

## PARECER N.º 49/AMT/2025

[versão não confidencial]

### I - DO OBJETO

1. A Comunidade Intermunicipal [confidencial] requereu à Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT), nos termos do n.º 6 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 140/2019, de 18 de setembro, a realização de uma Análise Económica Simplificada (AES), destinada a determinar se um novo serviço público de transporte rodoviário de passageiros Expresso “[confidencial] - Aeroporto [confidencial]”, compromete o equilíbrio económico de um serviço público de transporte de passageiros abrangido por um Contrato de Serviço Público vigente no seu território.
2. A [confidencial] apresentou junto do Instituto da Mobilidade e dos Transportes, I.P. (IMT) um pedido de autorização para operar um serviço público de transporte de passageiros expresso entre [confidencial] e o Aeroporto [confidencial], com paragens intermédias, relevando aqui a paragem programada em [confidencial]
3. O serviço requerido pela [confidencial] insere-se, parcialmente, na área de jurisdição da [confidencial] sobrepondo-se o seu trajeto a ligações contratualizadas com a [confidencial] no âmbito de um contrato de serviço público de transporte de passageiros.
4. Neste quadro, a [confidencial] considerou, enquanto autoridade de transportes, que a realização do Serviço Expresso pretendido, com a paragem intermédia em [confidencial], conformando um percurso autónomo [confidencial] – [confidencial] comprometerá o equilíbrio financeiro do contrato de serviço público de transporte de passageiros sobre a sua alçada, que inclui uma ligação com igual origem/destino naqueles pontos.
5. A [confidencial] assinou, em 30 de agosto de 2022, com a [confidencial]., o contrato de concessão do serviço de transporte rodoviário de passageiros no [confidencial], que atribui àquela empresa o direito de explorar, em regime de exclusividade, o serviço público de transporte de passageiros na sua área de jurisdição, englobando linhas Intermunicipais, Inter-Regionais e Municipais dos Concelhos de [confidencial], e ainda os transportes urbanos de [confidencial]

6. De acordo com a documentação apresentada pela [confidencial] há duas linhas, adiante identificadas, que são suscetíveis de concorrência por parte do serviço expresso, por sobreposição de par origem/destino e horário. Efetivamente, o serviço expresso requerido propõe-se oferecer ligações entre [confidencial] e [confidencial], no âmbito do percurso global [confidencial] – aeroporto [confidencial]. As linhas do serviço em causa são:
- [confidencial] - linha Inter-regional [confidencial] – [confidencial];
  - [confidencial] - linha Inter-regional [confidencial] – [confidencial]
7. Considerando estar a AMT na posse de todos os elementos relevantes para a análise da questão em apreço e consequente emissão do Parecer Prévio Vinculativo e respetiva Análise Económica Simplificada, cumpre proceder em conformidade, nos termos do disposto no n.º 7 do já citado artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 140/2019, de 18 de setembro.
8. A emissão deste parecer prévio vinculativo inscreve-se no cumprimento da missão da AMT enquanto regulador económico independente, nos termos do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, que aprova os estatutos da AMT (Estatutos) 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.
9. 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 Transportes.
10. Por outro lado, o presente parecer inscreve-se, também, no âmbito da reforma estrutural consubstanciada no Decreto-Lei n.º 140/2019, 18 de setembro<sup>1</sup>, que veio colmatar “falhas de regulamentação”<sup>2</sup> no que se refere aos serviços designados por “Expresso”, uma vez

---

<sup>1</sup> [https://www.amt-autoridade.pt/media/2138/comunicado\\_de\\_imprensa\\_18set2019.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/2138/comunicado_de_imprensa_18set2019.pdf)

<sup>2</sup> Do Novo Paradigma Regulação-Regulamentação no Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes - Melhor Legislação para uma Melhor Regulação - Da Legislação complementar do Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros - <https://www.amt-autoridade.pt/media/1770/melhor-legislação-para-uma-melhor-regulação.pdf>

que a legislação em vigor até a data não oferecia um referencial claro de atuação, especialmente para novos operadores que quisessem aceder ao mercado nacional.<sup>3</sup>

