Em linha com o antedito, prossegue a CIM esclarecendo que *“em territórios de baixa densidade populacional como o Alentejo Central, a adoção de um procedimento pré-contratual para a seleção de operadores poderia conduzir à ausência de propostas viáveis em determinadas áreas ou à imposição de compensações financeiras diferenciadas, com o risco de tal criar assimetrias territoriais. O modelo regulatório adotado permite, pelo contrário, uma resposta mais ajustada à realidade local, ao possibilitar a entrada de operadores em função da sua disponibilidade e capacidade de resposta, assegurando continuidade do serviço e a cobertura homogénea do território.”*
102. Considerado o que vem sendo exposto, poder-se-á inferir que, quando a entidade adjudicante pretende contratar todos os operadores económicos que manifestam interesse no objeto do contrato, a sujeição do mesmo a um procedimento concorrencial revestir-se-á de uma absoluta inutilidade. De facto, se não se verifica escassez do objeto contratual, o mesmo não é disputado, pelo que não será necessária a adoção de um procedimento seletivo.

103. No que respeita especificamente ao TPF e, mais concretamente, à solução preconizada pela CIM, verifica-se um conjunto de características que contrariam a ideia de seleção, ou escolha, de um ou vários operadores em detrimento dos outros.
104. Desde logo, para além do facto de a CIM pretender contratar todos os operadores habilitados para a prestação de serviços de TPF, dispõe o artigo 5.º, n.º 1, alínea b) do Decreto-Lei n.º 60/2016 de 8 de setembro, que o TPF é efetuado por empresas licenciadas para o transporte em táxi.
105. Por sua vez, o Decreto-Lei n.º 101/2023, de 31 de outubro, que aprova o regime jurídico do serviço público de transporte de passageiros em táxi dispõe, no seu artigo 14.º, que os veículos afetos ao serviço público de transporte em táxi estão sujeitos a licença a emitir pela autoridade de transportes competente.
106. As referidas autoridades de transportes atribuem as licenças “...no âmbito dos contingentes determinados, de nível municipal ou intermunicipal, em função de critérios qualitativos estabelecidos e por meio de concurso público aberto às entidades licenciadas como operadores de táxi...”³¹
107. A licença é, portanto, atribuída por meio de procedimento concorrencial, determinando quais os operadores habilitados a operar em determinado território.
108. Ora, como já se realçou, a CIM pretende contratar todo e qualquer operador habilitado a operar no território da sua área de abrangência.³²
109. Ao recorrer aos procedimentos pré-contratuais por ajuste direto ou consulta prévia, a entidade enfrentaria uma questão específica deste mercado: uma vez que o universo de operadores é restrito, nos termos supra expostos e por via de legislação especial, facilmente se atingem os limites previstos no artigo 113.º do CCP.
110. Quando estes limites são atingidos, a única solução juridicamente viável é o lançamento de concursos públicos.
111. Se, por um lado, o concurso público consubstancia um garante do princípio da concorrência, é certo que, neste caso concreto, face à disponibilidade da CIM para

³¹ Cfr. Artigo 16.º, n.º 1 do Decreto-Lei 101/2023 de 31 de outubro.

³² O que equivale a dizer que todos os operadores de táxi a operar na região podem aderir ao regulamento.

contratar todos os operadores, não existe concorrência entre os mesmos (a procura supera, desta forma, a oferta).

