

PARECER N.º 41/AMT/2026

I - INTRODUÇÃO

1. A Câmara Municipal de Leiria (Município), enquanto Autoridade de Transportes, veio, nos termos da alínea c) do n.º 2 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, solicitar a pronúncia da Autoridade de Mobilidade e dos Transportes (AMT) *“relativamente ao enquadramento jurídico aplicável ao terminal provisório de Leiria, sito na avenida Bernardo Pimenta, em Leiria, o qual se encontra atualmente em exploração na ausência de instrumento contratual vigente ou regime formal de gestão especificamente aplicável”*.
2. Refere o Município que:
 - *“O suprarreferido terminal assegura funções essenciais de interesse público, designadamente a operação de serviços regulares de transporte rodoviário de passageiros e a utilização contínua por operadores e utentes, não existindo, contudo, um modelo jurídico-administrativo atual que regule de forma expressa a sua gestão, exploração, responsabilidades operacionais e respetivo regime económico-financeiro.*
 - *A situação em apreço resulta de um evento meteorológico extremo ocorrido na madrugada de 28 de janeiro, que determinou a destruição parcial do edifício do terminal rodoviário de Leiria, tornando a infraestrutura inoperacional e impondo a adoção imediata de uma solução provisória destinada a assegurar a continuidade da prestação do serviço público de transporte rodoviário de passageiros.*
 - *Para o efeito, foi implementada uma solução provisória de funcionamento do terminal, consubstanciada na instalação de infraestrutura amovível de caráter temporário, designadamente estrutura tipo tenda, devidamente adaptada às condições mínimas necessárias à realização das operações de embarque, desembarque e apoio aos passageiros, assegurando a continuidade operacional do serviço.”*
3. Neste contexto, conclui o Município que *“atendendo à necessidade de garantir a continuidade da prestação do serviço público essencial, bem como a salvaguarda*

da segurança jurídica, da neutralidade concorrencial e a preparação de procedimento concursal para a futura adjudicação do contrato de gestão do futuro terminal, solicitamos a essa Autoridade que, gentilmente, se pronuncie sobre:

- 1. O enquadramento jurídico admissível para a manutenção da operação do terminal em regime transitório;*
 - 2. A possibilidade de designação ou manutenção de um operador provisório até à entrada em vigor do contrato definitivo a celebrar na sequência de concurso público;*
 - 3. Os limites legais aplicáveis a um eventual regime transitório, designadamente quanto à duração, poderes de gestão e regime económico-financeiro;*
 - 4. As condições necessárias para assegurar a neutralidade concorrencial e evitar a atribuição de vantagens indevidas a qualquer operador envolvido na gestão transitória;*
 - 5. A admissibilidade de imputação ao operador provisório de encargos operacionais associados à exploração e manutenção corrente do terminal, bem como os respetivos mecanismos de compensação ou regulação.*
- 4. Assim, e “atendendo à necessidade de assegurar a continuidade da prestação do serviço público e de evitar perturbações na rede de transportes rodoviários de passageiros, solicitamos a diligente pronúncia de V. Exas., de forma a permitir a implementação de um regime transitório juridicamente seguro e conforme ao quadro legal aplicável”.*
- 5. Acrescentou que “O espaço é disponibilizado pelo município, sendo a Rodoviária do Lis, Lda. responsável pela operação diária do terminal, assegurando este último integralmente os encargos de funcionamento, incluindo limpeza, segurança e recursos humanos.” mas que está a operacionalizar “um modelo colaborativo de gestão transitória” para “assegurar desde já a sustentabilidade da operação e a equidade entre operadores, através da aplicação de um sistema de cobrança por utilização (toques), enquanto mecanismo de repartição dos custos de utilização da infraestrutura. Os valores e condições associados aos referidos toques serão oportunamente comunicados aos operadores”.*

6. A emissão de parecer inscreve-se no cumprimento da missão da AMT enquanto regulador económico independente, nos termos das alíneas a), e), f), h), j), m), n) do n.º 1 do artigo 5.º dos Estatutos, publicados em anexo ao Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, bem como dos artigos 7.º e 12.º do Decreto-Lei n.º 140/2019 de 18 de setembro e do Regulamento n.º 3/2025, de 3 de janeiro, da AMT.

