

PARECER N.º 43/AMT/2025

[versão não confidencial]

I - DO OBJETO

1. 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 Aljezur e Lisboa (Sete Rios), com paragens intermédias em Odeceixe, Zambujeira do Mar, Vila Nova de MilFontes, Porto Covo, Sines e Lisboa (Oriente).
2. Decorre do referido que algumas daquelas paragens se localizam na área de jurisdição da Comunidade Intermunicipal do Algarve (AMAL), assim como existem trajetos que se sobrepõem ao percurso de uma linha inter-regional, nomeadamente entre Aljezur e Odeceixe, integrada em contrato de concessão de serviço público de transporte de passageiros.
3. Neste quadro a AMAL solicitou, nos termos do n.º 6 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 140/2019, de 18 de setembro, à Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT) a realização de uma Análise Económica Simplificada (AES), por forma a demonstrar que o equilíbrio económico do contrato de concessão de serviço público já existente, será comprometido com a realização dos serviços de cabotagem inseridos no Serviço Expresso requeridos.
4. Efetivamente, a AMAL considerou, enquanto autoridade de transportes, que a realização do Serviço Expresso pretendido, com a paragem intermédia em Odeceixe, conformando um percurso Aljezur-Odeceixe, comprometerá o equilíbrio financeiro de um contrato de serviço público de transporte de passageiros sobre a sua alçada, que inclui uma ligação com origem/destino naqueles pontos.
5. O contrato de serviço público em causa é prestado pelo operador [confidencial] através da rede [confidencial] e a linha identificada é a [confidencial], Lagos – Odeceixe, que inclui a ligação regular entre Aljezur e Odeceixe.
6. De referir que a AMAL outorgou [confidencial], em regime de exclusividade, o serviço público de transporte de passageiros por autocarro de âmbito municipal e intermunicipal, bem como uma linha inter-regional, a mencionada [confidencial], com a Comunidade Intermunicipal do Baixo Alentejo.

7. Após diligências efetuadas e tendo sido recebidos esclarecimentos e documentação adicional, que permitem considerar 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 Ecossistema 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 setembro¹, que veio colmatar “falhas de regulamentação”² no que se refere aos serviços designados por “Expresso”, uma vez 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.³
11. Considerando o antedito, cabe à AMT, entre outras competências, a realização de uma AES⁴ para aferir se o equilíbrio económico de um contrato de serviço público pode ser

¹ https://www.amt-autoridade.pt/media/2138/comunicado_de-imprensa_18set2019.pdf

² Do Novo Paradigma Regulação-Regulamentação no Ecossistema 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>

³ 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.

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

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 exploração⁵.

12. Neste contexto, foi aprovado o Regulamento n.º 973/2021, de 16 de novembro^{6 7} (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 Instituto da Mobilidade e dos Transportes, I.P.(IMT), no dia 12 de junho de 2024, do pedido de autorização para operar um serviço de transporte de passageiros expresso entre Aljezur e Lisboa (Sete Rios), com paragem em Odeceixe (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:

- O IMT notificou a AMAL, a 28 de janeiro de 2025, do requerimento apresentado pela [confidencial], para autorização da realização do Serviço Expresso em apreço, solicitando-lhe simultaneamente o respetivo parecer;
- Na sequência da notificação do IMT, a AMAL solicitou à AMT a elaboração de uma AES, no dia 28 de fevereiro, nos seguintes termos:
[confidencial]

⁵ 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.

⁶ https://www.amt-autoridade.pt/media/3235/regulamento_n973_2021_de_16_de_novembro.pdf

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

- Por forma a reunir todos os elementos relevantes para a análise que cumpre efetuar, a AMT solicitou à [confidencial] no dia 10 de março, informação especificada sobre as variáveis utilizadas para o cálculo da Base Tarifária Média (BTM) e sobre os critérios de fixação dos descontos oferecidos;
 - A 18 de março, a [confidencial] remeteu os esclarecimentos solicitados;
 - Analisados os elementos instrutórios remetidos pela AMAL em sede do presente pedido de AES, a AMT notificou a referida entidade, a 24 de março, da necessidade de esclarecimentos adicionais, nomeadamente quanto aos valores apurados e inscritos nas tabelas anexas ao regulamento n.º 973/2021: [confidencial]
 - A 24 de abril de 2025, a AMAL remeteu à AMT a informação e documentação retificadas, de modo a habilitar a realização da AES requerida.
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 substituíbilidade 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 Substituíbilidade
 - 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 Substituíbilidade

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.
25. Ora, a linha [confidencial] é explorada pelo operador [confidencial] que atribui àquela empresa o direito de explorar, em regime de exclusividade (com algumas exceções previstas no contrato), o serviço público de transporte de passageiros por autocarro de âmbito municipal e intermunicipal na área da AMAL, bem como de âmbito inter-regional.
26. De acordo com a documentação apresentada e/ou disponível publicamente, o serviço proposto pela [confidencial] - que não tem paragens intermédias entre o par origem/destino em causa (Aljezur- Odeceixe), enquanto o operador de serviço público efetua diversas paragens intermédias - tem um tempo de percurso significativamente mais baixo, o que pode ter um impacto significativo na atratividade do percurso e estabelece uma clara diferença de serviço no fator tempo.
27. No âmbito daquele contrato em que o operador é remunerado pela bilhética (recebendo, também, compensações por obrigações de serviço público), a referida linha destina-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