112. Ademais, a adoção deste tipo de procedimento redundaria na contratação dos mesmos operadores uma vez que, face à existência de contingentes, o universo habilitado a operar na área de abrangência da CIM é limitado e determinado.
113. Assim, se a CIM ...*“introduzir, como pretende (e por ser a solução mais adequada para prosseguir o interesse público visado), um sistema de transporte de passageiros flexível em táxi, permitindo a adesão às condições de contratação de tais serviços (previamente fixadas) a todo e qualquer operador interessado que reúna, para o efeito, os requisitos exigidos por lei, não se vislumbra a existência de uma situação de escassez que, em virtude do disposto no n.º 1 do artigo 5.º do CCP, justifique a adoção de um procedimento concorrencial.*
114. *“A adoção de tal modelo terá a virtualidade de não reduzir o mercado a um só (ou a um conjunto restrito de) operador(es) de táxi, mas, antes, de o manter acessível a todos estes, o que contribuirá, de forma significativa, para a construção de uma rede de transportes suficientemente robusta para suprir as necessidades da população por esta servida. De facto, “a entrada de um prestador de serviço não impede a entrada do prestador seguinte nem prejudica a posição do prestador que entrou imediatamente antes, salvo, talvez, quanto à partilha do mercado”³³.*
115. De realçar, ainda que a necessidade de celebração de um contrato de serviço público, nos termos já referidos, não é incompatível com a figura do regulamento intermunicipal: *“Importa também referir que, não obstante o artigo 16.º e o n.º 1 do artigo 35.º do RJSPTP conjugado com a alínea a) do n.º 1 do artigo 11.º (e n.º 2 do referido preceito) do Decreto-Lei n.º 60/2016, de 8 de setembro, estabelecerem que a atribuição do serviço público de transporte de passageiros deve ser efetuada através da celebração de um contrato de serviço público, tal não se mostra incompatível com a adoção de um regulamento intermunicipal. Neste sentido, da definição ínsita na alínea f) do artigo 3.º do RJSPTP, resulta que constitui contrato de serviço público “um ou vários atos juridicamente vinculativos que estabelecem o acordo entre uma autoridade de transportes competente e um operador de serviço público, para atribuir a este último a*

³³ Cfr. AQUILINO PAULO ANTUNES, “Breves notas sobre o regime jurídico das convenções para prestação de cuidados de saúde” in *Revista de Contratos Públicos*, n.º 26, Abril 2021, p. 91.

gestão e a exploração de determinado serviço público de transporte de passageiros sujeito a obrigações de serviço público”. De modo ainda mais evidente, a alínea i) do artigo 2.º do Regulamento 1370/2007 cunha, como «contrato de serviço público», “um ou vários atos juridicamente vinculativos que estabeleçam o acordo entre uma autoridade competente e um operador de serviço público para confiar a este último a gestão e a exploração dos serviços públicos de transporte de passageiros sujeitos às obrigações de serviço público. Nos termos da legislação dos Estados-Membros, o contrato pode consistir igualmente numa decisão aprovada pela autoridade competente: (...) sob a forma de um ato individual de tipo legislativo ou regulamentar (...)”.³⁴

116. Assim e à semelhança do transporte regular de passageiros titulado por autorizações provisórias, em que se considerou a possibilidade de não sujeição a procedimentos concursais, em virtude do universo de entidades adjudicatárias ser limitado ou determinado³⁵, também no caso concreto, o universo de potenciais prestadores de serviços é circunscrito, tal como decorre dos dados da AMT quanto a táxis inscritos em contingentes municipais.³⁶
117. Contudo, reitera-se a importância de procedimentos de contratação pública transparentes, imparciais e abertos a todos os operadores económicos interessados, maximizando o interesse público e a eficiência na prestação de serviços. Estes princípios devem ser aplicados na contratação de operadores e prestadores de serviços de mobilidade nesta região e também neste caso concreto que, pese embora respeite a um universo circunscrito, pode eventualmente ser alargado, mas de forma limitada e no âmbito das condições previstas no Decreto-Lei n.º 101/2023, de 31 de outubro.
118. Da mesma forma, e ainda que no atual modelo de exploração esta hipótese seja remota, caso se verifique uma situação de interesse na exploração do mesmo serviço por mais do que um operador, tal deverá ser acautelado pela central de reservas, garantindo a repartição justa e equitativa dos serviços a realizar. Se, no futuro, forem atribuídos serviços predeterminados a operadores, deve, naturalmente, ser acautelado, em momento prévio, um procedimento competitivo.