11. Considerando o antedito, cabe à AMT, entre outras competências, a realização de uma AES<sup>4</sup> para aferir se o equilíbrio económico de um contrato de serviço público pode ser comprometido pelo Serviço Expresso e emitir o respetivo parecer prévio vinculativo, o qual pode indicar o deferimento, indeferimento ou deferimento com restrições ao modelo de exploração<sup>5</sup>.
12. Neste contexto, foi aprovado o Regulamento n.º 973/2021, de 16 de novembro<sup>6 7</sup> (Regulamento n.º 973/2021), que estabelece os procedimentos e os critérios adotados pela AMT para realizar a AES destinada a determinar se um serviço público de transporte rodoviário de passageiros Expresso ou um serviço público de transporte rodoviário de passageiros de cabotagem, complementar a um serviço internacional, compromete o equilíbrio económico de um serviço público de transporte de passageiros abrangido por um contrato de serviço público existente ou em processo de contratualização, nos termos previstos na alínea a) do n.º 1 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 140/2019, de 18 de setembro.

## II - DO ENQUADRAMENTO

13. No âmbito do presente procedimento e na sequência da apresentação pela [confidencial] ao IMT, do pedido de autorização para operar um serviço de transporte de passageiros expresso entre [confidencial] e o aeroporto [confidencial], com paragem em [confidencial] (entre outras), foram desenvolvidas diversas diligências, sejam de carácter “regular” tal como definidas na legislação vigente, como outras já decorrentes da análise realizada pela AMT e que, sinteticamente se indicam:

---

<sup>3</sup> Bem como algumas questões relativas ao acesso equitativo e não discriminatório, por parte dos operadores do transporte rodoviário de passageiros, aos Interfaces de Transporte Público de Passageiros, incluindo Terminais Rodoviários.

<sup>4</sup> Cfr. artigo 4.º, n.º 7 do Decreto-Lei n.º 140/2019, de 18 de setembro.

<sup>5</sup> Bem como: (i) Supervisionar as regras de formação de preços; (ii) Ser instância de recurso quanto a decisões dos operadores de interfaces/terminais rodoviários que não garantam o acesso em condições equitativas, não discriminatórias e transparentes - aos operadores de serviços de transporte público de transporte de passageiros; (iii) Verificar a legalidade e transparência de cláusulas contratuais gerais e transparência de informação, no sentido da proteção dos direitos dos passageiros.

<sup>6</sup> [https://www.amt-autoridade.pt/media/3235/regulamento\\_n973\\_2021\\_de\\_16\\_de\\_novembro.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/3235/regulamento_n973_2021_de_16_de_novembro.pdf)

<sup>7</sup> <https://www.amt-autoridade.pt/consultas-públicas/consultas-públicas/projeto-de-regulamento-sobre-análise-económica-simplificada-serviços-expresso/>

- 03.04.2025 - O IMT notificou a [confidencial] do requerimento apresentado pela [confidencial] para autorização da realização do Serviço Expresso em apreço, solicitando-lhe simultaneamente o respetivo parecer;
- 16.04.2025 - A [confidencial] transmitiu ao IMT, com cópia à AMT, um parecer negativo, relativamente à pretensão da [confidencial]
- 17.04.2025 - A AMT esclareceu a [confidencial] que “o eventual condicionamento de modelos de exploração de serviços expresso depende da apresentação de fundamentos (jurídicos, económicos, financeiros e operacionais) de impactos no referido contrato, nos termos do Regulamento n.º 973/2021, de 16 de novembro”;
- 13.05.2025 - A [confidencial] apresentou à AMT o pedido de realização da AES.

14. Estabelecem os n.ºs 7 e 8 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 140/2019, de 18 de setembro, que:

*“7- No prazo de 15 dias após receção de todos os elementos relevantes, a AMT emite parecer prévio vinculativo, incluindo a análise económica simplificada, podendo este parecer indicar o deferimento, indeferimento ou deferimento com restrições ao modelo de exploração.*

*8- Os prazos referidos nos n.ºs 3 e 7 suspendem-se sempre que sejam solicitadas informações ou esclarecimentos essenciais à verificação dos requisitos previstos para a exploração do serviço público de transporte de passageiros expresso ou à avaliação do funcionamento do mercado, e até que tais elementos sejam prestados”*

15. Nos termos do artigo 7.º do Regulamento n.º 973/2021, a AMT pode solicitar todas as informações ou esclarecimentos que considere essenciais ou relevantes para a realização da AES.

16. Tendo em conta o carácter fundamental dos documentos solicitados em sede de pedido de esclarecimentos, como sejam os critérios de formação de preços, os horários e as paragens já efetuadas e a efetuar, que impactam, diretamente, na análise, apenas depois de reunidos esses elementos foi possível proceder à elaboração do presente parecer.