II – ANÁLISE

7. No que se refere ao evento meteorológico extremo ocorrido na madrugada de 28 de janeiro, bem como aos seus impactos, trata-se de um facto público e notório, não sendo necessária outra fundamentação.
8. De facto, o edifício do terminal rodoviário de Leiria ficou inoperacional¹ e foi necessária a adoção imediata de uma solução provisória destinada a assegurar a continuidade da prestação do serviço público de transporte rodoviário de passageiros.
9. Registamos positivamente a intenção do Município de preparar um procedimento concursal para a futura adjudicação do contrato de gestão do novo terminal e garantir a continuidade da prestação do serviço público essencial de transportes, bem como a salvaguarda da segurança jurídica e da neutralidade concorrencial.
10. Neste contexto, mesmo de provisoriedade, o enquadramento jurídico admissível para a manutenção da operação do terminal é o mesmo já citado no ponto 5. supra, devendo, naturalmente, ser adaptado às circunstâncias concretas da infraestrutura.
11. Ainda que provisório, o terminal não deixa de estar sujeito ao artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 140/2019, ou seja *“Independentemente do regime de gestão ou de propriedade, os operadores de interface ou de terminal de transporte público de passageiros devem permitir o acesso em condições equitativas, não discriminatórias e transparentes aos mesmos, a todos os operadores de serviços públicos de transporte de passageiros, incluindo os operadores de serviços*

¹ https://www.rtp.pt/noticias/pais/leiria-cria-terminal-rodoviario-provisorio-junto-as-piscinas-municipais_n1716282

expresso, designadamente quanto às instalações, oficinas, estacionamento, bilheteiras, sistemas de atendimento, venda e informação ao público, obedecendo às regras e procedimentos previstos pelo presente decreto-lei”, bem como às normas do Regulamento n.º 3/2025 que especificam esta obrigação.

12. O mesmo se dirá quanto:

- *Aos pedidos de acesso apresentados pelos operadores de serviços de transporte público de passageiros”, que “apenas podem ser recusados pelos operadores de interfaces ou de terminais por motivos de falta de capacidade, devendo ser indicadas, em caso de recusa fundamentada, alternativas viáveis” (n.º 4 do artigo 12.º);*
- *À obrigação dos operadores de interfaces ou de terminais rodoviários de “publicitar no respetivo sítio na Internet o regulamento de acesso e utilização dos mesmos, contendo pelo menos as seguintes informações: a) A listagem de todos os serviços prestados e respetivos preços; b) As regras de programação da repartição de capacidade; c) As regras de admissão ao terminal e respetivos serviços.”*

13. Refira-se que o n.º 2 e a alínea a) do n.º 3 do artigo 2.º do Regulamento n.º 3/2025 estabelecem que:

- *“O disposto no presente Regulamento deve ser observado pelos operadores de terminais ou interfaces sem prejuízo das adaptações que devam ser efetuadas em função das características ou especificidades de cada infraestrutura”;*
- *“O presente Regulamento é ainda aplicável, com as devidas adaptações: a) A terminais ou interfaces que se desenvolvam em espaço não delimitado por estrutura física e na medida em que os espaços para paragem, estacionamento, embarque e desembarque de passageiros estejam afetos exclusivamente a esse fim, incluindo pontos que sirvam para embarque ou desembarque de passageiros ou de paragem, e onde se deva acautelar a repartição de acesso aos mesmos”*

14. Ou seja, são possíveis adaptações às características físicas das infraestruturas em causa, sem que deixem de ser cumpridas as regras regulatórias e de âmbito concorrencial.

