

PARECER N.º 56/AMT/2025

[versão não confidencial]

I - DO OBJETO

1. A Comunidade Intermunicipal do Algarve (AMAL), 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 a alteração das condições de exploração de um serviço de transporte rodoviário de passageiros Expresso entre Lisboa e Vila Real de Santo António, compromete o equilíbrio económico do serviço público de transporte de passageiros, com Obrigações de Serviço Público (OSP), abrangido por um Contrato de Serviço Público e vigente no seu território.
2. A [confidencial] detentora da autorização de serviço expresso [confidencial], de 02 de maio de 2024, apresentou junto do Instituto da Mobilidade e dos Transportes, I.P. (IMT) um pedido de alteração das condições de exploração do serviço expresso "Lisboa – Vila Real de Santo António" com paragens intermédias em Vilamoura, Quarteira, Almancil e Monte Gordo.
3. A alteração requerida consiste na redução dos preços a praticar nos diversos percursos possíveis de realizar.
4. O serviço cuja alteração foi requerida pela [confidencial] insere-se, parcialmente, na área de jurisdição da CIM sobrepondo-se o seu trajeto a ligações contratualizadas com a [confidencial], no âmbito do contrato de serviço público de transporte de passageiros na região de jurisdição da AMAL.
5. Neste quadro, a CIM considerou, enquanto autoridade de transportes, que a alteração das condições de exploração do Serviço Expresso pretendido, com a paragens intermédias em Vilamoura, Quarteira, Almancil, Monte Gordo, conformando percursos autónomos entre os diversos pares origem/destino em que efetuam paragens programadas, comprometerá o equilíbrio financeiro do contrato de serviço público de transporte de passageiros sobre a sua alçada, que ligações com igual par origem/destino naqueles pontos.
6. As linhas identificadas, como potencialmente afetadas, são as:

[confidencial]

7. O contrato em causa é o “Contrato de Concessão de Serviço Público de Transporte Rodoviário de Passageiros”, [confidencial] atribuindo-lhe o direito de explorar, em regime de exclusividade¹, o serviço público de transporte de passageiros por autocarro de âmbito municipal, intermunicipal, bem como, em casos identificados, de âmbito inter-regional, entre a região da AMAL e a Comunidade Intermunicipal do Baixo Alentejo.
8. Considerando, que a AMAL remeteu todos os elementos relevantes para a análise da questão em apreço e consequentemente estar a AMT em condições de realizar a Análise Económica Simplificada requerida e emitir o respetivo Parecer Prévio Vinculativo, 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.
9. A emissão deste parecer prévio vinculativo inscreve-se no cumprimento da missão da AMT enquanto regulador económico independente², e nas suas atribuições da AMT³, bem como no âmbito da reforma estrutural consubstanciada no Decreto-Lei n.º 140/2019, 18 de setembro⁴, que veio colmatar “falhas de regulamentação”⁵ 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.⁶
10. Considerando o antedito, cabe à AMT, entre outras competências, a realização de uma AES⁷ 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

¹ Cláusula 5ª do Contrato de Concessão

² 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.

³ 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.

⁴ https://www.amt-autoridade.pt/media/2138/comunicado_de-imprensa_18set2019.pdf

⁵ 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>

⁶ 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.

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

qual pode indicar o deferimento, indeferimento ou deferimento com restrições ao modelo de exploração⁸.

11. Neste contexto, foi aprovado o Regulamento n.º 973/2021, de 16 de novembro (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

12. No âmbito do presente procedimento e na sequência da apresentação pela [confidencial], ao IMT, do pedido de alteração das condições de exploração do serviço expresso "Lisboa – Vila Real de Santo António" objeto da autorização de serviço expresso 1347/2024, com paragens intermédias em [confidencial], foram desenvolvidas diversas diligências, sejam de caráter regular tal como definidas na legislação vigente, como outras já decorrentes da análise realizada pela AMT e que, sinteticamente se indicam.
13. O IMT notificou a AMAL em 08.04.2025, do requerimento apresentado pela [confidencial], para alteração das condições de exploração do Serviço Expresso em apreço, solicitando-lhe simultaneamente o respetivo parecer.