³⁴ Idem

³⁵ <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/acordaos/1spl/Documents/2019/ac019-2019-1spl.pdf>

³⁶ <https://www.amt-autoridade.pt/media/4114/amt-inf687-notaestat%C3%ADstica-taxis.pdf> e <https://taxis.amt-autoridade.pt/#/>

119. Enfatiza-se também a necessidade de garantir a publicidade dos critérios de adesão, bem como a equidade da sua aplicação, sem descuidar as regras decorrentes do regime substantivo dos contratos públicos.
120. Destas considerações, não poderá resultar a conclusão de que este modelo é direto ou imediatamente replicável a outras Autoridades de Transportes, uma vez que a avaliação deve ser concreta e limitada a circunstancialismos específicos, como se afigura ser a contratação de táxis para o transporte público de passageiros na área de abrangência da CIM, consideradas as características específicas que vêm sendo expostas ao longo do presente parecer.
121. É, também, determinante que a solução a adotar seja avaliada no prazo de um ano a contar da sua entrada em funcionamento, por forma a confirmar e avaliar as limitações e pressupostos que a CIM invocou para fundamentar a proposta de contratação apresentada. Esta avaliação anual deve ser submetida a apreciação da AMT, consubstanciando a pronúncia desta Autoridade condição para a manutenção da vigência do regulamento.
122. A este propósito, de acrescentar ainda que qualquer alteração que venha a ser efetuada ao regulamento terá de ser submetida a parecer prévio da AMT, à semelhança do que sucede com as alterações aos contratos de serviço público.
123. Não podemos deixar de relevar carácter específico da solução em apreço, tendo em conta que a contratação dos serviços de transporte público de passageiros obedece, em regra, ao disposto no CCP, ou seja, regra geral, o recurso a procedimentos de contratação pública restritivos da concorrência (ajuste direto e consulta prévia) são, *de per se*, limitados, ou seja, facilmente se atingem os limites previstos no artigo 113.º do CCP, passando a ser necessário o recurso ao concurso público.
124. 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.
125. Face ao exposto, e considerando a argumentação expendida no parecer jurídico que instrui o presente pedido de parecer prévio vinculativo, considera-se não ser de obstar à prossecução da solução preconizada pela CIM.

126. De resto, consubstanciando o regulamento, em última análise, um mecanismo de adesão, o universo total de operadores licenciados na área da CIM pode aderir ao mesmo, prerrogativa essa extensível a eventuais futuros operadores que venham a obter a respetiva licença.³⁷
127. Por fim, refira-se que idêntica solução já foi adotada pela CIM Região de Coimbra, na sequência do Parecer 03/AMT/2024 desta Autoridade, em sentido favorável, tendo o respetivo regulamento sido publicado no Diário da República n.º 149, 2.ª Série, de 02 de agosto de 2024³⁸. Nos termos recomendados por esta Autoridade, a referida CIM submeteu o projeto de regulamento a apreciação do Tribunal de Contas, tendo em resposta esclarecido que não tinha responsabilidade na matéria em causa.

Supervisão AMT

128. No ano de 2024, a AMT efetuou uma ação de supervisão aos serviços de transporte flexível promovidos pelas CIM Região de Leiria, Região de Coimbra, Viseu Dão Lafões e Médio Tejo e discutido com várias entidades parceiras as dicotomias do tema^{39 40 41}.
129. Importa referir que se encontram implementados os regulamentos de adesão ao transporte flexível na CIM Região de Coimbra (Parecer favorável 03/AMT/2024)⁴², à semelhança do preconizado pela CIM VDL (Parecer favorável 27/AMT/2025)⁴³ e na CIM da Lezíria do Tejo (Parecer favorável 28/AMT/2025)⁴⁴.
130. Assim, no âmbito da ação de supervisão, os responsáveis da CIM Região de Coimbra reportaram a perda de 30% dos operadores de táxi da região, em virtude da aplicação

³⁷ Para o efeito, será importante monitorizar o mercado e ponderar o alargamento dos contingentes, sempre que necessário para acorrer à procura

³⁸ Regulamento 844/2024 de 02 de agosto, acessível em <https://files.diariodarepublica.pt/2s/2024/08/149000000/0065500684.pdf>

³⁹ <https://www.amt-autoridade.pt/media/5061/programa.pdf> - A AMT apresentou estudos com soluções se combate à pobreza da mobilidade