15. As características essenciais da infraestrutura física e equipamentos e componentes e os sistemas de informação devem ser assegurados e publicitados, bem como a indicação de soluções alternativas (digital, por exemplo). Deve ser garantida a qualidade, comodidade e segurança dos passageiros, tendo em conta as características e especificidades físicas do terminal e constar de regulamento a aprovar pela autoridade de transportes.
16. Mesmo num terminal provisório, deverá impedir-se, não obstante eventuais limitações decorrentes das especificidades da solução encontrada:
 - Que atrasos na resposta, na gestão de horários e na afetação de cais possam constituir barreiras concorrenciais;
 - A falta de transparência por via de ausência de regras claras ou pela sua não divulgação;
 - Um funcionamento “informal” por falta de base regulamentar mínima.
17. No que se refere a futuro procedimento, tal como já referido em anterior parecer da AMT², conclui-se que a gestão de um terminal não deverá ser atribuída diretamente ao atual operador de transportes, devendo ser promovido um procedimento público de contratação, nos termos do Código dos Contratos Públicos (CCP) e do regime setorial aplicável, assegurando o respeito pelos princípios da legalidade, concorrência, transparência e imparcialidade bem como, regra geral, da separação vertical entre a operação de transportes e a gestão do terminal.
18. Embora seja admissível que, face à movimentação do terminal, possa eventualmente não existir interesse comercial apenas em assegurar esta última, caso em que deverão ser estabelecidas regras claras que garantam o acesso transparente, não discriminatório e equitativo a todos os operadores de serviços públicos de transporte de passageiros, incluindo os operadores de serviços expresso, designadamente quanto às instalações, oficinas, estacionamento, bilheteiras, sistemas de atendimento, venda e informação ao público, obedecendo às regras e procedimentos previstos no Decreto-Lei n.º 140/2019.

² Parecer 55/2025, in sítio da internet da AMT: https://www.amt-autoridade.pt/media/5208/parecer-55_2025.pdf

19. No que se refere à possibilidade de designação ou manutenção de um gestor até à entrada em vigor do contrato definitivo a celebrar na sequência de procedimento concursal, e tendo em conta a situação em concreto, poderá o proprietário da infraestrutura optar pela sua gestão direta ou designar um outro gestor, a título provisório, na pendência da preparação e finalização desse procedimento.
20. Seja qual for o caso, a assunção de responsabilidades totais ou parciais/partilhadas na gestão do terminal devem constar de instrumento administrativo, contratual ou regulamentar, que deve ser adequadamente publicitado, assegurando a transparência do funcionamento da infraestrutura.
21. No que se refere a limites legais aplicáveis a um eventual regime transitório, designadamente quanto à duração, poderes de gestão e regime económico-financeiro, poderemos considerar, por analogia, o referido no artigo 19.º do Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros (RJSPTP), aprovado pela Lei n.º 52/2015, de 9 de junho:
 - *“1 - A exploração do serviço público de transporte de passageiros pode ser adjudicada por ajuste direto, pela autoridade de transportes competente, a operadores internos ou a outros operadores de serviço público, nos termos do artigo 5.º do Regulamento e no respeito pelo disposto no Código dos Contratos Públicos.*
 - *2 - A exploração do serviço público de transporte de passageiros pode ainda ser adjudicada por ajuste direto pela autoridade de transportes competente em situações excecionais destinadas a assegurar o interesse público, designadamente em caso de rutura ou de risco eminente de rutura de serviços ou em situações de emergência.*
 - *3 - Nas situações de emergência, a autoridade de transportes competente pode, em alternativa ao ajuste direto, optar pela prorrogação, mediante acordo com o operador de serviço público, do prazo de um determinado contrato de serviço público.*
 - *4 - Em qualquer dos casos referidos nos n.ºs 2 e 3, o período de contratação não pode exceder o período necessário à conclusão de um procedimento concursal, nos termos do presente RJSPTP e da demais*

legislação aplicável, não podendo, em caso algum, exceder os dois anos.”