17. Nos termos do artigo 5.º do Regulamento n.º 973/2021, compete à AMT avaliar se o equilíbrio económico de um ou mais contratos de serviço público é suscetível de ser comprometido pela exploração de serviços expresso num determinado itinerário, tendo por referência a metodologia de AES constante do Anexo 2 ao referido Regulamento.
18. A AES analisa a existência de direitos exclusivos suscetíveis de ser violados pela exploração do Serviço Expresso, bem como os impactos potenciais deste serviço sobre o serviço público, na ótica do Operador de Serviço Público e na ótica da Autoridade de Transportes.
19. De acordo com o “*Modelo de requerimento de análise económica simplificada*” devem ser apresentados todos os elementos relevantes relativos ao Serviço Expresso e ao serviço público abrangido por contrato, para permitir a análise de (i) direitos exclusivos, concorrência e substituibilidade e (ii) Estimativa simplificada de impactos no serviço público.

### III - DO PARECER

20. A Análise Económica Simplificada segue as seguintes fases:

- Fase 1 - Direitos Exclusivos, Concorrência e Substituibilidade;
- Fase 2 – Estimativa Simplificada de Impactos no Serviço Público.

21. O resultado da primeira fase determina o prosseguimento para a fase subsequente ou, em alternativa, a conclusão da Análise Económica Simplificada.

#### **Fase 1 – Direitos Exclusivos, Concorrência e Substituibilidade**

22. Na Fase 1, a AMT pode concluir por uma das seguintes hipóteses:

- a) Não existem direitos exclusivos atribuídos ao Operador de Serviço Público que impeçam a exploração do Serviço Expresso;
- b) Existem direitos exclusivos atribuídos ao Operador de Serviço Público que abrangem os itinerários a explorar pelo Serviço Expresso. Porém, o parecer da AMT poderá indicar o deferimento com restrições do modelo de exploração do Serviço Expresso (designadamente a não comercialização de títulos de transporte relativos ao

transporte de passageiros entre determinadas origens e destinos, a não exploração em determinados períodos horários e/ou dias-tipo, a não comercialização de determinados segmentos de títulos de transporte e/ou outras restrições), por forma a não colocar em causa os direitos exclusivos atribuídos ao Operador de Serviço Público;

c) A exploração pelo Serviço Expresso violaria os direitos exclusivos atribuídos ao Operador de Serviço Público, não sendo passível de determinação de restrições que permitam a sua viabilização.

23. Caso a AMT conclua pela hipótese c), o parecer indicará o indeferimento do modelo de exploração do Serviço Expresso, dando-se por concluída a Análise Económica Simplificada.

24. Nas restantes hipóteses, a Análise Económica Simplificada prossegue para a Fase 2, tal como definido no Regulamento.

25. Ora, as linhas [confidencial] e [confidencial], identificadas pela [confidencial] são exploradas pelo operador do serviço público concessionado pela [confidencial] e que são objeto do respetivo contrato de concessão que atribui àquela empresa o direito de explorar, em regime de exclusividade<sup>8</sup> <sup>9</sup>, o serviço público de transporte de passageiros por autocarro de âmbito municipal e intermunicipal na área da [confidencial], bem como algumas ligações de âmbito inter-regional.

26. De acordo com a documentação apresentada e/ou disponível publicamente o serviço realizado pelo operador de serviço público efetua diversas paragens intermédias e, como tal, tem um tempo de percurso maior que o proposto para o serviço expresso, este sem paragens intermédias, acrescendo, relativamente à tipologia dos veículos a utilizar que, atento o tipo de serviço e extensão total para o percurso proposto, se pressupõe que o expresso recorra a veículos mais confortáveis. Estas especificidades poderão ter impacto na atratividade do percurso e estabelecem diferença no fator tempo do serviço.

27. Acresce que, analisados os horários propostos pela [confidencial] e os realizados pela [confidencial], é possível identificar, nas partidas em [confidencial] e em [confidencial], que algumas

---

<sup>8</sup>Cláusula 10ª do contrato de concessão

<sup>9</sup>Com as exceções previstas no contrato que não têm repercussão no caso em análise

das circulações propostas apresentam uma proximidade horária significativa. (figura seguinte, fonte [confidencial])

[confidencial]

28. No âmbito daquele contrato, em que o operador é remunerado pela bilhética e pelas compensações por obrigações de serviço público (OSP), as referidas linhas [confidencial] e [confidencial], destinam-se a garantir ligações de âmbito local, municipal, intermunicipal e inter-regional, para deslocações de interesse geral e necessidades quotidianas da população, enquanto que o Serviço Expresso se destina a assegurar ligações diretas e semidiretas interurbanas, pelo que importa passar para a fase 2 da análise.