"Relativamente ao pedido de alteração das condições de exploração do serviço expresso em Assunto e considerando esta autoridade de transportes que o mesmo é susceptível de concorrer com o SPTP [confidencial] designadamente e em concreto, com as linhas [confidencial], informamos que o nosso parecer relativamente ao deferimento das alterações propostas é desfavorável.

Solicita-se que essa autoridade elabore uma Análise Económica Simplificada sobre o impacto que poderá ter no equilíbrio económico do serviço público prestado pelo operador [confidencial].

⁸ 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 transparéncia de cláusulas contratuais gerais e transparéncia de informação, no sentido da proteção dos direitos dos passageiros.

Informamos que, nas carreiras indicadas, os horários afetados, considerando, em específico, os horários de partida destas três carreiras que divergem menos de ou exatamente 30 minutos dos horários de partida oferecidos pelo Serviço Expresso para os mesmos percursos, são os seguintes: (...)"

14. Após verificação da documentação, a AMT, em 13.05.2025, notificou a AMAL de que:

"Na sequência do e-mail infra esclarecemos que, por forma a que a AMT possa dar seguimento a um pedido de análise económica simplificada, é necessário que o mesmo seja instruído nos moldes do Anexo 1 ao Regulamento AMT n.º 973/2021, de 16 de novembro, contemplando toda a informação requerida.

Mais se informa que o pedido apresentado não se encontra instruído com os elementos mínimos indispensáveis à sua apreciação, pelo que apenas será considerado como efetivamente submetido após a receção dos referidos elementos, continuando a correr o prazo de 30 dias previsto no n.º 4 do artigo 4.º do Decreto-Lei 140/2019 de 18 de setembro";

15. Por correio eletrónico de 19.05.2025, a AMAL remeteu à AMT a informação e documentação complementar, de modo a habilitar a realização da AES requerida.

16. Entretanto, em 30.05.2025, por correio eletrónico⁹ a AMT solicitou à [confidencial] esclarecimentos relativos às condições de exploração do serviço, nomeadamente quanto à repartição atual de passageiros nos diversos percursos realizáveis no trajeto global Lisboa – Vila Real de Santo António bem como sobre a existência de reservas para algum desse pares origem/destino.

17. A [confidencial] remeteu os esclarecimentos¹⁰ em 12.06.2025, expressando que:

*A repartição atual de passageiros nos percursos desta autorização é a seguinte:
[confidencial]*

Prevemos que a repartição se altere, baixando ligeiramente a percentagem de passageiros dos pares atuais devido ao expetável aumento de passageiros totais da linha, tornando-se possível a oferta do serviço de transporte entre as cidades/localidades [confidencial].

⁹ Saída nº AMT/2025/2432

¹⁰ Entrada nº AMT/2025/20263

Não existem e não existirão lugares reservados para nenhum par. Oferecemos sempre, em todos os segmentos de uma linha (desde que previsto e aprovado na autorização expresso recebida) a totalidade da capacidade.

Permitam-nos, a exemplo do outro processo em análise económica, também referente a ligações no Algarve, apenas um maior enquadramento e justificação para este pedido de alteração.

A opção de ter um percurso que englobe uma ligação de Lisboa a todas estas cidades e localidades insere-se numa lógica de proporcionar aos passageiros mais opções de viagem ao longo do dia, melhorando assim a atratividade do transporte coletivo neste corredor. Se optássemos por colocar um serviço direto a cada uma destas cidades/localidades, não seria possível ter serviços tão regulares para ambos os locais, já que a procura não justifica um serviço exclusivo para qualquer umas das cidades com tantos horários como os que agora operamos, que podem chegar aos doze horários diários, considerando ambos os sentidos (com algumas paragens intermédias a não constarem em todos os serviços, conforme aprovado na autorização [confidencial]).