28. Como anteriormente mencionado, da análise inicial à documentação enviada constatou-se a necessidade de clarificação de alguns aspetos pelo que, para além dos esclarecimentos solicitados à [confidencial] a AMT também solicitou à AMAL a aclaração de alguns pontos constantes do pedido, bem como a reavaliação de alguns valores inscritos nas tabelas anexas ao Regulamento n.º 973/2021, apresentando-se em seguida as considerações e pressupostos assumidos.

Análise do número de paragens propostas pelos Operadores

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

29.1. O Serviço Expresso proposto pela [confidencial] prevê um total de 6 paragens intermédias entre Lisboa e Aljezur, inferior ao limiar máximo permitido pelo Decreto-Lei n.º 140/2019, de 18 de setembro, sendo o referido serviço sempre direto entre Aljezur e Odeceixe, em ambos os sentidos, com um tempo de percurso de 14 minutos;

29.2. A linha [confidencial] do SPTP, no horário em que existe interferência do Serviço Expresso, efetua 5 ou 6 paragens intermédias, dependendo do sentido, o que aumenta o tempo de percurso com possível impacto na atratividade do percurso completo, uma vez que tem um tempo de percurso total de 33 minutos;

29.3. Entre os diversos horários realizados no âmbito da linha de serviço público, que opera apenas em dias úteis, e o Serviço Expresso todos os dias, conforme se apresenta seguidamente, constata-se a adaptação do horário do SPTP ao período escolar, mas também sobreposição de horário no sentido Odeceixe – Aljezur.

29.4. No sentido Aljezur – Odeceixe

[confidencial]

29.5. No sentido Odeceixe – Aljezur

[confidencial]

Cálculos de risco de perda de procura e receita

30. 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 AMAL 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.
31. 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)

32. Realizada a AES relativamente à exploração do Serviço Expresso Aljezur e Lisboa (Sete Rios), com paragem intermédia em Odeceixe, possibilitando o percurso singular Aljezur-Odeceixe, verifica-se o seguinte:

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

[confidencial]

32.2. 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.

33. Em síntese, tendo por base a informação fornecida pela AMAL 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 AMAL na sua análise, pode concluir-se que:

33.1. O limiar de 2% indicado no ponto 2.1 do Anexo 2 do Regulamento n.º 973/2021, não é atingido, pelo que, com base nos pressupostos considerados, a exploração do Serviço Expresso com a operação de cabotagem proposta não 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.

33.2. Também não é atingido o limiar indicado no ponto 2.2 do Anexo 2 do mesmo Regulamento da AMT, 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.

IV - DAS CONCLUSÕES

34. 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 Regulamento.
35. A AES analisa a existência de direitos exclusivos suscetíveis de serem 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.
36. À luz dos resultados da AES realizada, a AMT emite o parecer prévio vinculativo previsto no n.º 7 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 140/2019, de 18 de setembro, o qual pode indicar: (i) O deferimento do modelo de exploração do Serviço Expresso; (ii) O indeferimento do modelo de exploração do Serviço Expresso; (ii) O deferimento com restrições do modelo de exploração do Serviço Expresso.
37. Neste quadro, o Serviço Expresso proposto pela [confidencial] entre Aljezur e Lisboa com paragem intermédia em Odeceixe, não se afigura colocar em causa a viabilidade económica e financeira do serviço público, em razão de cumprir os limiares definidos para a AES, nos termos em que são estabelecidas no Regulamento n.º 973/2021 pelo que, nesta perspetiva, o efeito dos seus impactos no serviço público titulado pela AMAL, reúne as condições para o deferimento do respetivo modelo de exploração.

38. Mais se expressa que, tendo em consideração o facto de o Serviço Expresso proposto⁸ ultrapassar o par origem/destino Aljezur – Odeceixe, a presente AES e este parecer incidem apenas sobre este mesmo par origem destino.
39. Assim, nos termos do n.º 1 do artigo 5.º do Decreto-lei n.º 78/2014, de 14 de maio, do n.º 7 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 140/2019, de 18 de setembro, e do Regulamento n.º 973/2021, o parecer da AMT relativamente ao Serviço Expresso Aljezur – Lisboa (Sete Rios) nas condições operacionais propostas pela [confidencial] e concretamente à realização de uma paragem intermédia em Odeceixe, é favorável, advertindo-se que qualquer alteração posterior terá de ser analisada à luz das disposições legais e regulamentares referidas no presente parecer.

Lisboa, em 29 de maio de 2025.

A Presidente do Conselho de Administração

Ana Paula Vitorino

⁸ Aljezur – Odeceixe - Zambujeira do Mar - Vila Nova de Mil Fontes - Porto Covo - Sines - Lisboa (Oriente) - Lisboa (Sete Rios).