## **Fase 2 - Estimativa simplificada de impactos no Serviço Público**

### **Considerações prévias**

29. Como anteriormente mencionado, a [confidencial] apresentou o requerimento de AES e as tabelas previstas no Regulamento n.º 973/2021, apresentando-se em seguida as considerações e pressupostos assumidos.

### **Análise do número de paragens propostas pelos Operadores**

30. Procedeu-se à análise do número de paragens previsto nos serviços propostos pelo operador de serviço público e pelo operador [confidencial], evidenciando:

30.1. O Serviço Expresso proposto pela [confidencial] prevê, decorrente do seu modelo de exploração, um tempo de percurso de 50 minutos entre [confidencial] e [confidencial];

30.2. As linhas [confidencial] e [confidencial] do serviço público de transporte de passageiros com OSP, no horário em que existe interferência do Serviço Expresso, efetuam cerca de 29 paragens intermédias com uma duração de cerca de 1 hora e 38 minutos isto é, aproximadamente mais 48 minutos, com expectável impacto na atratividade do percurso completo.

30.3. As linhas do serviço público de transporte de passageiros com OSP realizam-se apenas em dias úteis, compreendendo 8 circulações em cada sentido, 4 entre [confidencial] e [confidencial] e outras 4 entre [confidencial] e [confidencial]. Por outro lado, o Serviço Expresso operará todos os dias.

30.4. A [confidencial] identifica três circulações, em cada sentido, como as que serão afetadas pelo serviço Expresso em função da proximidade do horário de partida em [confidencial] ou [confidencial], nomeadamente

[confidencial]

### **Cálculos de risco de perda de procura e receita**

31. O cálculo de risco de perda de procura e de receita, foi determinado a partir de alguns fatores que podem sugerir o risco em que incorrem as linhas de transporte público e a rede com serviço público que as engloba, tendo a [confidencial] considerado o itinerário e horários que o serviço público de transporte de passageiros serve e que o Serviço Expresso também pretende explorar em cabotagem, bem como a frequência, o conforto e a localização das paragens.

32. Para além daqueles, considerou outros dois fatores que influenciam a decisão do passageiro para a escolha dos serviços oferecidos (o expresso e o público), nomeadamente, o custo e o tempo da viagem.

### **Análise Económica Simplificada (AES)**

33. Realizada a AES relativamente à exploração do Serviço Expresso [confidencial] – aeroporto [confidencial], com paragem intermédia em [confidencial], possibilitando o percurso singular [confidencial] – [confidencial] e vice-versa, verifica-se o seguinte:

33.1. Impactos no Operador de Serviço Público (Ponto 2.1 do Anexo 2 do Regulamento n.º 937/2021)

[confidencial]

33.2. Encargos líquidos para a AT (Ponto 2.2 do Anexo 2 do Regulamento n.º 937/2021): não são identificados impactos quantificáveis nos encargos líquidos para a AT.

34. Em síntese, tendo por base a informação fornecida pela [confidencial] e pela [confidencial], bem como a documentação referente ao Serviço Expresso proposto e no que se refere a percursos, horários, procura e receitas, admitindo-se como válidos e coerentes os pressupostos considerados pela [confidencial] na sua análise, constata-se relativamente à estimativa simplificada de impactes no Serviço Público que:

- 34.1. Impactes no Operador de Serviço Público - O limiar de 2% indicado no ponto 2.1 do Anexo 2 do Regulamento n.º 973/2021, é ultrapassado, pelo que, com base nos pressupostos considerados, a exploração do Serviço Expresso com a operação de cabotagem proposta é suscetível de colocar em causa a viabilidade económico-financeira do Serviço Público, na ótica do Operador de Serviço Público, tal como definido na legislação e quadro regulamentar aplicáveis.
- 34.2. Impactes na Autoridade de Transportes - O limiar indicado no ponto 2.2 do Anexo 2 do mesmo Regulamento da AMT, não é atingido, aliás não são identificados impactos quantificáveis nos encargos líquidos para a AT, pelo que se considera que, com base nos pressupostos considerados, a exploração do Serviço Expresso não é suscetível de colocar em causa a viabilidade económico-financeira do Serviço Público, na ótica da Autoridade de Transportes.
- 34.3. Os impactes acima identificados não são cumulativos, valorizando-se e produzindo efeitos cada um *per se*, resultando que a exploração do Serviço Expresso é considerada como sendo suscetível de colocar em causa a viabilidade económico-financeira do Serviço Público sempre que um daqueles limiares é excedido.
35. Contudo, e como anteriormente mencionado, a operação com Serviço Público realiza-se apenas em dias úteis, enquanto o novo Serviço Expresso proposto pretende operar todos os dias da semana, o que estabelece uma janela temporal (fins-de-semana e feriados) em que não se verifica qualquer interferência entre os serviços

#### **IV - DAS CONCLUSÕES**

36. O modelo de exploração do Serviço Expresso proposto pela [confidencial], no percurso entre [confidencial] e o Aeroporto [confidencial], com paragem intermédia em [confidencial] não reúne os pressupostos necessários ao respetivo deferimento, em virtude dos impactes negativos que produz sobre o serviço público concessionado à [confidencial]. Com efeito, o valor apurado na Análise Económica Simplificada (AES), na perspetiva do Operador de Serviço Público, excede o limiar fixado no Regulamento n.º 973/2021, inviabilizando, por conseguinte, a aprovação do modelo proposto.
37. Considerando que:

- 37.1. O modelo de Serviço Expresso proposto prevê a realização de um número de circulações superior àquele que entra em conflito com o contrato de serviço público de transporte de passageiros, atualmente em vigor na área de jurisdição da [confidencial];
- 37.2. O Serviço Expresso propõe-se operar diariamente, incluindo fins de semana, ao passo que o serviço público sujeito a Obrigações de Serviço Público (OSP) apenas é prestado em dias úteis;
- 37.3. O parecer emitido pela [confidencial] reconhece a viabilidade da operação do Serviço Expresso, desde que sejam impostas restrições ao exercício de atividades de cabotagem nos territórios onde se verifica sobreposição com os serviços públicos sob sua responsabilidade;
- 37.4. A existência de serviços expresso constitui um contributo positivo e inequívoco para a promoção de uma mobilidade eficiente e de qualidade nas regiões abrangidas;
- 37.5. A presente AES e este parecer apenas podem incidir sobre este mesmo par origem/destino e os impactes que a sua exploração induz no serviço público de transporte de passageiros com OSP contratado pela [confidencial], uma vez que o Serviço Expresso requerido ultrapassa o par origem/destino [confidencial] – [confidencial]
38. Em conformidade com o requerimento apresentado pela Comunidade Intermunicipal do [confidencial] visando a realização de uma análise económica simplificada, incumbe a esta Autoridade, nos termos da alínea a) do artigo 3.º e n.º 1 do artigo 5.º do Regulamento n.º 973/2021, e nos termos da alínea a) do n.º 1 do artigo 5.º dos Estatutos da AMT proceder ao seu parecer, nos seguintes termos:
- 38.1. **Desfavorável**, quanto às condições operacionais propostas para a etapa [confidencial] – [confidencial] em ambos os sentidos, nos horários a seguir identificados:
- [confidencial]
- 38.2. **Favorável**, quanto às condições operacionais propostas para os restantes horários constantes do requerimento para autorização do serviço, nos dias úteis; e
- 38.3. **Favorável**, quanto às condições operacionais propostas para os dias não úteis.

39. Relativamente aos horários supra identificados, objeto de parecer desfavorável nas condições de exploração requeridas, entende-se que, não obstante o Serviço Expresso proposto ultrapasse o par origem/destino [confidencial] – [confidencial], sendo que a Análise Económica Simplificada (AES) e o respetivo parecer incidem unicamente sobre esse par, os referidos horários poderão ser autorizados, desde que não confirmem direitos de tráfego no referido par, em ambos os sentidos.
40. Mais se declara que qualquer alteração posterior ao presente enquadramento deverá ser objeto de apreciação casuística, à luz das disposições legais e regulamentares aplicáveis, nomeadamente as invocadas no presente parecer.

Lisboa, em 20 de junho de 2025.

A Presidente do Conselho de Administração

Ana Paula Vitorino