No entanto, ao termos, em média, como se verifica pelos dados da repartição de passageiros, [confidencial]). Esta capacidade excedentária pode, não só por motivações comerciais mas também como meio de promoção do transporte coletivo, através do aumento da oferta disponível, ser colocado à disposição dos passageiros. Todos os custos financeiros e ambientais são já existentes, pois o autocarro já circula de qualquer maneira, não sendo porém passível de ser utilizado e dar às populações do Algarve e visitantes, que como sabemos são muitos, mais uma alternativa ao transporte individual, como tem sido reiteradamente solicitado por municípios e outras instituições de referência da região. (...)"

18. Estabelece o n.º 7 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 140/2019, de 18 de setembro, que: "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."
19. 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.

20. 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.
21. 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.
22. 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.
23. 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

24. A Análise Económica Simplificada segue as seguintes fases:
 - Fase 1 - Direitos Exclusivos, Concorrência e Substituibilidade
 - Fase 2 – Estimativa Simplificada de Impactos no Serviço Público
25. 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

26. 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.
27. 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.
28. Nas restantes hipóteses, a Análise Económica Simplificada prossegue para a Fase 2.
29. Ora, as linhas anteriormente identificadas são exploradas pelo operador [confidencial], no âmbito do “Contrato de Concessão de Serviço Público de Transporte Rodoviário de Passageiros”, que atribui àquela empresa o direito de explorar, em regime de exclusividade, o serviço público de transporte de passageiros por autocarro de âmbito municipal e intermunicipal na área da AMAL.
30. De acordo com a documentação apresentada e/ou disponível publicamente, o serviço em causa já é explorado atualmente pela [confidencial], sendo, como anteriormente mencionado, a única modificação, agora requerida, a alteração dos preços praticáveis.
31. Embora não sendo objeto desta análise, uma vez que como mencionado não é parâmetro objeto da alteração pretendida, considera-se apropriado referir que se está perante dois serviços com diferentes pressupostos, pois enquanto o serviço da [confidencial] é direto entre cada par origem/destino constituído pelos pontos de paragem autorizados entre Vilamoura e Vila Real de Santo António, o operador do serviço público com OSP efetua diversas paragens intermédias, embora com algumas exceções, o que releva no tempo de percurso que é significativamente mais baixo, com impacto na atratividade do percurso para os potenciais passageiros desse mesmo percurso.

32. Contudo aquela potencial atratividade conjugada com a redução do preço, isto é a alteração requerida às condições de exploração autorizadas, reforça significativamente a maior atratividade do serviço expresso para o percurso total, com potenciais consequências para o serviço com OSP.
33. 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 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

34. Como anteriormente mencionado, a AMAL apresentou o requerimento de AES e as tabelas previstas no Regulamento n.º 973/2021, apresentando-se em seguida as considerações e pressupostos assumidos, reforçando-se uma vez mais que se está perante uma alteração às condições de exploração – alteração do preço – de um serviço já autorizado e em exploração, constituindo-se esta como a condição primordial para a avaliação do impacte nos serviços com OSP. Nos pontos seguintes abordam-se, sumariamente, estes aspectos mais impactantes.

Análise do número de paragens previstas nos serviços

35. Procedeu-se ainda à análise do número de paragens previsto nos serviços propostos pelo operador de serviço público e pela operadora pretendente [confidencial], evidenciando:
 - 35.1. O Serviço Expresso proposto pela [confidencial] não tem quaisquer paragens intermédias entre os diversos pontos origem/destino constantes da sua autorização, variando os pontos de paragem consoante os horários permitindo os tempos de percurso constantes da tabela seguinte (em minutos)

[confidencial]

- 35.2. As linhas do serviço público com OSP têm na generalidade diversas paragens intermédias, impondo assim tempos de percurso superiores para trajectos completos.

- 35.3. No entanto, quando existem serviços com ligação direta sem paragens intermédias, por exemplo [confidencial], os tempos são idênticos.
- 35.4. Assinala-se ainda o serviço Monte Gordo – Vila Real de Santo António, em que o serviço com OSP tem uma linha dedicada com vários serviços diários e com um tempo de percurso igual (10 minutos).
- 35.5. O serviço com OSP funciona na generalidade dos casos também em dias não úteis.