22. Conjugando o RJSPTP com o CCP, e ainda que a norma supra se refira ao serviço de transporte de passageiros, poderá ponderar-se a atribuição da gestão de terminal, em função e com fundamento numa situação imprevista e fora do controlo da entidade adjudicante, celebrando contrato nessa sequência. Naturalmente, a definição de poderes de gestão e regime económico-financeiro (*incluindo imputação ao operador provisório de encargos operacionais associados à exploração e manutenção corrente do terminal, bem como os respetivos mecanismos de compensação ou regulação*) dependerá das partes contratantes, dentro daqueles limites legais e sem prejuízo de consulta ao mercado e demais procedimentos aplicáveis à contratação pública.
23. E, face à situação de provisoriedade, será recomendável a definição de uma calendarização dos trabalhos de submissão à concorrência, de forma a garantir a não eternização da situação.
24. Pela conjugação de tudo o que já foi referido, bem como com base no modelo em concreto que possa ser definido pela entidade adjudicante, considera-se estarem verificadas as condições necessárias para assegurar a neutralidade concorrencial e evitar a atribuição de vantagens indevidas a qualquer operador envolvido na gestão transitória.

III - CONCLUSÕES

25. Nos termos das alíneas a), e), f), h), j), m), n) do n.º 1 do artigo 5.º dos Estatutos, publicados em anexo ao Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, bem como dos artigos 7.º e 12.º do Decreto-Lei n.º 140/2019 de 18 de setembro e do Regulamento n.º 3/2025, de 3 de janeiro, conclui-se:
 - O Município de Leiria solicitou a pronúncia da AMT relativamente ao enquadramento jurídico aplicável ao terminal rodoviário provisório de Leiria, sito na Avenida Bernardo Pimenta, em Leiria, o qual, decorrente dos impactos do evento meteorológico extremo ocorrido a 28 de janeiro, se encontra atualmente em exploração na ausência de instrumento contratual vigente ou regime formal de gestão especificamente aplicável;

- No que se refere ao evento meteorológico extremo em causa, bem como aos seus impactos, designadamente no terminal rodoviário de Leiria, trata-se de um facto público e notório, não sendo necessária outra fundamentação;
- Quanto ao enquadramento jurídico admissível para a manutenção da operação do terminal em regime transitório, é aplicável o disposto no Decreto-Lei n.º 140/2019 e no Regulamento n.º 3/2025, devendo, naturalmente, ser o mesmo adaptado a circunstâncias concretas da infraestrutura;
- Assim, as características essenciais da infraestrutura física, equipamentos e sistemas, bem como a qualidade, comodidade e segurança dos passageiros, devem ser garantidas, tendo em conta as características e especificidades físicas do terminal, e constar de regulamento a aprovar pela autoridade de transportes.
- De igual modo, deverá garantir-se a existência e publicitação de regras de acesso equitativas, não discriminatórias e transparentes a todos os operadores de serviços públicos de transporte de passageiros, incluindo os operadores de serviços expresso e impedir-se que atrasos na resposta, na gestão de horários e na afetação de cais possam constituir barreiras concorrenciais;
- O mesmo se aplicará a condições de acesso, como taxas, seguros e outros montantes a pagar, que devem ser definidos de forma equitativa, proporcional e não discriminatória;
- Poderá ponderar-se a gestão direta ou atribuição de gestão de terminal, em função e com fundamento numa situação imprevista e fora do controlo da entidade adjudicante, celebrando contrato nessa sequência;
- A definição de poderes de gestão e o regime económico-financeiro dependerá do modelo de gestão escolhido, dentro dos limites legais e sem prejuízo de consulta ao mercado e demais procedimentos aplicáveis à contratação pública;

- A assunção de responsabilidades totais ou parciais/partilhadas na gestão do terminal devem constar de instrumento administrativo, contratual ou regulamentar, que deve ser adequadamente publicitado, assegurando a transparência do funcionamento da infraestrutura;
- Face à situação de provisoriedade, será recomendável a definição de uma calendarização dos trabalhos de submissão à concorrência, de forma a garantir a não eternização da situação.

Lisboa, 09 de abril de 2026

A Presidente do Conselho de Administração

Ana Paula Vitorino