⁴⁰ <https://www.amt-autoridade.pt/media/5085/estudo-fase-1-mobilidade-integrada-na-beira-interior-amt.pdf>

⁴¹ <https://amt-autoridade.pt/media/5084/estudo-transporte-flexivel-amt.pdf>

⁴² <https://www.amt-autoridade.pt/pareceres-e-pron%C3%B2ncias/pareceres/parecer-n%C2%BA-032024-parecer-pr%C3%A9vio-vinculativo-sobre-o-novo-modelo-de-contrata%C3%A7%C3%A3o-do-transporte-de-passageiros-flex%C3%ADvel-a-pedido-na-regi%C3%A3o-de-coimbra-consubstanciado-em-um-projeto-de-um-regulamento-de-ades%C3%A3o/>

⁴³ <https://amt-autoridade.pt/pareceres-e-pron%C3%B2ncias/pareceres/parecer-n%C2%BA-272025-parecer-relativo-%C3%A0-contrata%C3%A7%C3%A3o-do-transporte-de-passageiros-flex%C3%ADvel-a-pedido-na-%C3%A1rea-de-abrang%C3%A2ncia-da-comunidade-intermunicipal-de-viseu-d%C3%A3o-laf%C3%B5es/>

⁴⁴ <https://www.amt-autoridade.pt/pareceres-e-pron%C3%B2ncias/pareceres/parecer-n%C2%BA-282025-parecer-relativo-%C3%A0-contrata%C3%A7%C3%A3o-do-transporte-de-passageiros-flex%C3%ADvel-a-pedido-na-%C3%A1rea-de-abrang%C3%A2ncia-da-comunidade-intermunicipal-da-lez%C3%ADria-do-tejo/>

estrita dos procedimentos de contratação pública, situação que visam colmatar com o regulamento, considerando que *“o TPF dos 18 municípios da região deverá estar contratualizado por via de adesão dos operadores de táxi ao referido Regulamento até ao final do ano de 2024.”*

131. Foram também disponibilizadas informações sobre a instrução dos pedidos de adesão por parte dos operadores de táxi e sobre a verificação do preenchimento dos seus requisitos nos vários municípios.
132. De realçar que as estimativas da CIM relativamente ao número de operadores aderentes têm sido superadas, pois o número de pedidos é maior do que o estimado até ao final do ano de 2024, o que, *de per se*, reflete o sucesso da solução adotada.
133. Ainda sobre a CIM Região de Coimbra, esta informou ainda que, em cumprimento do disposto no parecer emitido pela AMT, procederá à avaliação da implementação do regulamento de adesão, um ano após a data da sua entrada em vigor, enviando os resultados à AMT, o que deverá ser replicado pela CIM.
134. O mesmo se dirá quanto a outras situações às quais a AMT emitiu parecer em modelos semelhantes.

Teste ao mercado

135. Seja como for, haverá que recordar que nos termos do Decreto-Lei n.º 101/2023, de 31 de outubro:
 - Compete às entidades intermunicipais definir, em articulação com os municípios, os territórios e os termos onde deve haver uma gestão intermunicipal da atividade de transporte em táxi, tendo em conta, designadamente, os seguintes critérios: a) Continuidade territorial e urbana; (b) Existência de infraestruturas que constituam polos geradores e atratores de mobilidade nas zonas de fronteira entre os municípios, como equipamentos de saúde, de educação, unidades comerciais e industriais e, ainda, infraestruturas de transportes, nomeadamente aeroportos e terminais de cruzeiros; c) Adequação da procura à oferta e respetiva flutuação, tendo em conta, nomeadamente, movimentos sazonais;
 - O estabelecimento de contingentes, do número de táxis fixado pela autoridade de transportes para o respetivo território e dos respetivos regimes de estacionamento são sujeitos a procedimento de consulta pública prévia, cujo âmbito coincide com

o território da autoridade de transportes, devendo ser obrigatoriamente ouvidos os operadores de táxi, representados através das respetivas associações profissionais;