Cálculos de risco de perda de procura e receita

36. 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 com OSP serve e que o Serviço Expresso também pretende explorar em cabotagem, bem como a frequência, o conforto e a localização das paragens.
37. 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.
38. É de salientar que o fator tempo releva essencialmente para os passageiros que pretendem realizar o percurso total ou um ou mais dos percursos intermédios facultados pelo serviço expresso uma vez que este não serve localidades intermédias entre aqueles pares origem destino.
39. As alterações ao tarifário requeridas, configuram uma baixa significativa nos preços praticáveis e são expostos nas figuras seguintes:
 - 39.1. Tarifário tal como definido na autorização atual.

[confidencial]
 - 39.2. Novo tarifário requerido.

[confidencial]

40. Constatase a fixação de preços máximos inferiores aos anteriores e sobretudo de valores mínimos muito reduzidos, conduzindo aliás a valores abaixo dos preços praticados pelo serviço público com OSP para bilhetes simples para alguns percursos.
41. É neste contexto que poderá haver transferência de passageiros do serviço com OSP para o serviço expresso, embora naturalmente limitada à capacidade disponível nos veículos utilizados no serviço expresso, em cada ponto de paragem.
 - 41.1. Embora não sendo possível determinar com exatidão, aquela disponibilidade poderá ser estimada, tomando como valores base a distribuição de tráfego comunicada pela [confidencial] e referida no ponto 12, obtendo-se valores de disponibilidade superiores a 50% da lotação dos veículos a partir de [confidencial]¹¹, sendo que em sentido contrário os valores de disponibilidade devem apresentar um padrão similar.
 - 41.2. Contudo, realça-se, estando em causa apenas uma alteração tarifária, serão apenas as consequências desta que devem ser consideradas, uma vez que o serviço já está atualmente autorizado.

Análise Económica Simplificada (AES)

42. Realizada a AES relativamente à alteração requerida às condições de exploração autorizadas para o Serviço Expresso Lisboa – Vila Real de Santo António, com paragens intermédias em [confidencial], verifica-se o seguinte:
 - 42.1. Impactos no Operador de Serviço Público (Ponto 2.1 do Anexo 2 do Regulamento n.º 937/2021);

[confidencial]
 - 42.2. 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.
43. 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:

¹¹ Apenas se referem valores de disponibilidade para estes pares origem/destino por serem aqueles que, naturalmente, apresentam valores mais relevantes e poderão impactar mais significativamente o serviço com OSP.

- 43.1. 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 alteração das condições de exploração do Serviço Expresso requerida 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.
- 43.2. Também não é atingido o limiar indicado no ponto 2.2 do Anexo 2 do mesmo Regulamento n.º 973/2021, pelo que se considera que, com base nos pressupostos considerados, a alteração das condições de exploração do Serviço Expresso requerida não é suscetível de colocar em causa a viabilidade económico-financeira do Serviço Público, na ótica da Autoridade de Transportes.
- 43.3. Independentemente do mencionado reforça-se que 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.

IV - DAS CONCLUSÕES

44. Neste quadro, a alteração das condições de exploração do Serviço Expresso proposto pela [confidencial] entre Lisboa e Vila Real de Santo António com paragens intermédias em [confidencial], 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 estabelecidos 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 da alteração requerida ao respetivo modelo de exploração.
45. Considerando que o Serviço Expresso objeto do pedido de alteração¹² ultrapassa o percurso incluso na área da AMAL, o Vilamoura – Vila Real de Santo António, a presente AES e este parecer incidem apenas sobre este mesmo percurso e os diversos pares origem destino possíveis de realizar no mesmo itinerário e sobre a alteração requerida ao modelo de exploração.

¹² Lisboa- Vilamoura - Vila Real de Santo António.

46. 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 à alteração das condições de exploração do serviço de transporte rodoviário de passageiros Expresso entre Lisboa e Vila Real de Santo António, objeto da autorização de exploração [confidencial], proposta pela [confidencial], 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 17 de julho de 2025.

A Presidente do Conselho de Administração

Ana Paula Vitorino