- Devem ser elaborados, pela autoridade de transportes competente, estudos de avaliação dos contingentes fixados, com periodicidade bienal, os quais incluem contributos dos operadores de táxi, nomeadamente representados através das respetivas associações profissionais, e dos utilizadores do transporte em táxi, incluindo recomendações e propostas de ajustamento, se aplicável;
- As autoridades de transportes atribuem as licenças de táxi, no âmbito dos contingentes determinados, de nível municipal ou intermunicipal, em função de critérios qualitativos estabelecidos e por meio de concurso público aberto às entidades licenciadas como operadores de táxi, nos termos do presente decreto-lei;
- Os termos gerais dos programas de concurso são definidos por regulamento da autoridade de transportes, devendo estes obedecer aos princípios da igualdade, transparência e não discriminação entre operadores e de promoção da qualidade dos serviços de táxi oferecidos aos utilizadores;
- Os concursos para atribuição de licenças de táxi no âmbito dos contingentes municipais ou intermunicipais são lançados quando se verifique existirem vagas disponíveis, devendo as decisões de abertura dos concursos ser fundamentadas, tendo em conta os elementos recolhidos no âmbito dos procedimentos de consulta pública e dos estudos realizados.

136. Ou seja, a lei permite acordo entre entidades municipais e intermunicipais para a prestação de serviços em táxi, permitindo alargar o seu âmbito de atuação e também prevê a possibilidade de abertura de concursos periodicamente.

137. Ou seja, não obstante as limitações estruturas deste mercado em função da existência de contingentes, a lei possibilita o alargamento do âmbito geográfico de atuação dos táxis e determina a imperatividade da abertura de concursos, como teste ao mercado para adaptar a oferta às necessidades da procura.

138. Assim, a CIM deverá diligenciar pela ponderação da realização de acordos intermunicipais e pela realização de concursos, com aqueles objetivos, o que igualmente

será recomendado a outras situações às quais a AMT emitiu parecer em modelos semelhantes.

Racionalidades basilares/ponderação de interesses

139. Tendo em conta o vertido nos pontos precedentes, considera-se que a operação em causa pode dar resposta favorável a cada uma das racionalidades basilares e estruturantes da metodologia de regulação económica independente da AMT (a dos investidores; a dos profissionais/ utilizadores/ utentes/ consumidores e/ou cidadãos; e a dos contribuintes), sem prejuízo do reforço deste quadro através do cumprimento das recomendações feitas pela AMT e da verificação da manutenção destes benefícios através do necessário acompanhamento da execução contratual.
140. Quanto aos investidores, tendo em conta os elementos disponibilizados, afigura-se que esta operação pode criar adequadas condições para o desenvolvimento sustentável da prestação de serviço de TPF na região, com condições de estabilidade necessárias ao investimento na rede de transportes e promoção do transporte público de passageiros.
141. Por outro lado, o facto de se especificarem condições de exploração de operadores de transportes, bem como as suas relações com a respetiva autoridade de transportes, confere um quadro de transparência, estabilidade e previsibilidade, sendo de reforçar o adequado relacionamento com outros operadores de transportes no mesmo mercado, o efetivo cumprimento regras contratuais e legais, nacionais e europeias, e a viabilização de um exercício de regulação, supervisão e organização do sistema atento a eventuais distorções concorrenciais.
142. Acresce que resulta da operação, a garantia de uma partilha objetiva e justificada de benefícios, riscos e responsabilidades entre a CIM e os operadores, oferecendo, ainda, incentivos para o investidor/operador ser eficiente, sendo que face à atual recuperação económica e à implementação de um modelo contratual mais completo, bem como à possível introdução de reduções tarifárias a nível nacional, permite-se sustentar expectativas de evolução favorável da procura.
143. Quanto aos contribuintes, no que concerne à resiliência da sociedade e da economia face à carga fiscal, o financiamento público por contrapartida de um melhor serviço, poderá não acarretar consequências negativas sobre a dívida pública e, consequentemente, sobre a carga fiscal. Na verdade, potencia o crescimento do transporte de passageiros e estimula o desenvolvimento da produção de valor

acrescentado, podendo resultar num aumento da consequente receita fiscal, sem aumento dos impostos.

144. Por sua vez, as contrapartidas públicas viabilizam também a concretização do interesse público na efetivação de um melhor serviço de transporte de passageiros, por forma a assegurar a satisfação permanente dos padrões de continuidade, regularidade, qualidade, quantidade e tarifas do serviço de transporte.
145. O reforço e aplicação rigorosos de mecanismos de monitorização e fiscalização, devem servir para dissuadir o incumprimento dos requisitos contratuais e evitar que se traduzam numa eventual deterioração da qualidade do serviço prestado aos consumidores, pelo que, em conclusão, a aplicação da racionalidade ancorada nos contribuintes conduz à perceção de que os balanços finais, em termos dos benefícios líquidos globais para os contribuintes, são positivos.
146. No que tange a utilizadores/ utentes/ consumidores e/ou cidadãos, o facto de o sistema ser gerido por uma entidade com proximidade e com conhecimento das reais necessidades dos utilizadores, poderá potenciar a oferta de um melhor serviço, adequando de forma profícua a oferta à procura, de uma forma dinâmica e eficaz.
147. Ademais, o exercício dos poderes regulatórios da AMT em articulação com os poderes organizacionais da CIM, poderá promover, potencialmente, uma melhor promoção dos direitos e interesses dos consumidores, utilizadores do transporte público, mas também, indiretamente, daqueles que possam beneficiar, direta ou indiretamente, da existência de uma rede de TPF eficiente na sua região.
148. Também no interesse daqueles, como dos contribuintes, a prestação do TPF, com base numa definição transparente e objetiva de obrigações contratuais, poderá potenciar uma melhor gestão dos dinheiros públicos e, consequentemente, assegurar a sustentabilidade atual e futura da oferta de transportes à população.
149. Atenta a realidade deste caso específico, poder-se-á inferir que um dos segmentos mais interessados, em primeira linha, e num contexto global desta racionalidade, são os consumidores, sendo que a imposição de obrigações contratuais e indicadores de performance e qualidade permite garantir níveis de continuidade, regularidade, pontualidade e acesso ao transporte a preços acessíveis que não seriam alcançáveis, caso os investidores privados atendessem apenas ao seu interesse comercial.

150. Com maiores alternativas de transportes, tal pode representar uma poupança de custos para os consumidores face a outros modos de transporte alternativos, mas também para a sociedade em geral, através da diminuição dos custos inerentes a um sistema baseado na utilização da viatura privada.
151. Na perspetiva dos profissionais também se apresentam resultados positivos, na medida em que se promove a manutenção e a criação de emprego de forma sustentada, e, no que concerne ao cidadão em geral, cumpre invariavelmente assinalar os reflexos positivos no reforço dos seus direitos de Cidadania.

IV – DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES

152. 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 Autoridades de Transportes, tendo em conta a sua *compliance* com o enquadramento jurídico e jurisprudencial em vigor, bem como as suas consequências no mercado, tendo em conta as racionalidades suprarreferidas e eventuais impactos *jus* concorrenciais, diretos e indiretos
153. Os contratos de serviço público celebrados no âmbito do RJSPTP estão condicionados pelos circunstancialismos locais relativos aos múltiplos sistemas de transportes públicos de passageiros, que são muito diversos ou com uma grande amplitude/ cambiantes, sendo necessário ter em conta a maturidade do mercado e os modelos contratuais adotados por cada autoridade de transportes nos diversos casos concretos, incluindo, nomeadamente, uma análise ponderada sobre a alocação e partilha de risco operacional.
154. Contudo, 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 ⁴⁵ ⁴⁶ (por via de uma não sobrecompensação do operador).

⁴⁵ 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.”

⁴⁶ 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.

155. Assim, 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 garanta a observância do disposto no CPA, nomeadamente nos seus artigos 97.º a 101.º e 135.º e seguintes;
- Considerando a importância de procedimentos de contratação pública transparentes, imparciais e abertos a todos os operadores económicos interessados, maximizando o interesse público e a eficiência na prestação de serviços, deverá a solução a adotar pela CIM ser avaliada no prazo de um ano a contar da data da sua entrada em funcionamento. O relatório que resulte desta avaliação, que se sugere ser participativo e que reflita uma análise custo-benefício, deverá ser enviado à AMT, consubstanciando a apreciação desta entidade uma condição de manutenção da produção de efeitos do Regulamento;
- A CIM deverá também diligenciar pela ponderação da realização de acordos intermunicipais e pela realização de concursos para alargamento de contingentes, nos termos da lei, de forma a aferir-se, objetivamente, a dimensão e limitações deste mercado específico;
- Que proceda à identificação expressa do parecer da AMT no projeto de regulamento;
- Que assegure o envio à AMT da versão definitiva do regulamento.

156. Recomenda-se ainda que:

- Tendo em conta o carácter específico da solução preconizada pela CIM e não obstante o exposto anteriormente, recomenda-se a remessa do projeto de regulamento ao Tribunal de Contas (TdC) e ao IMPIC – Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção, I.P. (IMPIC), para avaliação por parte das referidas entidades;
- 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 proceda à monitorização do mercado e se pondere o alargamento dos contingentes, sempre que tal se revele necessário para acorrer à procura, nomeadamente a pessoas com mobilidade reduzida, e neste aspeto no estrito cumprimento da Lei;
- Seja tipificada uma cláusula que vincule o TPF aos objetivos estratégicos da CIMAC, aos planos municipais de mobilidade;
- Quando à exigência de seguros, deve constar do regulamento a tipificação dos mesmos, nomeadamente o seguro de responsabilidade civil obrigatório, seguro de passageiros, seguro de veículos afetos ao serviço, seguro contra acidente de trabalho para motoristas entre outros que legalmente sejam exigíveis;
- 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;
- 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 que desempenho, nomeadamente a satisfação dos passageiros, o tempo de resposta, a taxa de ocupação, entre outros que se adequem ao contrato;
- Se proceda à transmissão dos dados previstos nos termos do artigo 22.º do RJSPT e dos dados operacionais previstos no Regulamento 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 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;
- 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;

- Seja incluído um anexo no regulamento que elenque os veículos a utilizar (com indicação, no mínimo, da lotação e idade média dos veículos/da frota);
- Seja criado um anexo ao contrato, entre a CIMAC e os operadores, que vincule estes o estrito cumprimento no que concerne ao tratamento de dados e demais normas constantes do RGPD;
- 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;
- Pese embora se remeta para o RJSPTP a previsão das coimas aplicáveis aos operadores que violem cumprimento das obrigações contratuais, é inexistente uma graduação das coimas, não se verifica a existência de valores mínimos ou máximos, nem se distingue entre infrações leves, graves ou muito graves. Tal tipificação deve ter em conta a inexistência de sanções acessórias, atis como suspensão temporária ou exclusão por reincidência;
- O regulamento deve contemplar regras sobre impossibilidade de cumprimento, mora ou incumprimento definitivo por parte dos operadores, nomeadamente no correspondente à impossibilidade objetiva de cumprimento (avarias, acidente, doença), nem quanto à distinção entre incumprimento temporário e definitivo, caso de força maior, entre outros regimes aplicáveis. Assim devem ser consideradas a sua inclusão no regulamento.

V – DAS CONCLUSÕES

157. 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 públicos de transporte flexível 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.

158. Contudo, o sentido favorável do parecer está condicionado ao cumprimento das determinações efetuadas, designadamente a reavaliação da aplicação do modelo, por forma a verificar se se confirmam os seus pressupostos, sem prejuízo da comunicação ao TdC e, se considerado pertinente, ao IMPIC, considerada as características específicas do mercado e da solução a adotar.
159. O presente parecer está também condicionado à efetiva implementação de todos os mecanismos contratuais previstos para evitar situações de sobrecompensação, devendo ser garantida a maior abrangência e rotatividade de todo o universo potencial de prestadores de serviços.
160. No caso concreto, foi aduzida informação que permite, de forma consistente, considerar fundamentadas as remunerações/ compensações a pagar aos operadores, à luz do enquadramento legal e jurisdicional citado.
161. 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, pode 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, em 18 de setembro de 2025.

A Presidente do Conselho de Administração

Ana Paula Vitorino